

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 125 · 2023 / 3

Ny följd, årg 101. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

LITTERATURREDAKTÖR *Björn Östbring*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Katarina Roos*

REDAKTIONSRÅD *Katarina Barrling*, Uppsala universitet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Rolf Hugoson*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Jouni Reinikainen*, Stockholms universitet; *Charlotta Söderberg*, Luleå tekniska universitet; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2023 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)

TELEFAX 046-222 40 06

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

HEMSIDA www.statsvetenskapligtidskrift.org

TRYCK Mediatryck, Lund 2023

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 2023 med sin 125: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 2023 will be issuing its 125th 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 2023 / 3

Tema: Kriget i Ukraina

MAGNUS CHRISTIANSSON Gästredaktörens förord.....	511
MAGNUS CHRISTIANSSON Vägen till kriget i Ukraina. Ett ramverk för strategisk analys.....	519
KJELL ENGELBREKT Ukrainakriget och den regelbaserade världsordningen: en initialbedömning	545
ROBERT DALSJÖ Kriget i Ukraina och den euroatlantiska säkerhetsordningen.....	573
MALENA BRITZ Förutsättningar för en ny europeisk säkerhetsordning. En EUropeisk säkerhetsordning?.....	597
SUSANNE OXENSTIERNA Sanktionerna mot Ryssland. Faktorer som påverkar deras effekter	625
CHARLOTTE WAGNSSON Rysk informationspåverkan som varaktigt hot	649
JAN ÅNGSTRÖM Seger och nederlag i Ukrainakriget	669
MIKE WINNERSTIG Nationell identitet under geopolitisk förändring. Den svenska Nato-debatten 1995–2015 i elitmedial spegel.....	693
HÅKAN EDSTRÖM & JACOB WESTBERG Enighetens gränser. Konsensus eller konfrontation vid utformningen av den svenska försvarspolitikerna?.....	733

Uppsatser

RIKARD BENGTTSSON & DOUGLAS BROMMESSON Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos det civila försvarets genomförare	767
--	-----

Översikter

MATS BERGQUIST Statsmännen och strukturerna. Om två studier av politiskt ledarskap	797
BÖRJE LJUNGGREN Strategisk misstro. De växande sino-amerikanska motsättningarna	807

Litteraturgranskningar

John Lough: <i>Germany's Russia problem: The struggle for balance in Europe.</i> Anmälan av Benny Carlson.....	829
Oscar Jonsson: <i>Hotet från Ryssland.</i> Anmälan av Astrid Hedin	833
Elise Sarotte: <i>Not one inch – America, Russia and the making of post-Cold War stalemate.</i> Anmälan av Stefan Ring	839

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: 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: Kriget i Ukraina

Gästredaktörens förord

Magnus Christiansson

Kvällen den 23 februari 2022 deltog jag i *Aktuellt* i Sveriges Television. Jag var ombedd att redovisa hur ett upptrappat ryskt angrepp på Ukraina kunde te sig, mot bakgrund av den pågående konflikten i Donbass. Av de fyra möjliga scenarier jag resonerade kring skulle ett fullskaligt angrepp med såväl mark- som flygstyrkor, där Kievs fall var själva poängen, leda till uppenbara frågetecken gällande den politiska och strategiska logiken. Även om en attack skulle slå den ukrainska regeringen ur sadeln, var min tanke, så skulle en nyinsatt Moskva-vänlig regim inte ha någon som helst legitimitet. Övertygad om att en storskalig upptrappning var att vänta, föreföll det ändå mest troligt med en massiv rysk missilattack och flygoperation i syfte att, likt Georgien 2008, förvägra Ukraina möjligheterna att integreras i de euroatlantiska strukturerna.

När mobiltelefonen började ringa i gryningen dagen därpå, och ett storskaligt angrepp faktiskt inletts, stod det klart att Europas historia hade slagit in på ett nytt och farligt spår. Det intrycket förstärktes några timmar senare vid ankomst till Bryssel, där en närmast jordbävningliknande känsla infann sig i kontakten med representanter för EU och Nato. Begreppet ”den 24 februari 2022” har fått fäste i såväl den internationella som svenska politiska debatten, och det står för just en chockartad och omtumlande upplevelse, en strategisk chock (Gray 2014: 197), likt händelser som ”9-11” och ”Berlinmurens fall”. Att historien slagit in på ett nytt spår väcker frågorna om *hur detta spår ser ut* och *hur världen styrde in på det*. Detta är vad föreliggande specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* undersöker närmare.

Med andra ord är en viktig utgångspunkt för detta sökande blicken i backspiegeln, för att beskriva och förstå den strategiska chockens ursprung (jmf. Vendil Pallin 2023; Petersson 2023). Det gör det ofrånkomligt att resonera om när konflikten mellan Ukraina, Väst och Ryssland egentligen tog sin början. Var det vid invasionen av Krim 2014? Var det redan 2009 som en konsekvens av den ”omstart” som signalerades av amerikanska utrikesministern Hillary Clinton och Obama-administrationen? Började det i praktiken med angreppet på Georgien 2008 eller kanske med utgångspunkt i Putins öppet revanschistiska tal på säkerhetskonferensen i München 2007?

Magnus Christiansson är verksam vid Institutionen för krigsvetenskap och militärhistoria, Försvarshögskolan (FHS).
E-post: magnus.christiansson@fhs.se

I min egen artikel söker jag svaret i de diplomatiska och militärstrategiska detaljerna under åren 2020–2022. Mitt ärende är, inte minst mot bakgrund av egna erfarenheter av expertrollen, att utveckla ett hjälpmedel för att förbättra den strategiska och säkerhetspolitiska analysen, med anledning av de olikartade logikerna i akademins forskningsprocess (större visshet men under långsammare tidsförhållanden), respektive massmedias efterfrågan på expertanalyser (större ovisshet under snabbare tidsförhållanden). Jag lutar mig mot Sovjetforskningen i form av Michael MccGwire, som representerar en tidig form av förenklad processpåring. Undersökningen visar att vägen till kriget i hög utsträckning var sammantvinnad med rysk maktpolitik och att den ryska underordningen av Belarus skapade förutsättningarna för den fullskaliga invasionen långt innan det diplomatiska trycket skruvades upp mot Väst. Min poäng är att MccGwires retrospektiva modell hade kunnat förbättra expertanalysen under åren som föregick upptrappningen i Ukraina, i det att de mer osannolika alternativen hade låtit sig identifieras.

Robert Dalsjö diskuterar vägen till kriget på ett mer övergripande plan och gör i sin artikel det obehagliga påpekandet att den europeiska säkerhetsordningen efter det kalla krigets slut varit defekt redan från början. En viktig poäng med hans resonemang är att förse oss med begrepp för att förstå hur en säkerhetsordning, dvs. ett system av normer för konfliktreglering såväl som maktbalans, urholkas och bryts sönder. Begreppen är hämtade från framlidne forskaren Johan Tunberger och beskriver sammanbrott med systemförändrande konsekvenser (rupturer), snabba stegvisa positionsförändringar av aktörerna i ett nytt system (malströmmar) och inbyggda svagheter och spänningar i en säkerhetsordningar (latenser, i betydelsen latent svagheter). Dalsjö rör sig fram och tillbaka i historien för att hitta referenspunkter för sina resonemang, och han hittar nedslående likheter mellan både mellankrigstidens latenser och det system som etablerades med Parisstadgans Europa 1990. Som Dalsjö påpekar må Gorbatsjovs gemensamma europeiska hus nu ligga i spillror, men hans artikel visar att sprickorna var synliga långt tidigare för den som tittade efter ordentligt.

Dalsjös fokus återkommer spegelvänt i Malena Britz bidrag. De väljer samma metafor för sin analys av det europeiska huset, men medan Dalsjö studerar sprickbildningar är Britz intresserad av de bärande balkarna, eller "noder" som hon kallar dem med referens till Hanns Maull. Analysen utgår från Parisstadgans Europa (med rötter i Helsingforsavtalet 1975), med Organisationen för Säkerhet och Samarbete (OSSE) som uttryck för en regel- och rättighetsbaserad ordning. Denna ordning stötte på allt fler hinder efter 1999 och kom i praktiken att sluta fungera efter 2014.

Ännu en aspekt av förhistorien berör sökandet efter en begreppsapparat för hotbildens karaktär och förklaring av ryska motiv. Åren efter det militära angreppet på Krim 2014 växte insikten att drivkrafterna för Putin-regimens

utrikespolitik utgjorde en utmaning av och för det globala Väst. Det fanns en konfliktdimension, något mellan krig och fred, frågan var hur den kunde förstås och begreppsliggöras. Med andra ord var det inte märkligt att det under dessa år introducerades en mängd begrepp: "hybridkrig", "icke-linjärt krig", "gråzonsproblematik", "full-spektrumkonflikt", för att bara nämna några (Lanoszka 2016; Schnauffer 2017; Echevarria 2015; Jonsson & Seely 2015). Parallellt med detta fanns också en tendens bland många länder i det euro-atlantiska säkerhetssystemet att dels förstärka sina försvarsbudgetar och dels förstärka arbetet med samhällssäkerhet i bredare bemärkelse. Det senare kom även att drivas på av en serie uppmärksammade ryska operationer, inte minst det spektakulära giftmordsförsöket 2018 mot Sergej Skripal i Storbritannien (Heffer 2020: kapitel 9). Chocken efter det ryska angreppet på Krim satte också Europas stora energiberoende av Ryssland i blyxtbelysning. Det ryska hotet identifierades således till fyra typer: energi och ekonomi, desinformation, politiska påverkansoperationer och kinetisk (konventionell) krigföring.

Charlotte Wagnsson undersöker både desinformation och politiska påverkansoperationer i sin artikel. Hon utgår ifrån det egna bidraget till begreppsliggörandet av ryska metoder: illasinnad informationspåverkan (*malign information influence*, MII). Som hon påpekar är det etablerade, och ryska, begreppet "desinformation" en smula problematiskt, i det att det leder tankarna till osanningar och lögnar, vilket bara fångar en begränsad del av fenomenet. Målet för rysk informationspåverkan är att polarisera samhällsdebatten, ytterst att destabilisera demokratin och Wagnsson undersöker tre ryska strategier för detta: smäda, skada och styra. Smäda går ut på att vanära den nationella självbilden och splittra befolkningen genom förtal av bland annat moral och värderingar. Skada syftar till att försvaga stat och samhälle genom svartmålning av främst politisk styrbarhet, militär kapacitet och samhällssammanhållning. Styra utgör försök att påverka publiken i enskilda sakfrågor, som exempelvis Sveriges relationer till Nato. En viktig poäng i artikeln är att det ofta finns ett missvisande fokus på spektakulära "kampanjer" och "operationer" i vad som i realiteten är en ständigt pågående ström, ett "varaktigt hot" som Wagnsson formulerar det, av illasinnad informationspåverkan från rysk sida.

Specialnumret rymmer även en räckta texter som är relaterade till de övriga hottyperna efter den strategiska chocken den 24 februari 2022. Som Jan Ångström noterar i sin artikel har kriget efter eskalationen haft tre faser: från de inledande dygnens statskuppöversök, över våren och sommarens ryska försök till kniptångsmanöver med fokus på östra Ukraina samt utnötning sedan hösten 2022. Artiklarna fokuserar på olika strategier och avhandlar Västs sanktionspolitik gentemot Ryssland, den svenska försvars- och säkerhetspolitiken och Nato-debatten, synen på vad som utgör en seger och utfallet av kriget samt den framväxande säkerhetsordningen i Europa och världen. Något grovhugget kan västliga strategier analyseras på tre nivåer: dels ageranden från enskilda

aktörer (främst stater), dels olika former av regionala sammanhang (exempelvis EU) och dels processer i det internationella systemet.

I sin artikel analyserar Susanne Oxenstierna Västs sanktioner mot Ryssland 2014-15 respektive 2022-23. Utgångspunkten är att Ryssland är ett exempel på en "sambhållsordning med begränsad tillgång" (*limited access order*, LAO) till makten, vilken i praktiken är ett elitstyrt samhälle. Staten skyddar intressena för de tre ledande eliterna i den federala byråkratin, oligarkerna och säkerhetstjänsterna, vilket försvårar en sanktionspolitik. Konsekvenserna av de tio sanktionspaket som antagits av EU, och de restriktioner som antagits av enskilda länder, är omtvistade. På kort sikt har relativt höga energipriser kunnat kompensera en del av de ekonomiska effekterna för Ryssland, och den ryska centralbanken har agerat för att dämpa konsekvenserna. Länder som Kina och Turkiet har ökat sin export till Ryssland, vilket skapat ett "glapp" i sanktionsregimen. Å andra sidan är den ryska ekonomin beroende av teknologi från Väst (inte minst gäller detta vapenindustrin) och kompensation för den stora andel av sin energiexport som snabbt försvinner från marknader i Väst. Till detta kommer långsiktiga effekter av såväl kapital- som kompetensflykt från Ryssland.

Håkan Edström och Jacob Westberg undersöker den svenska parlamentariska debatten om försvarspolitik 2008-2022 i sökandet på svaret till frågan om vad enigheten i svensk försvarspolitik beror på. Leder ökande säkerhetspolitisk spänning till att leden sluts och samsynen ökar, eller ökar tvärtom splittringen när ett säkerhetspolitiskt hot växer fram? Författarna analyserar partiernas syn på hotbilden, "försvarsprofilen" (dvs. uppbyggnaden av försvaret) och Sveriges relation till Nato. Här visar den snabba utvecklingen efter 24 februari 2022 att enigheten ökade mellan de politiska partierna, inte minst eftersom Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna gjorde positionsförflyttningar och förespråkade ett svenskt medlemskap. Som Edström och Westberg konstaterar: "Det var i denna fråga som enighetens gränser ytterst stod fram tills att den socialdemokratiska regeringen omprövade sin hållning i frågan." Däremot finner författarna att det inte finns ett entydigt stöd för tesen om det yttre hotets enande kraft; det finns till och med tendenser till inrikes positionering även vid sakpolitisk enighet.

De svenska och finländska medlemskapen i Nato är några av de mest konkreta säkerhetspolitiska förändringarna av kriget. I sin artikel tar sig Mike Winnerstig an den svenska Nato-debatten, så som den framträtt i *Aftonbladet*, *Expressen*, *Svenska Dagbladet* och *Dagens Nyheter*. Artikeln bygger på en totalundersökning mellan de argumentsmässigt formativa åren 1995-2015. Dels visar analysen att diskussionen om ett medlemskap varit betydligt mer omfattande och ständigt återkommande, dels belyser den vilka argument som ja- respektive nej-sidan lutat sig mot. Winnerstig använder två analyskategorier, externa respektive interna faktorer, och finner bland annat att ja-sidan under

undersökningsperioden allt mer betonat ökad försvarsförmåga och att nej-sidan betonat handlingsfrihet och trovärdighet för att skonas från stormaktskonflikter (isolationism). Han diskuterar även debattens utveckling i relation till såväl utrikes- som inrikespolitiska händelser. Putins framfart tycks ha haft betydelse för ja-sidan, och främst symboliska och identitetsrelaterade inrikespolitiska faktorer verkar ha haft större inverkan än exempelvis nedskärningar i försvarsbudgetar. Winnerstigs tolkning av debattens betydelse för beslutet att söka medlemskap under 2022 är att ja-sidans argument tycks ha fått en större samstämmighet när det ryska hotet ökade samtidigt som det svenska försvarets förmåga gått ned. Som han sammanfattar sin analys: "I den mån som den svenska Nato-debatt som föregick beslutet om att söka medlemskap 2022 direkt påverkade detta, kan man alltså tänka sig att en väsentligt mer hotfull omvärld gjorde argument baserade på externa faktorer mer inflytelserika."

Jan Ångström tar sig an den gäckande frågan om seger och nederlag. Ämnet är mer komplicerat än vad det återkommande och oreflekterade användandet av begreppen i media antyder. En mer "objektiv" bild (ett så kallat score-kort) av vad Ryssland lyckats åstadkomma i kriget kan förefalla uppenbar. Men Ångström visar i sin begreppsanalys att de föränderliga politiska målsättningarna gör att en sådan ansats kan leda till konklusionen om både stor såväl som liten måluppfyllnad för rysk del. Betraktad över ett decennium, från protesterna på Euromajdan 2013 fram till den fullskaliga invasionen, kan nämligen Rysslands deklarerade målsättningar i hög utsträckning sägas ha uppnåtts. Visserligen har angreppet misslyckats med att åstadkomma regimskifte i Kiev och Väst har enats, men Kreml har expanderat territoriellt, hindrat Ukraina att integreras med EU och Nato och samtidigt lyckats förstöra den europeiska säkerhetsordningen. Å andra sidan, de deklarerade målsättningarna från perioden strax innan den 24 februari har inte på någon punkt uppnåtts, samtidigt som Ukraina inte heller nått sina strategiska mål. Ångströms resonemang visar att segerbegreppet hela tiden står i förbindelse med våra förväntningar från före kriget och hur informationen i kriget hanteras. Seger blir mer meningsfullt som en fråga om att hantera förväntningar och informationsflöden: nästan inga experter trodde att Ukraina skulle kunna stå emot ett fullskaligt angrepp, och informationen i Väst har dominerats av ryska förluster och problem.

Kjell Engelbrekt gör ett ambitiöst, om än tentativt, försök att analysera effekterna på världsordningen betraktat ur fem olika perspektiv. Han inriktar sin analys efter tre teoretiska profetior om världsordningen skapade av John Ikenberry (liberalism), Charles Glaser (realism) och Richard Little (konstruktivism). Kapitlets fem korta analyser fokuserar på röstningsbeteende i FN, materiella och nationella intressen, Kinas roll, förloppet inverkan på identiteter och intressen över tiden samt dess preliminära inverkan på formella och informella institutioner. Därmed fångar Engelbrekt tendenser på både aktörs- och institutionsnivå. Å ena sidan visar artikeln att stödet inom FN för att fördöma

Rysslands agerande inte är oreserverat, och att materiella intressen väger tyngre än omsorg om världsordningen. Å andra sidan påpekas att uppslutningen bakom rollen för FN:s säkerhetsråd i internationell politik är mycket stark. En preliminär slutsats är att det inte finns direkta tecken på att ersätta den nuvarande liberala ordningen med en ordning baserad på staternas intressesfärer, men att det finns risker för att den regelbaserade världsordningen "tunnas ut" och möjligen hotas ersättas av en ordning utan liberala förtecken (dvs. med försvagat stöd för demokrati, marknadsekonomi, rättsstat).

Även Robert Dalsjö som Malena Britz diskuterar krigets framtida konsekvenser på den internationella ordningen, främst från europeisk horisont. Britz granskar de viktigaste initiativen på EU-nivå (östra partnerskapen, strategiska kompassen, europeiska fredsfaciliteten och den europeiska politiska mekanismen) och spårar en tendens att gå från vad Maull benämnt som "civil kraft" (*civilian force*, avsaknad av tillräcklig militär makt) till "civil makt" (*civilian power*, tillräcklig, legitim militär makt). Men Britz gör också den normativa poängen "att unionen även behöver kunna axla rollen som en global aktör" för att bli en nod i en större global ordning. För sin del pekar Dalsjö på såående paralleller till det kalla kriget: Ryssland behöver vallas in och där det finns en klar skillnad mellan vad Nato respektive EU gör i försvaret av kontinenten. Viktiga skillnader är att den nuvarande situationen kan komma att behöva lösas utan robust amerikanskt stöd, men att Ryssland sannolikt kommer att försvagas allvarligt av kriget.

Både Dalsjö och Britz pekar på viktiga indikatorer för den framtida forskningen om utvecklingen av det europeiska säkerhetssystemet. Det europeiska systemet, med dess myller av organisationer och mötesformat, har sedan det kalla krigets slut funktionen av ett nätverk av överlappande och kompletterande arenor på vilka staterna agerar. Detta system har påverkats på olika sätt av eskalationen den 24 februari 2022. Nätverkets ingående delar kan sägas ha drabbats på tre olika sätt. En första kategori, främst representerad av OSSE och Europarådet, har helt enkelt slitits sönder. I mars 2022 Ryssland lämnade Europarådet inför en stundande uteslutning. För OSSE:s del består det grundläggande problemet i att en av organisationens mäktigaste stater bedriver ett aggressionskrig.

En andra grupp exemplifieras tydligast av Arktiska rådet. Ryssland är fortfarande medlem av rådet (fram till maj 2023 även dess ordförande), vars syfte är att "främja samarbete" bland sina medlemsstater. Det finns en existentiell ångest bland de övriga medlemsländerna om hur värdet av fortsatt ryskt deltagande skall vägas mot den komprometterande signalen av ett sådant agerande. Denna ångest speglar att rådet inte skapats för att kunna hantera den nuvarande situationen.

Den sista effekten kan, i linje med Britz resonemang, benämnas transformation. I denna kategori kan Nato och EU placeras. Båda organisationerna

och deras medlemsstater har inlett en omprövning och börjat omforma sina organisationer för en ny säkerhetspolitisk miljö. De prövar sig fram till nya eller nygamla roller.

Referenser

- Echevarria, Antulio J. II, 2015. "How Should We Think about 'Gray-Zone' Wars?", *Infinity Journal* 5(1), s. 16-20.
- Gray, Colin S., 2014. *Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford: Oxford University Press.
- Heffer, Chris, 2020. *All bullshit and lies? Insincerity, irresponsibility, and the judgement of untruthfulness*. New York: Oxford University Press.
- Jonsson, Oscar & Seely, Robert, 2015. "Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal After Ukraine", *The Journal of Slavic Military Studies* 28(1).
- Lanoszka, Alexander, 2016. "Russian hybrid warfare and extended deterrence in Eastern Europe", *International Affairs* 92(1), s. 175-195.
- Petersson, Bo, 2023. "Felslut och önsketänkanden. Om Rysslandsforskarna, Putin och utvecklingen fram till kriget", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1).
- Vendil Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst. Vägen fram till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1).

Vägen till kriget i Ukraina

Ett ramverk för strategisk analys

Magnus Christiansson

The road to war in Ukraine: a framework for strategic analysis

Political scientists are often asked to make public assessments about strategic events. The tendency to rely on historical analogy is problematic as method, while academic method proper is to slow, and the problem addressed in this article is how to improve analytical assessments in strategic affairs. I use and develop an analytical framework introduced during the Cold War by Sovietologist Michael MccGwire in order to systematize expert assessments. In the empirical section I illustrate it with an inquiry into the prelude to the escalation in Ukraine 2022. The inquiry shows that the Russian actions to subordinate Belarus in the Spring of 2021 is key to the understanding of the ensuing military and diplomatic events that often was mistaken as Russian coercive diplomacy. The empirically grounded assessments show that the framework could have improved precision in assessments in the run-up to the approaching war.

Många misstänker att Krim kan bli nästa mål om Moskva underkuvar Georgien och sedan vänder blicken mot Ukraina.

Ron Asmus, *New York Times* 15 juli 2008
(16 dagar före det ryska angreppet på Georgien)

Avlägsna allt som inte är relevant för berättelsen. Om du i första kapitlet säger att det hänger ett gevär på väggen, då måste det absolut avfyras i andra eller tredje kapitlet. Om det inte ska avfyras borde det inte hänga där.

Anton Tjechov

Den fullskaliga invasionen av Ukraina 2022 har inneburit stor massmedial uppmärksamhet för inte minst Rysslandskännare och militärstrategisk expertis.¹

¹ Författaren tackar Kristian Gerner, Tomas Ries, Dennis Gyllensporre, Robert Dalsjö, Klas-Göran Karlsson, Bo Petersson, Lotta Wagnsson och Fredrik Doeser för kommentarer och synpunkter på artikeln. Slutresultatet är han helt ansvarig för själv.

Akademikern förväntas i egenskap av expert rätta ut allmänhetens frågetecken i media, vilket anknyter till det som förr kallades forskningens tredje uppgift. I denna artikel vidareutvecklar jag ett ramverk avsett för strategiska expertanalyser, som jag sedan använder i en undersökning av förspelet till angreppet på Ukraina 2022. Syftet är att utveckla systematiken i analysen, men genom att empiriskt underbygga resonemanget är det även möjligt att visa att det analytiska ramverket hade kunnat öka precisionen i bedömningarna i upptakten till kriget.

Det är inte bara statsvetare som haft en framträdande offentlig roll i kriget, men jag tror många statsvetare delar erfarenheten som expert i massmedia. Det är inte ovanligt att kollegor spekulerar om aktörers motiv eller sannolikheterna för olika händelseutvecklingar i internationell politik.

Det finns två olika förhållningssätt till tredje uppgiften, vilka utgör extrempunkter i idealtypisk bemärkelse: antingen att invänta forskningsresultat efter sedvanliga akademiska procedurer, eller att löpande uttala sig mot bakgrund av lång allmän erfarenhet av ämnet. Båda dessa förhållningssätt har sina problem: även om forskaren drar sig undan och hänvisar till en kommande fackgranskad monografi om ett antal år, är det långt ifrån säkert att det finns fullgod tillgång till empiriskt material och möjlighet att belägga kausalmekanismer ens på sikt. Att å andra sidan ägna sig åt kvalificerade gissningar leder lätt till problem eftersom det i grunden inte finns någon systematisk metod att underbygga bedömningarna. I brist på metod är dessutom lekmannen, som den politiske psykologen Philip Tetlock visat, lika god som den twittrande professorn på att göra politiska förutsägelser (Tetlock 2006).

Några av de mest respekterade svenska experternas analyser av den militära invasionen av Ukraina 2014 illustrerar problematiken. Precis vid tidpunkten för den fullskaliga invasionen var bedömningen att en rysk aggression var "högst osannolik" eftersom det skulle innebära "ett oerhört nederlag för Ryssland om de ansåg sig nödda att gå in i Ukraina" (Gudrun Persson i Thurfjell 2014; Hjort & Holmström 2014; Sveriges Radio 2014).² Samma dag som Ryssland inledde angreppet på Krim och de östra delarna av Ukraina 2014 menade en ledande svensk militär expert att "Ryssland vill undvika en militär intervention" (Karlis Neretnieks i Sveriges Radio 2014). En veteran som utrikesministern Carl Bildt ansåg att en upptrappning var osannolik eftersom det är "ingenting som är bra för Rysslands modernisering och affärsmässiga och ekonomiska utveckling" (Sveriges Television 2014). Med detta vill jag inte plocka en billig poäng på att det "högst osannolika" faktiskt inträffade, utan snarare understryka problemet med att snabbt möta allmänhetens efterfrågan på initierad sakkunskap, samtidigt som det krävs tidskrävande systematik för att lyckas göra vettiga prognoser. Denna problematik anknyter till de återkommande debatter som blossat upp

2 För en längre diskussion om expertisens analys av invasionen av Krim, se Christiansson 2014.

om samhällsvetenskapernas oförmåga att förutse processer och nyckelhändelser av fundamental betydelse (Petersson 2023: 26)

Den principiella akademiska inställningen att forskning är något som ägnas ett politiskt förlopp som redan inträffat är i grunden sund. Ändå finns risken att en sådan hållning obönhörligen lämnar forskaren utan redskap att göra prognoser. I brist på annat, och för att trots allt kunna underbygga snabba expertbedömningar, används ofta *historiska eller diakroniska analogier*, något ämnesexperter i kraft av sin kunskaper ofta kan ha stor kännedom om.

En sådan analys bygger på uppfattningen att två eller flera händelser kan likna varandra och att det som hände i det förflutna ges företräde i tolkningen av framtiden (Stenelo 1980: 112-114). Efter invasionen av Krim 2014 ändrades expertisens tolkningar i ljuset av en historisk analogi. Det som just betraktats som "högst osannolikt" blev nu en fullkomligt logisk del i ett "nytt kallt krig" mellan Ryssland och Väst, vilket skulle ha startat redan 2007 med Putins famösa tal vid säkerhetskonferensen i München (se exempelvis Lucas, 2008; även Brands & Gaddis 2021 och specialnummer om Ryssland, *Statsvetenskaplig tidskrift* nr. 1, 2023).

Den historiska jämförelsen är alltså problematisk eftersom det förflutna låter sig lånas till såväl olika tolkningar som handlingsimplikationer (Angstrom 2011).

Eftersom förutsägelser baserade på allmänkunskaper och mångtydiga historiska analogier är problematiska som analytisk metod, bör problemet istället preciseras till att gälla hur analytiska bedömningsfrågor – exempelvis beträffande motiv och sannolikheter – skall kunna hanteras. Detta är särskilt angeläget för den som vill ägna sig åt tredje uppgiften på ett trovärdigt sätt.

I denna artikel försöker jag utveckla en analytisk ansats som ligger någonstans mellan det som utmärker en regelrätt forskningsprocess, dvs. möjlighet att empiriskt underbygga bedömningar av aktörsintentioner, och kvalificerade gissningar. Eftersom experten befinner sig i ett gränsområde mellan politik och vetenskap, vilka i sig präglas av olikartade logiker och arbetssätt, är det just i detta fält det finns utrymme för ett bidrag (Villumsen Berling & Bueger 2015: 9).

Syftet är inte att ersätta etablerade metoder, utan att lägga till en ansats som tjänar behoven för den tredje uppgiften, genom att förfina analytiska redskap som ger gör det möjligt att på ett övertygande sätt koppla ihop prognoser med analyser av det förflutna (jmf. Vendil-Pallin 2023) Ambitionen i föreliggande artikel är därför att *återbesöka – och vidareutveckla – ett analytiskt ramverk för tolkning av händelseförlopp inom så kallad strategisk analys, dvs. den empiriska forskning som utgår från statscentrerade perspektiv för att förklara krig och krigsförberedelser*, och som har sitt ursprung i kalla krigets försvarsanalys.

Detta ramverk kan inte ge absoluta svar i form av sannolikheter (dvs. exakt hur mycket som skiljer "hög" från "låg"), men kan däremot hjälpa analytikern

med att systematiskt förankra bedömningar av händelser genom ett nyttjande av empiriska indikatorer. Som kommer att framgå i det följande är detta tillvägagångssätt skraddarsytt för historiska redogörelser av händelser som utspelar sig under turbulenta och osäkra samtidsförhållanden. Jag använder ramverket i en analys för att visa hur det hade kunnat förbättra våra bedömningar av det ryska agerandet och därmed upptakten till den storskaliga invasionen 2022. Ambitionen vägleds med andra ord av Robert Putnams råd till statsvetarna: ”Bättre ett approximativt svar på en viktig fråga, än ett exakt svar på en trivial fråga” (Putnam 2003; se även Nye 2008: 593–611).

Kärnan i det analytiska ramverket består av det så kallade *Principbeslutet* och hur det vuxit fram. Det betyder att man anlägger ett systematiskt processperspektiv som gör det möjligt att kronologiskt hantera och sortera en strid ström av diplomatiska och militära observationer, som inordnas i ett mönster, och som antas stå i olika relation till ett avgörande beslut.

Principbeslut: att länka indikationer med beslutsanledningar

En rimlig utgångspunkt för ett analytiskt ramverk av den typ vi utvecklar här är utrikespolitisk analys, eftersom en sådan ansats ofta utgår från ett statscentrerat och strategiskt fokus. Problemet är dock att många av dess modeller är alltför komplexa och omfattande för att passa behovet av snabba och samtidigt någorlunda precisa utsagor.

Exempelvis utgår Charles Hermann i sin analys av policy-förändringar från en relativt omfattande lista av förklaringsfaktorer, vilka skall prövas i en icke-linjär process som icke desto mindre antas bestå av hela sju distinkta, sammanlänkade ”faser” (Hermann 1990: 14). Hans ramverk ger utrymme för stor komplexitet i förklaringar av händelseförlopp, men ofta finns det onekligen behov av en enklare, reducerad modell, som kan förse analytikern med ett mer övergripande verktyg för hur olika omständigheter hänger samman.

Inom världens underrättelsetjänster är den mest använda metoden den så kallade ”konkurrerande hypotesanalysen” (ACH) (Friedman 2019: 31). Analytikern skapar en matris där ena axeln fylls av kolumner för olika slutsatser, respektive rader av enskilda underrättelseuppgifter. Analysen består i att pröva varje empirisk indikator mot de tänkbara hypoteserna och den hypotes som stämmer med flest indikatorer bör betraktas som troligast.

Forskningen om prognostisering pekar på vikten av att söka olikartade källor, resonera om sannolikheter, undvika att låsa sig för en tolkning och, framför allt, kontinuerligt protokollföra händelseförlopp, för att förbättra bedömningarna (Tetlock & Gardner 2015). Det finns belägg för att sådana faktorer förbättrar en matrisanalys, inte minst för att den förser analytikern med en tidsaxel för att få överblick. Prognostiseringsforskningens stora problem

för tredje uppgiften är dock att den rekommenderar gruppturneringar som metod, vilket är svårt att förena med expertrollen i ett framväxande krisförlopp, eftersom det krävs snabba reaktioner från experten.

Inom statsvetenskapen har processpåring växt fram som en populär metod, och dess fokus på en tidslinjal ligger i linje med det tidigare resonemanget. Processpåring är emellertid en tidslinjal med allt för ambitiösa målsättningar, eftersom den enligt sina främsta förespråkare försöker identifiera "kausalkedjan och kausalmekanismerna – mellan en oberoende variabel (eller variabler) och utfallet av den beroende variabeln" (George & Bennet 2005: 206). Av denna definition följer två problem. För det första finns det ett vetenskapsteoretiskt antagande om att kunna bidra med teoriutveckling, vilket inte är målet för tredje uppgiften och kanske inte ens är önskvärt: det räcker med att kunna förklara ett stort krig, vilket är en idiografisk målsättning i sig. För det andra riskerar en ambitiös förklaringsambition att stupa på bristen på relevant material, vilket speciellt gäller studier av auktoritära stater som Ryssland. Viss ödmjukhet är dessutom påkallad, eftersom det, för att ta ett exempel, trots årtionden av historiska arkivstudier om första och andra världskriget, ständigt återkommer nya frågor om motiv, drivkrafter och intentioner bakom dessa avgörande krig (se exempelvis Goda 2001; Levy & Vasquez 2014).

Min poäng är inte att överge processpåringen, men att snarare återvända till vad som kan ses som dess förelöpare i början av 1970-talet. En analytiker och praktiker som Michael MccGwire, professor i militära och strategiska studier, utvecklade under kalla kriget en strategisk processanalys för osäkra kontexter (MccGwire 1973; MccGwire 1987).

Huvudsakligt fokus i hans arbete var uppfattningen att kontinuitet och förändring i den sovjetiska militära doktrinen var en viktig del av landets utrikespolitik (MccGwire 1987, särskilt 381–405; se även Skak 2023). Det kalla krigets omständigheter begränsade analysen till auktoritativa, doktrinära källor (exempelvis operativa koncept, officiella dokument och den professionella debatten i militärpressen), och strukturen på de väpnade styrkorna (exempelvis styrkesammansättning och materielanskaffningsprogram). Det huvudsakliga problemet, menade MccGwire, var dock inte bristen på information utan tolkningen av den. Kärnan i hans ansats är att synliga utfall av en policy kan fungera som *fördröjda ledtrådar* bakåt till underliggande motiv och drivkrafter. Detta ramverk är således skraddarsytt för undersökningar av såväl strategisk kontinuitet som förändring i auktoritära staters politik. Det är med andra ord inte användbart för undersökningar av strukturellt betingad aktörsförmåga för stater i internationella relationer (exempelvis Mearsheimer 1994/95).

Likt Charles Hermann fokuserar MccGwire på "större policyförändring" (*major policy change*), (exempelvis förändring av strategiska doktriner, styrkestrukturer eller militära interventioner). Detta är begreppsliggjort som ett Beslut i Stort eller ett så kallat Principbeslut (*Decision-in-Principle*) på högsta

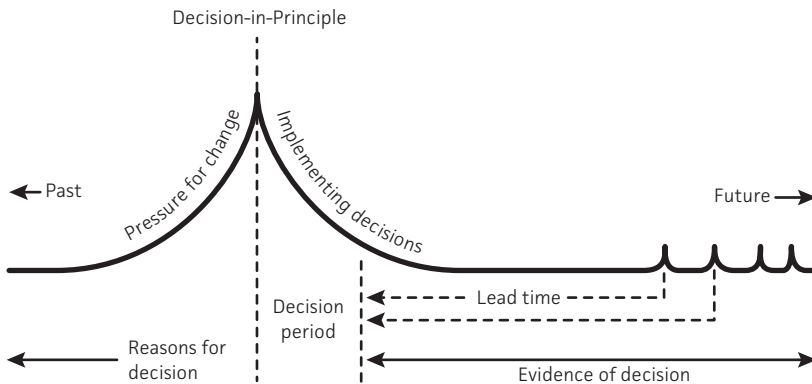
nivå, och gäller ett strategiskt skifte (exempelvis att gå i krig, prioritera ett nytt område i utrikespolitiken eller initiera ett nytt strategiskt samarbete).

En del större policyförändringar deklarerar offentligt men oftare i auktoritära stater är dessa Principbeslut inte öppet redovisade. Lyckligtvis för analytikern följs ett Principbeslut av en mer empiriskt rik beslutsperiod (*decision period*). Det senare syftar på tidsperioden för implementering och den äger per definition rum längre ner i statens hierarkier. Eftersom MccGwire studerade kalla krigets militärstrategi var hans *empiriska indikatorer* klustrade kring införandet av nya eller modifierade vapensystem. En beslutsperiod, vilken typiskt varar i ett par års tid, kommer helt enkelt till sitt slut när det blir "trögt i pipeline" gällande nya vapensystem. Andra indikatorer är offentliga uttalanden som kan avslöja något om motiven för förändringar.

Det är viktigt att understryka hur beslutsperioder formas retroaktivt av analytikern när empiriska indikatorer identifieras. Efter att ha anat eller identifierat ett Principbeslut utifrån empiriska indikatorer är det möjligt att diskutera förändringstrycket (*pressure for change*) bakom ett sådant beslut. Vidare är det möjligt att utvärdera implikationer och formulera prövbara hypoteser gällande framtida empiriska indikatorer.

Som illustreras i figuren nedan länkar detta ramverk samman empiriska indikatorer (de små "guppen" i slutet av kurvan) med beslutsperioden och Principbeslut.

Figur 1. MccGwires principbeslut



Med andra ord betyder tillämpandet av detta ramverk att vandra baklänges i tiden (retrospektion), baserat på antagandet att det finns en oupptäckt orsak bakom en empirisk indikator, i syfte att identifiera en period då förändringen initierats. Det skulle kunna beskrivas som en iterativ process i fyra steg: att 1) notera empiriska indikatorer, 2) identifiera beslutsperioden, 3) söka förklaringar bakom förändringen baserat på förändringstryck (exempelvis

strukturella faktorer, hotbilder, ekonomiska förhållanden) och slutligen baserat på detta, 4) postulera ett principbeslut.

En av de stora utmaningarna för ett ramverk gällande ett principbeslut är när det skall tillämpas i turbulenta och komplexa informationsmiljöer. Detta är inga nyheter för den militära underrättelsemiljön, men forskare skolade i kalla krigets historia eller de som ägnar sig åt samtidshistoria är ofta intresserade av andra sorters källstudier (företrädesvis officiella arkiv). Vidare studerade McCwire en partidiktatur som uppvisade ett större mått av kollektivt beslutsfattande (främst genom Politbyrån) i jämförelse med Vladimir Putins Ryssland. Detta faktum kan vara försvårande i bemärkelsen att dagens beslut lämnar färre spår, vilket gör det svårare att identifiera beslutsperioder, men å andra sidan kan det finnas fler tillfällen att identifiera förändringsindikatorer tack vare öppna källor (OSINT) från medborgarna.³

En av de stora poängerna är att principbeslutet är just en ram, som ger en överblick över de komponenter som fogas samman i en besluts- och implementeringsprocess. Notera att ramverket är "öppet" i den meningen att det har mycket lite att bidra med vad gäller *hur* enskilda beslut tagits eller formats. Det betyder att alla ingående analytiska komponenter kan kombineras med olika sorters beslutsteori från områden som internationella relationer, utrikespolitisk analys eller förvaltningsforskning. Beroende på kontexten för beslutet som studeras kan det vara nödvändigt att lägga till analytiska element såsom byråkratisk politik, socialpsykologi, individers betydelse (se exempelvis Allison & Zelikow 1999; Doezer 2013; Gustafsson 1999; Yang 2010).

Denna öppenhet innebär även att frågan om nivåskattningar ("hög sannolikhet", "låg sannolikhet") bara kan bedömas relativt: beslut som ligger i linje med de bedömda nationella intressena kan betecknas som mer sannolika än de som inte ligger i de nationella intressena. Det finns en klar begränsning i denna typ av relativ sannolikhet (*relative probability*), i det att den inte i sig ger en referens för procentuell sannolikhet för att en händelse verkligen skulle inträffa (Friedman 2019: 30-33). Det finns även en öppenhet i förhållande till frågan om i vilken omfattning staten faktiskt fattar rationella beslut eller inte (jmf. Skak 2023).

Vidare passar ramverket onekligen bäst för situationer då en stormakt kan planera och verkligen genomföra en policyförändring, oftast vis-à-vis en mindre aktör i internationell politik. Det gör nämligen att underlaget för "större policyförändringar", dvs. det empiriska materialet, blir lättare att avgränsa. I det följande hämtas det från såväl ett diplomatiskt spår som ett militärt spår, vilka båda förenas i Kreml som beslutsforum.

3 Dilemmat med hur forskningen skall hantera en lögnaktig regim känns igen från det kalla kriget. Å ena sidan svårigheten att få uppgifter konfirmerade officiellt, å andra sidan risken att även trovärdiga källor sprider rykten och felaktiga uppgifter.

I detta sammanhang är det också viktigt att problematisera delar av McCwires ansats. En inte oväsentlig del av hans resonemang handlar om att Sovjetunionens utrikespolitik bestod av en strikt hierarki av nationella målsättningar. På många sätt speglar denna bild "sovjetologins" många problem, vilka ironiskt nog förstärkte den bild av den sovjetiska statsapparaten som kommunistpartiet ville förmedla. Studiet av sovjetisk utrikespolitik blir i hög grad ett studium av inrikes doktrindokument, vilket riskerar att rationalisera en process som kan vara betydligt mer spretig och mångfacetterad. Styrkan i McCwires modell är dock att den förser oss med en övergripande ram för beslutsprocesser, inte att dessa nödvändigtvis behöver fungera som en matrjosjka-docka som Kreml kan öppna och stänga med hjälp av strategiska dokument.

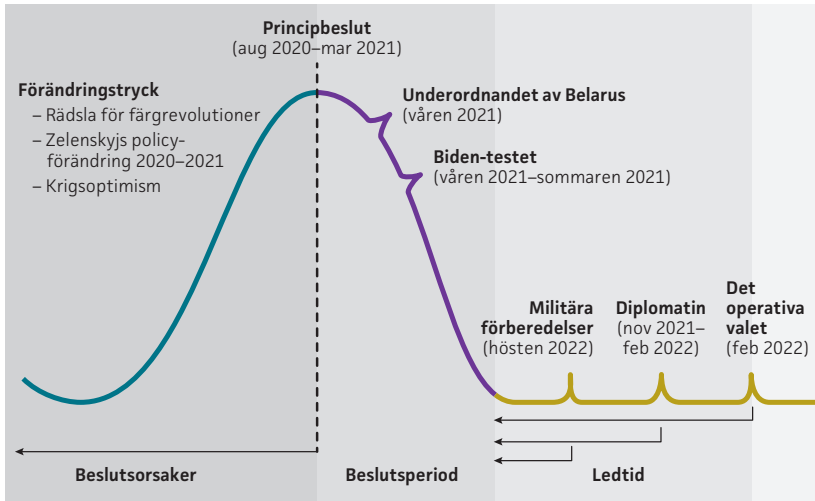
Låt oss efter denna metoddiskussion ägna oss åt vårt fall. Vi börjar med en sorts retrospektion, dvs. att från tidpunkten för den fullskaliga invasionen söka oss bakåt i tiden, för att först identifiera lämpliga empiriska indikationer av diplomatisk och militär karaktär och sedan diskutera och avgränsa den beslutsperiod, som ledde fram till den ryska eskalationen i Ukraina.

Vägen till upptrappningen i Ukraina

Kriget i Ukraina eskalerades dramatiskt som följd av en utvidgad, massiv rysk invasion den 24 februari 2022. Som jag argumenterar för i det följande kan ursprunget till denna upptrappning spåras till perioden hösten 2020 – vårvintern 2021. Jag visar att förspelet, och i någon mån hela upptrappningen, är intimt sammantvinnad med utvecklingen i Belarus, där de omfattande folkliga protesterna gentemot Lukasjenkas valfusk i augusti 2020 tillsammans med President Zelenskyjs förändrade politik gentemot Ryssland 2020 – 2021 och den utbredda krigsoptimismen i Kreml, sammantaget bildade ett starkt förändringstryck.

Figur 2 nedan visar, i kronologisk ordning, de fem distinkta händelser efter årsskiftet 2021, som i sammanhanget bör betraktas som väsentliga empiriska indikationer på att en rysk policyförändring kommit till stånd: det säkerhetspolitiska underordnandet av Belarus (våren 2021), Biden-testet (våren 2021-sommaren 2021), de ryska militära förberedelserna (hösten 2021), de diplomatiska framstötarna (november 2021-februari 2022) och det operativa valet (februari 2022). De första av dessa två, övertagandet av Belarus och Biden-testet uppträder tätt efter varandra – de bildar en avgränsad beslutsperiod – och blir samtidigt normerande för det fortsatta förloppet. I det följande kommer jag därför, genom att arbeta retrospektivt, påvisa *hur de senare händelserna bygger på vägval som gjordes redan under den första beslutsperioden*.

Figur 2. Vägen till kriget i Ukraina



DET OPERATIVA VALET

Den 21 februari 2022, då brittiska och amerikanska diplomater redan börjat evakueras från Kiev, beslutade Vladimir Putin att erkänna de så kallade "folkrepublikerna" Donetsk och Luhansk som självständiga stater. Dessa konstruerade entiteter hade uppstått efter angreppet på Ukraina 2014 och var parter i det så kallade Minsk II-avtalet (Allan 2020), vilket skulle skapa förutsättningar för en fredlig lösning av kriget i Donbass. Det innebar att "folkrepublikerna" deltog i de diplomatiska överläggningarna om Ukrainas politiska och konstitutionella framtid. Om folkrepublikerna erkändes självständiga skulle de däremot inte längre vara parter i Minsk II, och således inte kunna påverka Ukrainas framtid vid förhandlingsbordet.

Putins beslut implicerade med andra ord att Ryssland skulle tappa direkt inflytande över Ukrainas konstitutionella framtid. Den 21 februari innebar således ett övergivande av en nästan decennielång diplomatisk process. Beslutet gjorde således att någon form av militär aggression i Ukraina blev mer logisk utifrån ett ryskt perspektiv.

Nu låg vägen öppen för det Putin kallade "militärtekniska åtgärder", även om det bland utomstående betraktare fanns olika uppfattningar om hur ambitiös och djärv han skulle välja att vara som fältherre. Spekulationer gällde såväl upprättandet av en "landbrygga" mellan Donbass och Krim som ett militärt inlemmande av de båda "folkrepublikerna". Intensiv internationell diplomati bedrevs fram till invasionsdagen den 24 februari.

Idag kan följderna av det strategiska valet den 21 februari att erkänna Donetsk och Luhansk beskrivas som en fullskalig militär invasion, med anfallsriktningar från såväl Belarus som södra Ryssland och det ockuperade Krim.

För att förstå varför Putin valde att överge Minsk II istället för att fortsätta den diplomatiska vägen, där Ryssland hade ett direkt inflytande över Ukrainas framtid, behöver vi sätta strålkastarljuset på händelser som inträffade mer än ett år tidigare. Det första steget i denna retrospektion är den diplomatiska process som föregick valet att inleda de ”militärtekniska åtgärderna”.

DIPLOMATIN

Från hösten 2021 fram till vårvintern 2022 var Ryssland och Väst involverade i ett tätt diplomatiskt utbyte. De centrala händelserna var CIA-chefen William Burns besök i Moskva i november 2021, OSSE-mötet i utrikesministerformat i Stockholm och mötet mellan vice utrikesministrarna Wendy Sherman och Sergej Ryabkov i januari 2022.

CIA-chefen William Burns besök i Moskva i början av november kom efter flera veckors öppna diskussioner om ryska planer för ett angrepp på Ukraina. I Moskva mötte Burns både chefen för utrikesunderrättelsetjänsten Narysjkin och ordföranden i säkerhetsrådet Patrusjev. Dessutom hade han under sitt besök ett för protokollet ovanligt telefonsamtal med president Putin. Syftet med initiativet var att lufta allvarlig amerikansk oro, diskutera de ryska intentionerna med den stora militära närvaron vid den ukrainska gränsen och varna för en eskalation. Burns besök var det fjärde högnivåbesöket sedan sommaren (efter John Kerry i juli, Anthony Blinken i augusti och Victoria Nuland i oktober), och det speglade de tilltagande spänningarna mellan ökad amerikansk oro över rysk närvaro vid Ukraina och rysk syn på sin rätt till inflytande i närområdet (Troianovski & Barnes 2021).

Några veckor senare krävde Ryssland verbalt (och offentligt) ändrade principer för den europeiska säkerhetsordningen. Putin pekade ut Västs och Natos agerande i Ukraina som en ”röd linje” för ryska reaktioner, och uppmanade utrikesminister Sergej Lavrov att ”trycka på för seriösa långsiktiga garantier som tillgodoser Rysslands säkerhet” (President of Russia 2021a). För sin del liknade Lavrov situationen i Ukraina vid den som föregick kriget i Georgien 2008 (Roth 2021a; Reuters 2022a).

Vid OSSE:s utrikesministermöte i Stockholm i början på december 2021 hade utrikesminister Anthony Blinken och Lavrov ett möte. Lavrov uttryckte en önskan att ”lösa Ukraina-krisen”, Blinken å sin sida underströk djup oro för utökad rysk intervention i Ukraina, men betonade att det även fanns frågor där USA och Ryssland kunde samarbeta (U.S. Department of State 2021a). Vid denna tidpunkt spreds hela den ryska invasionsplanen öppet i västerländska media som *Washington Post* och tyska *Bild*, inklusive ungefärlig tidpunkt för angreppet (Ignatius 2021; Röpcke 2021). I ett telebildsamtal mellan president Biden och Putin den 7 december varnade den amerikanske presidenten för svåra ekonomiska konsekvenser för Ryssland vid ett angrepp, men underströk samtidigt att USA inte skulle skicka amerikanska soldater för att försvara

Ukraina (Roth 2021b). I ett nytt samtal den 30 december utlovade Biden bi- och multilaterala samtal för att lösa krisen (The White House 2021a).

I skriftlig form lanserades det ryska kravet på en ny säkerhetsordning i Europa först den 17 december 2021 och då i form av två dokument.⁴ I sammanlagt 17 avtalsartiklar krävde Ryssland säkerhetsgarantier från Nato: att Ukraina aldrig skulle kunna bli medlem av alliansen, att trupp skulle dras tillbaka från länder som varit medlemmar sedan 1997, att det infördes ett stopp för nya medlemskap i alliansen, samt att inga övningar skulle få genomföras i Rysslands närhet (Foreign Ministry of Russia 2021a; Foreign Ministry of Russia 2021b).

I enkla verba innebar de ryska kraven en ”tillbaka till Tyskland-klausul” (dvs. att utvecklingen av Nato-medlemmar efter murens fall rullades tillbaka) och därmed en nyordning i Europa. Ett bejakande av dessa anspråk skulle ha inneburit ett amerikanskt övergivande av medlemmarna i Central- och Östeuropa och gett Moskva ett avgörande inflytande över den europeiska säkerhetsordningen. Kraven hade i sig inget med Minsk II att göra, eftersom de inte påverkade Ukrainas inrikespolitik eller konstitution. Ryssland krävde skyndsamt svar från USA. Det ryska utspelet startade en diplomatisk skytteltrafik till Moskva av sällan skådat slag.

Kraven är förbryllande av två anledningar: dels för att Putin flera gånger uttryckt skepsis över Washingtons förmåga att följa överenskommelser, dels för att seriösa diplomatiska förhandlingsbud och utkast till avtal vanligtvis inte utannonseras offentligt i internationell politik. Som Rysslandsforskaren Michael Kofman noterat föreföll ”de diplomatiska ansträngningarna improviserade/.../Det ryska utrikesdepartementet, oftast de sista att veta vad som vad som var i görningen, var som väntat överraskade över att det förväntades bidra med dokumentutkast” (Kofman 2022). Putin klargjorde vid samma tid att ”om våra västerländska kollegor fortsätter sin uppenbart aggressiva linje, kommer vi att vidta lämpliga militärtekniska reciproka åtgärder” (President of Russia 2021b). Trots att de ryska kravens långtgående karaktär och de improviserade omständigheter under vilka de framkastats gjorde dem till uppenbara exempel på ett *casus belli*, kom de att behandlas av Väst som påtryckningsdiplomati (*coercive diplomacy*) som behövde bemötas diplomatiskt.

Svaret från USA kom i januari 2022 på den amerikanska beskickningen i Genève, i en extraordinär session av det som kallats den strategiska stabilitetsdialogen (*strategic stability dialogue*) mellan vice utrikesministrarna Sherman och Ryabkov. Det amerikanska svaret fokuserade på andra ryska krav än säkerhetsordningen, huvudsakligen rustningskontroll. Frankrikes President Emmanuel Macron besökte Moskva i februari, underströk sin strävan efter en lösning som garanterade säkerheten för Ryssland och påstod efter mötet ha fått

4 Ryssland hade redan efter samtalet den 7 december publicerat en kravlista.

försäkringar om att Putin inte avsåg eskalera situationen i Ukraina (Harding, Walker, Roth, Chrisafis, Borger & Connolly 2022). Tyske förbundskanslern Olaf Scholz besökte Putin i Moskva kort efter och fick beskedet att Ryssland inte ville ha krig (Euronews 2022).

Detta resonemang leder vidare till frågan om varför Ryssland lade fram så oantagbara krav i ett till synes improviserat diplomatiskt initiativ? Vi behöver backa undersökningen ytterligare några månader och rikta uppmärksamheten mot den ryska militära uppladdningen som föregick det diplomatiska utspelet.

DE MILITÄRA FÖRBEREDELSENA

Den 12 juli publicerade Putin en essä med titeln "Om den historiska enheten av ryssar och ukrainare" (President of Russia 2021c).⁵ Det grundläggande budskapet i essän var att ukrainare och ryssar är *ett* folk och att de hör ihop såväl kulturellt som statsrättsligt. Det mesta av texten rörde Putins syn på Rysslands historia. Det stora problemet beskrevs som att dagens Ukraina blivit ett "anti-ryskt" projekt understött av "nynazister", vilket utnyttjas aggressivt av USA. Grunden för Minsk II underkändes ("Kiev behöver helt enkelt inte Donbass") och "verklig ukrainsk suveränitet är endast möjlig i partnerskap med Ryssland" (ibid.). Det förflutna användes för att legitimera en imperial berättelse om hur Ukraina inte har något existensberättigande. Det är noterbart att Putins essä ligger i linje med den reviderade nationella säkerhetsstrategin som lanserades bara några veckor innan, där formuleringarna om hoten mot de traditionella ryska andliga och moraliska värderingarna utvidgats, vilken syftar till att säkra "Rysslands kulturella suveränitet och bevara en enhetlig kulturell sfär" (President of Russia 2021d; även Vendil-Pallin 2023). Försvarsminister Sjojgu gjorde under sommaren Putins essä till obligatorisk läsning för ryska armén.

Samtidigt med denna publicering pågick en rysk militär uppladdning längs den rysk-ukrainska gränsen. I detta område fanns vanligtvis omkring 25–30 bataljonsstridsgrupper (BTG), men detta antal växte succesivt under hösten till 35–40 för att i slutet av året nå runt 65–70 stridsgrupper. Ryska styrkor grupperades även i Belarus, inte bara i samband med den återkommande storövningen *Zapad-2021* i september. Enligt en av BBC:s källor i en västerländsk underlättelsetjänst fanns det redan under sommaren en planering i Kreml för en militär invasion: "Från sommaren såg vi en liten grupp seniora personer som planerade för en fullskalig invasion av hela landet [Ukraina]" (Corera 2022).

Oaktat graden av detaljerad planering under sommaren 2021: från och med denna tidpunkt förelåg både en specificerad imperialistisk målsättning gentemot Ukraina och en avsevärd militär uppladdning för att förverkliga denna. Men vad fanns det för anledning för Kreml att tro att man framgångsrikt

5 Putin publicerade även en historisk essä i den amerikanska tidskriften *The National Interest* under sommaren 2020 (Putin 2020).

skulle kunna genomföra en militär operation? Vad fanns det för skäl att tro att Ryssland verkligen skulle kunna erövra Ukraina och därigenom urholka dess suveränitet?

BIDEN-TESTET

Även om det faller något utanför framställningen att fullständigt skildra den strategiska miljön som omgav Ryssland under våren 2021, så är den del som gäller den sittande amerikanska presidentadministrationen och dess överväganden nödvändiga för berättelsen. President Biden hade under sin valkampanj lovat att ”göra Ukraina till en utrikespolitisk prioritering” och visat på en vilja att ge stöd genom att skicka så kallade dödliga vapen (*lethal weapons*) till Ukraina (Council on Foreign Relations 2019). I början av sommaren lyfte President Zelenskyj frågan om så kallad MAP-status (*Membership Action Plan*) inom Nato, vilket, om önskemålet gått igenom, skulle signalera ett tydligt ställningstagande inom alliansen för ett framtida ukrainskt medlemskap (Polityuk 2021).⁶

Från slutet av mars 2021 genomfördes från rysk sida beredskapskontroll och kombinerade gemensamma övningar med cirka 100-150 000 soldater i de södra och västra militärdistrikten nära gränsen till Ukraina, samt på Krim. Operationerna var enligt Sjojgu ett svar på hotfulla aktiviteter från Väst (Interfax 2021) och involverade två arméer och tre fallskärmsdivisioner, samt flyg-, marin- och logistikförband (Reuters 2021b). U.S. European Command (EUCOM) reagerade i slutet av mars genom att höja sin beredskapsnivå till ”potentiellt överhängande kris” (Kramer 2021). Ryssland hade genom sitt agerande skapat en europeisk säkerhetskris.

I Putins 17:e årliga tal till nationen den 21 april varnades Väst för att ägna sig åt ”provokationer” och att överskrida av Ryssland dikterade ”röda linjer” och efter detta ta avbröt Ryssland övningarna (President of Russia 2021e). Militär materiel kom dock att lämnas kvar i gränstrakterna till Ukraina. Det är noterbart att Biden-administrationen vid denna tidpunkt, dvs. våren 2021, tydligt kommunicerat sin ambition att ha ”stabila och förutsägbara” relationer med Ryssland och i juni deklarerade man att ett ukrainskt Nato-medlemskap inte var förestående och sköt också upp den planerade leveransen av försvarsmateriel till landet (Gregorian 2021; The White House 2021b; Woodruff Swan & McLeary 2021).

Toppmötet i juni på Villa La Grange i Genève var det första mellan Putin och Biden. Det är notabelt att Ryssland hade med sig stora delar av sin statsledning

6 Det fanns en mängd faktorer med potential för försvärande av de amerikansk-ryska relationerna under våren 2021. Biden kallade Putin för ”mördare” (Troianovski 2021), Zelenskyj startade *Crimea Plattform* med amerikansk uppbackning (U.S. Department of State 2021b) och den amerikanske försvarsministern Lloyd Austin hade ett telefonsamtal med sin ukrainske kollega Andrej Taran där han underströk USAs stöd för ukrainsk suveränitet (U.S. Department of Defense 2021).

(inklusive presidentadministrationen och generalstaben) till Genève. Diskussionerna ägnades helt åt bilaterala rustningskontrollfrågor (The White House 2021c). Det kanske mest konkreta resultatet av samtalen var att länderna beslutade att sända tillbaka sina respektive ambassadörer till sina ambassader. På presskonferensen efter mötet underströk Biden att vägen framåt inte handlade om självintressen utan om gemensamma intressen, och att ”vi kommer få reda på mellan sex månader och ett års tid om vi faktiskt har en strategisk dialog som betyder någonting” (The White House 2021d).

Det intressanta med denna händelsekedja är att den förmodligen *inte* är ett uttryck för rysk påtryckningsdiplomati. Det typiska för en sådan är just skapandet av en kris, som åtföljs av långtgående krav där motståndaren tvingas till eftergifter för att undvika fortsatt eskalation. Men frågan om den europeiska säkerhetsordningen och amerikanskt samarbete med Ukraina förefaller inte ha varit central i den ryska dialogen med amerikanerna. Därför framstår den ryska framstötten under denna period snarare som en sondering och ett test av Biden-administrationens förmåga att stå emot hotet om en militär upptrappning (för en liknande tolkning, se Bielieskov 2021: 1). Frågan är vilka bevekelsegrunder som låg bakom ett sådant test. Varför lade Ryssland inte redan då fram kraven på ny säkerhetsordning och att det amerikansk-ukrainska försvarssamarbetet skulle avbrytas?

UNDERORDNANDET AV BELARUS

Den militära uppbyggnaden nära Ukraina under våren och sommaren 2021 måste ses mot bakgrund av utvecklingen i Belarus några månader tidigare. Med början i augusti 2020 åkte ryska militära förband in till Belarus på en nästan månatlig basis, under förevändningen om ”gemensamma övningar”, och började etablera en infrastruktur för mer permanent närvaro (Barros 2020a; Rác 2022: 4). Under hösten kom försvarsministrarna Khrenin och Sjojgu överens om en gemensam militärdoktrin och att upprätta gemensamma ”regionala styrkegrupperingar” (Barros 2020b). Vid OSS-toppmötet i december samma år antogs en plan för närmare militärt samarbete fram till 2025. Den 5 mars 2021 meddelades att tre gemensamma militära anläggningar skulle etableras, varav en på Belarus territorium (gemensam utbildning för ryskt luftvärn och Su-30SM flygplan i Grodno). Planen blev operativ i augusti-september. Från och med nu fanns det en permanent rysk trupp närvaro i Belarus, även om verksamheten officiellt betecknades som ett ”stridsträningsscenter”.⁷

Denna utveckling fortsatte under hösten 2021. Till skillnad från den återkommande övningen Zapad-2017 kom Zapad-2021 att helhjärtat stödjas av President Lukasjenka och under övningen meddelade han att Belarus tagit emot

7 Detta är en process som möjligen fortgår. I juli 2022 meddelade den ukrainska generalstaben att flygbasen (Zyabrovka, även Pribytki), tagits över av Ryssland (Mordowanec 2022).

substantiella ryska vapenleveranser (bland annat luftvärnssystemet S-400) (Rácz 2022: 5). Från september började ryska flygplan patrullera belarusiskt luftrum. Lukasjenka deklarerade att Ryssland och Belarus i praktiken har "en gemensam armé" (Klapper 2021) och en månad senare gick han ännu längre och menade att Belarus kunde utgöra "en gemensam militär bas med Ryssland" i händelse av en utländsk attack (TASS 2021). En analytiker noterade att landet i "praktiken blivit en del av Västra militärdistriktet [i Ryssland]" (Whitmore 2022).

I februari 2022 kulminerade denna utveckling med den gemensamma rysk-belarusiska övningen Förenad beslutsamhet 2022 (*Sojuznaja resjimost' 2022*), som involverade omkring 30 000 soldater, den största ryska militära kontingenten i Belarus någonsin och som i stor utsträckning stannade kvar efter övningens slut (Rácz 2022: 5). Till skillnad från Zapad-2021 övade Förenad beslutsamhet 2022 förmågan att slå tillbaka en västlig aggression från väst och syd, vilket implicerade Ukraina som källa till aggression.

Men omläggningen av den belarusiska politiken var inte bara militärstrategisk utan också säkerhetspolitisk i bredare bemärkelse. Belarus hade, i enlighet med sin dåvarande konstitution, förhållit sig neutralt gentemot den ryska invasionen av Krim 2014. I mars 2021 kom Belarus att initiera en förändring i sin författning så att statusen som kärnvapenfri och neutral stat togs bort (President of the Republic of Belarus 2021a; President of the Republic of Belarus 2021b). I och med 103:e luftburna brigadens insättande i Kazakstan i januari 2022 bekräftades denna utveckling; Belarus övergav därmed en decennielång tvekan att inte skicka styrkor på militära utlandsuppdrag (Bullock & Fiorenza 2022).

Under våren och sommaren anlände ryska styrkor till Belarus under förevändning att man ville "hjälpa" landet i vad som för Väst framstod som försök att utnyttja flyktingströmmar mot Polen, Litauen och delvis Lettland i destabiliserande syfte (ABC News 2021).⁸ Betydelsen av detta har noterats: "att Ryssland var så direkt involverad i Belarus dispyter med Väst var ett tidigare icke skådat fenomen innan 2020" (Rácz 2022: 5).

Utvecklingen talar med andra ord för att Belarus under våren och sommaren långsamt gjordes till språngbräda för ryska militära insatser och öppet, och sannolikt under visst tvång, kom att stödja Rysslands utrikespolitiska linje. Detta var ett militärstrategiskt de facto övertagande om än inte de jure. Men varför fanns ett ryskt behov att etablera kraftigt utökade militäroperativa möjligheter i Belarus? Frågetecknen kring det ryska diplomatiska spåret under upptakten till kriget kvarstår, men gäller också varför Ryssland flyttade fram sina militära positioner i Belarus.

8 Att detta var en täckmantel indikeras av att bland dessa återfanns strategiska bombplan (Tu-160 och Tu-22M3).

PRINCIPBESLUTET

Visserligen har Belarus, som del av "Unionsstaten Ryssland–Belarus", länge varit militärstrategiskt centralt för Ryssland, främst för försvar av luftrummet och exklaven Kaliningrad. Poängen här är att Belarus fram till presidentvalet 2020 spjärnat emot ett fördjupat militärt samarbete med Ryssland. Ryska krav på permanent trupp närvaro hade avvisats och i december 2014 hade President Lukasjenka till och med slagit fast att "Belarus aldrig skulle tillåta andra länder att använda Belarus territorium för militär intervention i Ukraina" (van der Togt 2017: 15). Även före Zapad-2017 försökte Ryssland öka sin truppstorlek i de gemensamma övningarna, vilket Minsk framgångsrikt stått emot.

Som tidigare redovisats ändrades denna linje 180 grader. De första konkreta stegen i den belarusiska omsvängningen togs i början av mars 2021, men fortsatte sedan kontinuerligt ända fram till övningen Förenad beslutsamhet 2022 och den storskaliga invasionen av Ukraina. Rysslandsanalytikern András RácZ noterar att "denna massiva [ryska] framgruppering blev preludiet till den ryska invasionen av Ukraina" (RácZ, 2022: 1). RácZ sätter även Lukasjenkas förmåga "att överkomma sitt tidigare motstånd [mot militärt samarbete med Ryssland]" i direkt samband med ett "växande beroende av Moskva" (ibid.: 4). Här finns med andra ord fog för tolkningen av ryska förberedelser för att göra Belarus till ett lydigt strategiskt verktyg, som det senare visade sig kunde utnyttjas för invasionen av Ukraina knappt ett år senare.

För att helt förstå vidden av denna förändring är det viktigt att understryka hur nödvändiga förberedelserna under våren kom att bli för de ryska operationerna i Belarus efter 24 februari 2022. Överenskommelsen om att etablera en rysk anläggning i Grodno skapade den rättsliga grunden för rysk militär närvaro, rotation och flexibel tillväxtkapacitet, vilket är vitalt i händelse av en snabb eskalation (vilket redan det ryska erövrandet av Sevastopol visat 2014). Redan vid tidpunkten för toppmötet i La Grange betraktade Ryssland Belarus "som en integrerad komponent i deras planer för operationer i Västlig riktning" (CSIS 2021). Den brittiske analytikern William Alberque beskrev processen som en "helomvändning" av Lukasjenka, ett skifte som i slutändan "förebådar en andra front i en attack på Ukraina, vilken hotar Kiev" (Alberque 2022).

Markoperationen mot Kiev, som med sin dekapiteringspotential var den strategiska poängen med invasionen, innefattade två ryska arméer (35:e och 36:e CAA) som båda utgick från Belarus. På flygsidan har Ryssland använt inte mindre än nio olika flygbaser i Belarus under den fullskaliga invasionen, främst Baranovitjy och Lida (Ovsyaniy 2022). Belarus 180-graders sväng innebar med andra ord inte bara en större förändring i de rysk-belarusiska relationerna, utan gav också Ryssland utökade möjligheter att trappa upp aggressionen mot Ukraina.

Men vad innefattade egentligen detta beslut? Det vi kan konstatera av tidigare resonemang är att underordnandet av Belarus skapade *utökade militäroperativa*

möjligheter för Ryssland. Att denna succesiva militära uppladdning inte aktivt användes för att understödja kraven på ny säkerhetsordning eller avbrytande av amerikanskt stöd är något som inte går att bortse från i tolkningen av Belarus hastigt förändrade policy. Det talar för att Kreml tidigt fattat beslut om en form av underordning av Belarus i syfte att ha utökade eskalationsmöjligheter gentemot närområdet, och operativt från och med hösten 2021.

Eftersom Belarus inte endast kan fungera som språngbräda gentemot Ukraina måste vi hålla öppet för att beslutet att underordna Belarus den ryska säkerhetsstrategin även kan ha involverat andra aggressionsintentioner i det närområdet. En av de stora poängerna som lyfts fram i svenska krigsspel är den ryska operativa fördelen med att redan från början finnas på plats med markförband i Belarus vid ett angrepp på de baltiska staterna (Hagström-Frisell & Pallin 2021: 118). Med andra ord kan detta principbeslut innefattat ökade möjligheterna för ett angrepp inte bara mot Kiev utan också de baltiska staterna och Polen.

När och varför fattades beslutet att trappa upp invasionen av Ukraina?

På denna punkt går det att väva in bakomliggande strukturella, ideologiska och psykologiska drivkrafter, vilka borde undersökas närmare av den fortsatta forskningen. Tre omständigheter framstår omedelbart som de mest rimliga förklaringarna: protesterna efter presidentvalet i Belarus 2020, Zelenskyjs policyförändring 2020-2021 och rysk krigsoptimism. Alla tre kan ha lett till ett förändringstryck.

Protesterna i Belarus efter presidentvalet i augusti 2020 är ett uppenbart exempel på ett förändringstryck. Det flagranta valfusket följdes av omfattande folkliga protester över hela Belarus. Den ryska statsledningens rädsla för så kallade "färgrevolutioner", dvs. demokratiseringar och liberaliseringar likt Georgien 2003 och Ukraina 2004, är allmänt erkänd bland Rysslandskännare (Landry 2011; Koesel & Bunce 2013; se även specialnummer om Ryssland, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1, 2023). Rädslan för färgrevolution skulle rimligtvis kunna förklara en operation för att rädda Lukasjenka-regimen så att inte ytterligare ett broderland "gick förlorat" till Väst. Men detta motiv förklarar inte Belarus förändrade författning, förklarar inte den upptrappade övningsverksamheten eller de aggressiva, militära utplaceringarna. Om viljan att slå vakt om Lukasjenka-regimen i huvudsak är uttryck för en defensiv ambition, så är det senare ett gott exempel på ett tänkande av mer offensiv karaktär – ett tänkande som ligger mer i linje med det imperiala narrativ som kom till uttryck i Putins essä några månader senare. I någon mening kan denna imperialism sägas vara ett latent element i rysk strategisk kultur (Blank 2012), men Putins essä förvandlade det till en aktuell utrikespolitisk riktning. Här går det även att tänka sig möjligheten att Ryssland haft drivkraften att både rädda Lukasjenka och förbereda ett offensivt agerande, men väntat med beslut om detaljerna kring invasionens storlek och inriktning.

Ett annat möjligt förändringstryck, uppmärksammat av bland andra Michael Kofman, är Zelenskyjs policyvändning under 2020 och i början på 2021. Kofmans argument är att Zelenskyj allt mer kom att vända sig från förhandlingar och kompromisser med Moskva (Kimmage & L  t   2021), och i den andan både arresterade Putins nära allierade Viktor Medvedchuk (RFE/RL 2021) och förbjöd tre ryska TV-kanaler att sända i Ukraina (Dickinson 2021). Ukraina införde också en språklag som uppenbart misshagade Putin (Kudriavtseva 2019). Kofmans tolkning är att detta sammantaget gjorde att ryska företrädare "offentligt uttalat att de inte ser någon poäng med förhandlingar med Zelenskyj, betraktar hans administration som en marionett till USA och har istället vänt sig till dennes patron – Washington" (Kofman 2022). Det intressanta med denna iakttagelse är att den pekar ut en tidpunkt för omprövning av den ryska policyn gentemot Ukraina som tidsmässigt sammanfaller med de krigsförberedelser som Ryssland initierade i Belarus under våren 2021. Den ryska synen var nu att strategin för Ukraina misslyckats, diplomatin i Minsk II k  rt fast och Ukraina mer och mer betraktades som en de facto Nato-medlem.

Slutligen så frågan om rysk krigsoptimism, dvs. uppfattningen att det var möjligt att relativt smärtfritt och utan n  mnbara förluster störta Zelenskyj och erövra Ukraina militärt. T  nkes  ttet aktualiserar både en diskussion om graden av rationalitet i beslutsfattandet (Putins mentala hälsa), socialpsykologiska mekanismer bland beslutsfattarnas vägval (*groupthink* och *selection bias*) och organisatorisk dynamik (byråkratisk rivalitet).

Vid sitt tal på Världsekonomiskt forum i Davos den 27 januari 2021 delade Putin med sig av sin analys av världsläget, där han bland annat identifierade paralleller med 1930-talet. Den centrala slutsatsen var att utvecklingen på grund av motsättningarna i världspolitiken befann sig i en "nedåtgående spiral" och att "det finns en möjlighet att vi kan erfara en faktisk kollaps av världsutvecklingen som kan leda till en allas kamp mot alla" (President of Russia 2021f).⁹ Detta   r ett intressant exempel på den bild av världsläget som vintern 2021 präglade Putins "egna värld", för att använda den ryske *Novaya Gazeta* journalisten Roman Amins ord, en syn som formats av "fysisk och informationsm  ssig isolering av presidenten" (Amin 2022).

Talet i Davos hade en fatalistisk och eskatologisk underton, men den ryska ledningen kan också ha haft en snedvriden syn på möjligheterna att snabbt besegra Ukraina. Enligt Amin var det snedvriden och förljugen information från Putins tidigare kollegor på nationella säkerhetstjänsten FSB:s femte direktorat som låg till grund för Rysslands beslut att fullskaligt erövra Ukraina (ibid.) I samma andetag kan nämnas möjligheten att det ryska ledarskapet kan ha

9 Som Rysslandsf  rskaren Bo Petersson uppmärksammat präglades Putins tal på Valdai-klubben i oktober 2020 av en liknande ton: "Jag skulle vilja säga till dem som fortfarande väntar på att Rysslands styrka skall avta: det enda vi bekymrar oss f  r   r om vi kommer att få en förkylning på er begravning" (Petersson 2022).

varit präglad av vanföreställningar om att Ryssland skulle hälsas som befriare i Ukraina och att den ryska eliten betraktade Ukraina som styrt av en lättkontrollerad och korrupt elit. Som Kofman konstaterat är detta inte första gången politiska ledare har snärjt in sig i ett krig, eftertionaliserat dess riktighet och baserat sina beslut på felbedömningar av socio-politisk dynamik och tänkbara ockupationskostnader (Kofman 2022).

Efter att ha diskuterat dessa tre källor till ett förändringstryck på den ryska policyn för Ukraina, kan man skönja ett mönster där de tre faktorerna i viss mån kompletterar varandra. Frågan om Belarus var akut och behövde hanteras efter augusti 2020, men det var inte förrän i mars 2021 som de konkreta militära förberedelserna som möjliggjorde eskalationsmöjligheterna under hösten började. Det är under denna period, dvs vinterhalvåret 2020/2021, som ett Principbeslut troligen växte fram den ryska statsledningen, med syftet att möjliggöra en fullskalig invasion av Ukraina från och med hösten 2021¹⁰ I och med detta sattes bollen i rullning mot 24 februari.

Slutdiskussion: principbeslutet och den strategiska analysen

Denna artikel har lyft fram ett ramverk från det kalla kriget som hjälp för att skriva samtidshistorien om den ryska eskalationen i Ukraina 2022. I linje med Putnams credo finns nu ett approximativt svar på en viktig fråga.

Låt mig kort sammanfatta undersökningen och på så sätt genomföra ett *post hoc* test. I den empiriska undersökningen har jag argumenterat för: att Ryssland 1) 2020 räddade Lukasjenka och därigenom de facto underordnade hans regim ryska säkerhetsintressen, 2) under våren 2021 startade en stor militär övning och i det sammanhanget började bygga upp en permanent militär närvaro i Belarus, i båda fallen utan att skicka tydliga diplomatiska signaler till Väst, 3) under hösten 2021 succesivt ökade sin militära närvaron i Belarus och samtidigt byggde upp det södra militärdistriktet, 4) på senhösten och vintern 2021 lade fram uppenbart oantagbara krav på Väst som inte var direkt kopplade till Minsk II-avtalet, och slutligen, 5) valde att lämna Minsk II och storskaligt invadera Ukraina. Av detta följer: det var Rysslands underordnande av Belarus som lade grunden för den fortsatta militära uppbyggnaden. Vårens militära uppbyggnad syftade sannolikt inte till att uppnå diplomatiska eftergifter från Väst, eftersom en revidering av säkerhetsordningen inte ens låg på bordet i La Grange. Agerandet under våren 2021 bör därför inte betraktas som exempel på påtryckningsdiplomati. Den intensifierade militära integrationen

10 Det bilaterala mötet mellan Putin och Lukasjenka i Sotji den 22 februari 2021, framstår som ett potentiellt tillfälle att kommunicera ett sådant beslut. Det 25-åriga basavtalet för ryska radastationer i Belarus löpte ut i juni, och detta var första tillfället de båda möttes efter att Ryssland gett ett frikostigt lån till Belarus i september 2020.

av Belarus under sommaren talar för att man ville ha förmågan att lösa sina problem med Ukrainas utveckling militärt alldeles oavsett vad som skedde vid förhandlingsbordet.¹¹

Eftersom Moskvas krav i december, då stora ryska styrkor fanns insatsberedda vid ukrainska gränsen, primärt uttryckte en öppen revanschism riktad mot USA och Nato snarare än en kritik av Ukrainas amerikanska samarbete eller kommande Nato-medlemskap, borde påtryckningsdiplomati rimligtvis kunna avvisas som troligt instrument.

Som Michael Kofman påpekade kan en helt ny säkerhetsordning knappast bluffas fram och han observerade angående det ryska ledarskapet: ”om de verkligen var intresserade av att avskräcka amerikanskt försvarssamarbete [med Ukraina] så borde detta ha gjorts på toppmötet i juni [La Grange] och de skulle ha gett försöken lite mer tid att nå resultat än några månader” (Kofman 2022). Då de ryska diplomatiska kraven med all säkerhet improviserades fram och i sin form var uppenbart oacceptabla för västsidan, syftade dessa troligen till att utgöra ett *casus belli*.

Det fanns med andra ord även före den 24 februari 2022 empiriskt tillgängliga argument för att utvecklingen i Belarus varit avgörande för konfliktförloppet; utvecklingen drevs av beslut tagna under perioden efter massprotesterna i augusti 2020 och mars 2021, beslut som banade väg för en upptrappning gentemot Ukraina. Detta är en tolkning som bygger på att ”Belarus har spelat en nyckelroll och aktiv roll i Rysslands attack [på Ukraina efter 24 februari]” (Rácz 2022: 5)¹², men som samtidigt ger utrymme för att en hel del improvisation från den ryska statsledningens sida kunnat ske under händelseförloppet efter våren 2021.

Det finns två vetenskapliga bidrag kopplade till denna empiriskt förankrade strategiska analys. Det första är att den visat användbarheten av en förenklad processansats som tar hjälp av kronologisk analys i ett konfliktförlopp. Genom att länka empiriska indikationer i en relativt avgränsad strategisk kontext bakåt till den tidpunkt då de igångsattes, kan mer eller mindre trovärdiga motiv (relativ sannolikhet) utkristalliseras – eller avföras. Detta är avgörande för att kunna bringa ordning i ett omfattande och fragmentariskt empiriskt stoff.

Undersökningen har således visat att det går att göra rimlighetsbedömningar i en strategisk analys med hjälp av en mer avskalad metodik, något som är viktigt för den som vill ägna sig åt den tredje uppgiften. En nackdel kan vara att analysen gör aktörerna mer rationella än de förtjänar. Att arbeta med ramverket kräver stor kännedom om och förförståelse av det empiriska stoffet.

11 För att undvika felslutet *post hoc ergo propter hoc* är det viktigt att påpeka att det efter undersökningen *inte* går att sluta sig till exakt vilka militäroperativa mål (om några) som innefattades i ett principbeslut, dvs. när en operation skulle inledas, eller hur omfattande den skulle komma att bli.

12 I ett av de första officiella uttalandena efter den 24 februari skriver Vita Huset att USA avser straffa Belarus för att det ”möjliggjort Putins invasion av Ukraina” (The White House 2022e).

Detta innebär, för det andra, i det konkreta fallet, att de analytiska bedömningarna av det ryska militära agerandet under hösten 2021 förmodligen skulle kunnat förbättras. Det vore orättvist att i efterhand kräva att analyser av händelserna under våren 2021 även skulle förutse alla kommande strategiska implikationer: det är nästan omöjligt att se konsekvenserna av en händelse i stunden. Men med några månaders distans till händelseförloppet hade bedömningarna av hur militära och diplomatiska aspekter av det ryska agerandet hängde ihop underlättats om MccGwires retrospektiva ramverk tillämpats.

Med MccGwires analysverktyg hade det gått att redan inför Zapad-21 konstatera att denna ”kommer bli en viktig övning för att bättre förstå rysk-belarusisk militär integration och den potentiella framtida ryska användningen av belarusiskt territorium” (Muzyka 2021: 1). När analytiker under hösten 2021 frågade sig varför Ryssland byggde upp en militär styrka längs den ukrainska gränsen och vad syftet var med det diplomatiska initiativet den 17 december, hade några av de mest orimliga svaren kunnat uteslutas.

Tolkningen av den ryska militära uppladdningens roll hade inte behövt bli vad som idag framstår som ett svenskt underrättelsemisslyckande.¹³ Den var, som vi konstaterat ovan, troligen inte ”en form av politisk påtryckning”, som exempelvis Martin Kragh gjorde gällande (Martin Kragh i Sveriges Radio, 2021). Vidare hade det varit svårt att påstå att ”i möjligaste mån försöker man [Ryssland] undvika att göra en militär insats. Det handlar ju om att behålla eskalationskontrollen, att inte utmana för mycket” (Chefen för militära underrättelsetjänsten Lena Hallin i Holmström 2022). Således hade inte heller den svenska regeringen behövt bli överraskad: ”Den svenska militära underrättelsetjänsten bedömer inte ett anfall som sannolikt. Det uppger flera källor [i Regeringskansliet]. I Regeringskansliet dominerar analysen att Putin har kapaciteten, men knappast intentionen att invadera Ukraina” (Strömberg, Nilsson & Stjernkvist 2022).¹⁴

De ryska diplomatiska kraven hade inte heller förefallit gåtfulla. Redan vid La Grange hade en del experter observerat att Ryssland inte pressade och provocerade USA (”Jag var lite orolig att det inte skulle gå så bra, att det skulle spåra ur av en eller annan anledning. Men det gjorde det inte”, Gudrun Persson i Tanha 2021).

Just bristen på kanonbåtsdiplomati, underordnandet av Belarus och den militära uppladdningen under hösten 2021 borde ha påverkat tolkningen av de ryska krav som framfördes i december. Med detta i åtanke vore det därför också svårt att påstå att ”tajmingen är mindre enkel att förstå” (Martin Kragh i Kragh

13 Sverige var i så fall i tveksamt sällskap med underrättelsetjänsterna DRM (Frankrike) och BND (Tyskland). De länder som ingår i ”Five Eyes”-samarbetet (USA, Storbritannien, Canada, Australien och Nya Zeeland) drog däremot rimligare slutsatser av underrättelsetjänsterna under hösten 2021.

14 Denna bedömning var sannolikt dubbelt felaktig: det visade sig att Ryssland hade intentionen, men knappast kapaciteten att snabbt erövra Ukraina militärt.

2022). Inte heller hade orsaken bakom de uppenbart orealistiska kraven behövt bortförklaras med att amerikansk uppmärksamhet varit målet för Kreml: ”de [amerikanerna] förkastade inte våra krav direkt, utan satte sig för att svara seriöst” (Trenin & Chernenko 2022).

Slutligen, hur summerar jag händelseförloppet? Krisen i Belarus 2020 var ett överhängande problem som samtidigt öppnade en möjlighet för Kreml, som inte fullt ut exploaterades förrän den nya amerikanska administrationen testats och känts på pulsen under våren 2021.

Bidens avvaktande svar på den kris som skapats av Ryssland tillsammans med de amerikanska signalerna inför och på La Grange tidigare under året, tolkades sannolikt av Ryssland som *carte blanche* för fortsatta invasionsförberedelser. Den militära uppbyggnaden under hösten syftade till att förbereda en intervention i Ukraina för att i någon form säkra Rysslands inflytande, släcka Ukrainas hopp om Nato-medlemskap och sätta punkt för Natos försvarssamarbete med Ukraina. De diplomatiska avtalsdokumenten den 17 december blir mer begripliga om de betraktas som avsedda att lägga skulden för kriget på USA.

Referenser

- ABC News, 2022. ”Russia sends nuclear-capable bombers to patrol over Belarus for second day amid migration crisis”, *ABC News*, 2022-11-11.
- Alberque, William, 2022. *Belarus seeks to amend its constitution to host Russian nuclear weapons*, IISS Analysis, tillgänglig på <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/02/belarus-seeks-to-amend-its-constitution-to-host-russian-nuclear-weapons>, citerad 2022-07-20.
- Allan, Duncan, 2020. *The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia’s War in Eastern Ukraine*. Chatham House Research Paper.
- Allison, Graham & Zelikov, Philip, 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd Ed. New York: Longman.
- Amin, Roman, 2022. ”How Putin Decided to go to War”, *Istories*, 2022-05-16, tillgänglig på <https://istories.media/opinions/2022/05/16/kak-putin-prinyal-reshenie-o-voine/>, citerad 2022-06-01.
- Angstrom, Jan, 1998. ”Mapping the Competing Historical Analogies of the War on Terrorism: The Bush Presidency”, *International Relations* 25(2), s. 224-242.
- Barros, George, 2020a. *Belarus Warning Update: Russia Likely Began Preparing Logistics Supply Lines to Belarus*, ISW, 2020-10-05.
- Barros, George, 2020b. *Belarus Warning Update: Putin Intensifies Russian-Belarusian Military Integration*, ISW, 2020-10-27.
- Bielieskov, Mykola, 2021. ”The Russian and Ukrainian Spring 2021 War Scare”, *CSIS Report*, September.
- Blank, Stephen J. (ed.), 2012. *Perspectives on Russian foreign policy*. Carlisle: U.S. Army War College.
- Brands, Hal & Gaddis, John Lewis, 2021. ”The New Cold War. America, China, and the Echoes of History”, *Foreign Affairs*, November/December.

- Bullock, Thomas & Fiorenza, Nicholas, 2022. "Kazakhstan deployment demonstrates Russia's rapid reaction capabilities", *Jane's*, 2022-01-11.
- Christiansson, Magnus, 2014. *Strategic Surprise in the Ukraine Crisis. Agendas, expectations and organizational dynamics in the EU Eastern Partnership until the annexation of Crimea 2014*. Stockholm: Swedish Defence University.
- Corera, Gordon, 2022. "Ukraine: Inside the spies' attempt to stop the war", *BBC News*, 2022-04-09.
- Council on Foreign Relations, 2019. *The Presidential Candidates on Russian Aggression Against Ukraine*, CFR, 2019-07-30, tillgänglig på <https://www.cfr.org/article/presidential-candidates-russian-aggression-against-ukraine>, citerad 2022-06-03.
- CSIS, 2021. *Zapad 2021 and the Future of Russia's Force Presence in Belarus*, CSIS Event, 2021-06-15.
- Dickinson, Peter, 2021. "Analysis: Ukraine bans Kremlin-linked TV channels", *UkraineAlert, Atlantic Council*, 2021-02-05.
- Doerer, Fredrik, 2013. "Leader-driven foreign-policy change: Denmark and the Gulf War", *International Political Science Review* 34(5), s. 582-597.
- Euronews, 2022. "Ukraine crisis: Russia does not want war, Putin says after meeting Scholz", *Euronews*, 2022-02-15.
- Foreign Ministry of Russia, 2021a. *Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of The North Atlantic Treaty Organization*, 2021-12-17, 13:26.
- Foreign Ministry of Russia, 2021b. *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees*, 2021-12-17, 13:30.
- Friedman, Jeffrey A. 2019. *War and Chance: Assessing Uncertainty in International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in Social Science* Cambridge, MA: MIT Press.
- Goda, Norman J.W., 2001. "A.J.P. Taylor, Adolf Hitler and the Origins of the Second World War", *The International History Review* 23(1), s. 97-124.
- Gregorian, Dareh, 2021. "Biden says it 'remains to be seen' whether Ukraine will be admitted to NATO", *CBS News*, 2021-06-14.
- Gustafsson, Jakob, 1999. "How should we study foreign policy change?", *Cooperation and Conflict* 34(1), s. 73-95.
- Hagström-Frisell, Eva & Pallin, Krister (eds.), 2021. *Western Military Capability in Northern Europe 2020*. FOI-R-5012-SE. Stockholm: FOI.
- Harding, Luke, Walker, Shaun, Roth, Andrew, Chrisafis, Angelique, Borger, Julian, Connolly, Kate, 2022. "Macron claims Putin gave him personal assurances on Ukraine", *The Guardian*, 2022-02-08.
- Hermann, Charles F., 1990. "Changing course: when governments choose to redirect foreign policy", *International studies quarterly* 34(1), s. 3-21.
- Hjort, Mira & Holmström, Mikael, 2014. "En militär attack vore förödande", *Svenska Dagbladet*, 2014-02-27.
- Holmström, Mikael, 2022. "Källor: Så missbedömde Sverige det ryska krigshotet", *Dagens Nyheter*, 2022-06-15.
- Ignatius, David, 2021. "Why CIA is so worried about Russia and Ukraine", *Washington Post*, 2021-11-30.

- Interfax, 2021. "The Ministry of Defence announced NATO plan to concentrate 40 thousand troops near the borders of Russia", *Interfax*, 2021-04-13.
- Koesel, Karrie J. & Bunce, Valerie J., 2013. "Diffusion-Proofing: Russian and Chinese Responses to Waves of Popular Mobilizations against Authoritarian Rulers", *Perspectives on Politics* 11(3), s. 753-768.
- Kofman, Michael, 2022. "Putin's Wager in Russia's Standoff with the West", *War on the Rocks*, 2022-01-24.
- Kragh, Martin, 2022. *Expressen TV*, 2022-01-17.
- Kimmage, Michael & L  t  , Bruno, 2021. *Is the Minsk Process for Eastern Ukraine Dead or Deadlocked?*, GMFUS.
- Klapper, Rebecca, 2021. "Alexander Lukashenko says Belarus, Russia Have 'A Single Army', Would Fight Together in War", *Newsweek*, 2021-09-01.
- Kramer, Andrew, 2021. "Fighting Escalates in Ukraine, signaling the end to another cease-fire", *New York Times*, 2021-04-30.
- Kudriavtseva, Natalia, 2019. "Ukraine's Language Law: Who's Rights are Protected?" Kennan Institute, *Wilson Center*, 2019-07-08.
- Landry, Tristan, 2011. "The Colour Revolutions in the Rearview Mirror: Closer Than They Appear", *Canadian Slavonic Papers* 53(1), s. 1-24.
- Levy, Jack S. & Vasquez, John A. (eds.), 2014. *The Outbreak of the First World War: Structure, Politics, and Decision-Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucas, Edward, 2008. *The New Cold War. Putin's Russia and the Threat to the West*. New York: St Martin's Griffin.
- MccGwire, Michael, 1987. *Military Objectives in Soviet Foreign Policy*. Washington: Brookings.
- MccGwire, Michael, 1973. "The Turning Points in Soviet Naval Policy", in MccGwire, Michael (ed.), 1973. *Soviet Naval Developments: Capability and Context*. Westport: Praeger.
- Mearsheimer, John, 1994/95. "The False Promise of International Institutions", *International Security* 19(3), s. 5-49.
- Mordowanec, Nick, 2022. "Belarus Gives Russia Control of Airfield Less Than 20 Miles From Ukraine", *Newsweek*, 2022-07-07.
- Muzyka, Konrad, 2021. *Russia Goes to War. Exercises, Signaling, War Scares, and Military Confrontations*. CSIS juli.
- Nye Jr., Joseph S., 2008. "Bridging the Gap between Theory and Policy", *Political Psychology* 9(4), The Enduring Legacy of Alexander L. George: A Symposium, s. 593-603.
- Ovsyaniy, Kyrylo, 2022. "'A Source of Death': Air Bases in Russia, Belarus, And Crimea Used in Moscows Assault on Ukraine", *Radio Free Europe*, 2022-03-24.
- Petersson, Bo, 2022. "The signs were there for all to see, but we did not read them right", *Forum for Ukrainian Studies*, tillgänglig p   <https://ukrainian-studies.ca/2022/03/07/russia-war/>, citerad 2022-07-18.
- Petersson, Bo, 2023. "Felslut och   nsket  nkanden. Om Rysslandsforskarna, Putin och utvecklingen fram till kriget", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 25-40.
- Polityuk, Pavel, 2021. "Zelenskiy to Biden: give us clear 'yes' or 'no' to Ukraine NATO path", *Reuters*, 2021-06-14.
- President of Russia, 2021a. *Expanded Meeting of Foreign Ministry Board*, 2021-11-18, tillgänglig p   <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67123>, citerad 2022-07-19.

- President of Russia, 2021b. *Expanded Meeting of the Defence Ministry Board*, 2021-12-21, tillgänglig på <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67402>, citerad 2022-06-06.
- President of Russia, 2021c. *Article by Vladimir Putin 'On the Historical Unity of Russians and Ukrainians'*, 2021-07-12, tillgänglig på <http://www.en.kremlin.ru/misc/66182>, citerad 2022-06-05.
- President of Russia, 2021d. *Ryska Federationens Nationella Säkerhetsstrategi* (Указ Президента Российской Федерации от) 2021-07-02, tillgänglig på <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>, citerad 2022-06-09.
- President of Russia, 2021e. *Presidential Address to the Federal Assembly*, 2021-04-21, tillgänglig på <http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/65418>, citerad 2022-06-07.
- President of Russia, 2021f. *Session of Davos Agenda 2021 online forum*, 2021-01-27, tillgänglig på <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64938>, citerad 2022-06-08.
- President of the Republic of Belarus, 2021a. *About the Constitutional Commission. Decree of the Head of State dated March 15, 2021 No. 105*, 2021-03-15, tillgänglig på <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-no-105-ot-16-marta-2021-g>, citerad 2022-07-20.
- President of the Republic of Belarus, 2021b. *Joint Meeting of the Constitutional Commission and the Working Group to Finalize the Draft Constitution*, 2021-11-25, tillgänglig på <https://president.gov.by/ru/media/details/sovместnoe-zasedanie-konstitucionnoy-komissii-i-rabochey-gruppy-po-dorabotke-proekta-konstitucii>, citerad 2022-07-20.
- Putin, Vladimir, 2020. "The Real Lessons of the 75th Anniversary of World War II", *The National Interest*, 2020-06-18.
- Putnam, Robert, 2003. "APSA presidential address: The public role of political science", *Perspectives on Politics* 1(2), s. 249-255.
- Rácz, András, 2022. *Becoming a Military District: deepening military between Russia and Belarus*, EUISS, March 2022.
- Reuters, 2021a. "Russia to unveil security pact proposal in bid to restrain NATO", *Reuters*, 2021-12-02.
- Reuters, 2021b. "OFFICIAL Russian military build-up near Ukraine numbers more than 100,000 troops, EU says", *Reuters*, 2021-04-19.
- RFE/RL, 2022. "Kremlin-Allied Ukrainian Lawmaker Medvedchuk's House Arrest extended", *Radio Free Europe*, 2022-01-10.
- Roth, Andrew, 2021a. "Russia will act if NATO countries cross Ukraine 'red lines', Putin says", *The Guardian*, 2021-11-30.
- Roth, Andrew, 2021b. "Biden says he won't send U.S. troops to Ukraine to deter Russian threat", *The Guardian*, 2021-12-08.
- Röpcke, Julian, 2021. "So könnte Putin die Ukraine vernichten", *Bild*, 2021-12-03.
- Siebold, Sabine, Emmott, Robin & Baczynska, Gabriela, 2021. "France and Germany drop Russia summit plan after EU's east objects", *Reuters*, 2021-06-25.
- Skak, Mette, 2023. "Kontinuitet och förändring i russisk strategisk kultur. Case: Ukrainakriget", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 73-98.
- Sveriges Radio, 2021. *P1 Morgon*, 2021-12-08.
- Sveriges Radio, 2014. *Studio 1*, 2014-02-27.
- Sveriges Television, 2014. *Agenda*, 2014-03-02.

- Stenelo, Lars-Göran, 1980. *Foreign Policy Predictions* Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, Maggie, Nilsson, Torbjörn & Stjernkvist, Stina, 2022. "Tvivlaren som tog Sverige till Nato", *Svenska Dagbladet*, 2022-07-03.
- Tanha, Sophie, 2021. "Expert: Man kan hoppas att det inte blir sämre", *Svenska Dagbladet*, 2021-06-16.
- TASS, "Belarus can turn into a joint military base with Russia in case of aggression – Lukashenko", TASS, 2021-10-02.
- Tetlock, Philip, 2006. *Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know?* New Jersey: Princeton University Press.
- Tetlock, Philip & Gardner, Dan, 2015. *Superforecasting: The Art of Science of Prediction*. New York: Crown.
- Thurfjell, Karin, 2014. "Ryssland rädd för egna demonstrationer", *Svenska Dagbladet*, 2014-02-25.
- van der Togt, Tony, 2017. 'Belarus' security concerns: prospects for a more neutral course between Russia and the west?, Clingendale Institute.
- Trenin, Dmitri & Chernenko, Elena, 2022. *Are We on the Brink of War?*, Carnegie Endowment for International Peace, 2022-01-29.
- Troianovski, Anton, 2021. "Russia erupts in Fury Over Biden's Calling Putin a Killer", *New York Times*, 2021-03-18.
- Troianovski, Anton & Barnes, Julian E., 2021. "U.S.-Russia Engagement Deepens as C.I.A. Travels to Moscow", *New York Times*, 2021-11-02.
- U.S. Department of Defense, 2021. *Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III's Call With Ukrainian Minister of Defence Andrii Taran*, 2021-04-01.
- U.S. Department of State, 2021a. *Secretary Anthony J. Blinken and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov Remarks to the Press Before Their Meeting*, 2021-12-02.
- U.S. Department of State, 2021b, *Crimea is Ukraine*, 2021-02-25.
- The White House, 2021a. *Statement by Press Secretary Jen Psaki on President Bidens Phone Call with President Vladimir Putin of Russia*, 2021-12-30.
- The White House, 2021b. *Readout of President Joseph R. Biden Jr Call with President Vladimir Putin of Russia*, 2021-04-13.
- The White House, 2021c. *U.S.-Russia Joint Statement on Strategic Stability*, 2021-06-16.
- The White House, 2021d. *Remarks by President Biden in Press Conference*, 2021-06-16.
- The White House, 2022e. *FACT SHEET: The United States Continues to Impose Costs on Russia and Belarus for Putin's War of Choice*, 2022-03-02.
- Whitmore, Brian, 2022. *Putin militarizes Belarus*, BelarusAlert Atlantic Council, 2022-09-01.
- Vendil-Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst. Vägen fram till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1) s. 41-72.
- Villumsen Berling, Trine & Bueger, Christian, 2015. *Security Expertise: Practice, Power, Responsibility*. Abingdon & New York: Routledge.
- Woodruff Swan, Betsy & McLeary, Paul, 2021. "White House freezes Ukraine military package that include lethal weapons", *Politico*, 2021-06-18.
- Yang, Yi Edward, 2010. "Leaders conceptual complexity and foreign policy change: Comparing the Bill Clinton and George W. Bush foreign policies toward China", *Chinese Journal of International Politics* 3(4), s. 415-446.

Ukrainakriget och den regelbaserade världsordningen: en initialbedömning

Kjell Engelbrekt

The war in Ukraine and the rule-based world order: an initial assessment

Russia's war in Ukraine is primarily an existential threat to the Ukrainian society and its institutions, and furthermore an enormous challenge for neighboring countries, the EU and NATO. Yet beyond the European continent, one can also discern the contours of an alternative world order, in that today's rule-based system anchored in international legal principles of national sovereignty, formal equality and territorial integrity are less respected. The article examines how the international community, and especially the most resourceful actors, have responded to the war in Ukraine as an indication of levels of support for a rules-based world order with or without "liberal characteristics", or for a system where regional great powers wield greater impact in their immediate neighborhood. To arrive at a nuanced analysis, a range of concepts and methods from the study of international relations and foreign policy decision-making are employed.

We are in the midst of a strategic competition to shape the future of the international order (Joseph R. Biden, 12:e oktober 2022, i förordet till National Security Strategy).

Vid sidan om de katastrofala effekter som Ukrainakriget direkt orsakat ett av Europas största länder, dess samhälle och näringsliv, och den säkerhetspolitiska utmaning som riktats mot självständiga stater i kontinentens östra periferi samt kontinentens politiska institutioner såsom den Europeiska Unionen (EU) och Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), har konflikten en utpräglat global dimension. På grund av konfliktens natur och omfattning, dess återverkningar för energimarknader och matosäkerhet, så utgör Ukrainakriget ett svårhanterligt problem även bortom den europeiska kontinenten. Därtill

Kjell Engelbrekt är verksam vid Institutionen för statsvetenskap och juridik, Försvarshögskolan (FHS).
E-post: kjell.engelbrekt@fhs.se

kommer den politiska polariseringen i en rad internationella fora, liksom att den Ryska Federationen, den aggressiva parten i detta fall, via FN-stadgan har haft en framträdande roll som ett av de fem länder som garanterar den regelbaserade världsordningen. Därmed ter det sig tveksamt hurvida det finns en väg tillbaka till situationen före den 24:e februari 2022. Bildligt kan man säga att det löper en spricka från kant till kant i dagens regelbaserade världsordning.

Efter en tvådelad inledning, ägnad den regelbaserade världsordningen 1945–2021 och forskningsansatser som lämpar sig för att undersöka denna, presenteras analysen i fem korta avsnitt. I det första undersöks hur aktörer framför allt utanför EU- och NATO-kretsarna förhållit sig till Ukrainakriget, i termer av diplomati, gentemot de två huvudkontrahenterna i konflikten. I det andra avsnittet görs en översiktlig analys av materiella intressen och sårbarheter som påverkas av Ukrainakriget och dess effekter. I ett tredje avsnitt vänds uppmärksamheten mot Folkrepubliken Kina, som sedan två decennier upprätthåller ett strategiskt partnerskap med Ryssland och har anspråk på en allt större roll i världspolitiken. I ett fjärde avsnitt diskuteras hur vissa tidsmässiga faktorer sannolikt kommer att påverka det fortsatta krigs- och krisförloppet. I ett femte avsnitt inventeras specifikt återverkningar av kriget för FN-systemet, samsynen bland G20-länder, respekt för folkrätten och förutsättningar för fortsatt regelefterlevnad i det internationella samfundet.

I skrivande stund är Ukrainakriget i högsta grad en pågående konflikt, och man kan omöjligt överblicka alla dess konsekvenser. Risker för eskalering ter sig fortfarande betydande. Det innebär att en rimlig farhåga allttjämt består i att – ifall Ukraina inte lyckas driva ryska styrkor till reträtt och återta delar av sitt territorium (se Ångström och Dalsjö i detta nummer) – riskerar Rysslands agerande inte bara destabilisera europeisk säkerhet utan även den regelbaserade världsordningen, åtminstone i dess liberala skepnad, om det senare begreppet preciseras till att innefatta principer om våldsförbud, statssuveränitet och mänskliga rättigheter. Avslutningsvis diskuteras förutsättningarna för att den koalition av stater som stödjer vidmakthållande av den nuvarande världsordningen ska kunna vinna över skeptiker och motståndare inom såväl G20-kretsen, som inom viktiga regionala organisationer, och den inverkan rysk respektive ukrainsk seger (se Ångström i detta nummer) på slagfältet kan få för dess framtid. Det är inte orimligt att betrakta Ukrainakriget som ett verkligt avgörande ”stresstest” av den existerande världsordningen.

Världsordningen och reglers inverkan 1945–2021

Ambitionen i föreliggande artikel är att i enlighet med utrikespolitisk analys som primär forskningsansats undersöka faktorer på flera policyområden och analysnivåer, och även integrera materiella och idémässiga sådana, om ock på ett övergripande plan (Hudson 2014: 6–11). Samtidigt är den centrala

frågeställningen hämtad ifrån studiet av internationella relationer, där forskare länge intresserat sig för begreppet världsordning, ofta benämnt ”internationell politisk ordning”. En av de mest namnkunniga forskarna inom studiet av vår samtida internationella politiska ordning är John Ikenberry. I en ofta citerad definition från 2001 menar Ikenberry att denna ordning består av ”uttryckliga principer, regler, och institutioner som definierar det avgörande förhållandet mellan stater som är parter till nämnda ordning” (Ikenberry 2002: 23). Denna ordning har förvisso genomgått ett antal justeringar under tiden efter det andra världskriget. Men det kan hävdas att den ur ett historiskt perspektiv ändå präglats av ett mycket stort mått av kontinuitet och stabilitet.

Framför allt har det inte vid någon tidpunkt före andra världskriget existerat en enskild, sammanhållen uppsättning principer och regler med världsomspännande anspråk på att respekteras av varje betydelsefull politisk enhet på hela planeten, en uppsättning som heller inte på allvar ifrågasatts. Till skillnad från Nationernas Förbund (1920–46), som inte hade en konstruktion robust nog för att dämna in en rad stormakters politiska och strategiska ambitioner, utgör de Förenta Nationernas stadga från 1945 en sådan uppsättning principer och regler. I den förbjuds krigföring mot andra stater utom i två typer av fall: i självförsvarssyfte och för att upprätthålla världsfreden. I det senare fallet krävs antagande av en resolution i FN:s säkerhetsråd innan våldsanvändning blir folkrättsligt legitim.

Därutöver ingår i FN-stadgans artikel 2, andra stycket, ”principen om samtliga medlemmars suveräna likställdhet”. Man ska således ”lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sätts i fara”, som det heter i det tredje stycket. I enlighet med det fjärde stycket förbinder sig FN:s medlemsstater även till att ”avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende”.

Få forskare tror att dessa skrivningar i sig, eller ens tillsammans med folkrättslig sedvanerätt och den diplomatiska kårens gemensamma ansträngningar, är vad som under tre kvarts sekel upprätthållit en regelbaserad världsordning och förebyggt storskaliga militära konflikter stormakterna emellan (McDonald 2015). Till detta kommer sannolikt en hel rad faktorer såsom en djup krigströtthet efter 1945, kärnvapnens avskräckande effekt, samt den amerikanska ekonomins unikt starka ställning under större delen av 1900-talet. Utifrån en ekonomisk styrkeposition har USA dessutom kunnat upprätthålla en militär och politisk närvaro som lagt sordin på en rad konflikthärदार – det som brukar kallas *Pax Americana*. Därtill kan läggas omständigheten att före detta revisionistiska stater, framför allt Japan, Tyskland och Italien, försonades och integrerades med forna fiender i sammanlänkade politiska och ekonomiska system och idag utövar en systemuppehållande roll (Abbondanza 2022).

Ett stort antal forskare är som bekant djupt kritiska till den s.k. regelbase-
rade världsordningen, i den meningen att den inte skapar förutsättningar för
en särskilt rättvis eller konsekvent regeltillämpning. En del invänder framför
allt emot USA:s och andra västländers benägenhet att intervensera militärt
med hänvisning till rådande världsordning, trots att andra motiv – inte minst
ekonomiska sådana – kan skönjas. Bland de mest skeptiska är neomarxister
som anser att det finns en stark hierarki av länder och att samhällen längst ner
i denna exploateras, medan andra har fördelar av att de intar en position högre
upp i dess politiska ekonomi (Chase-Dunn och Hall 1997). Ofta ifrågasätter
dessa forskare även bruket av begreppet ordning med mindre än den benämns
”hegemonisk”, eftersom de finner att osäkerhet och godtycke råder såväl i
periferin av nämnda ordning som inom starkt stratifierade samhällen inom
Europa, Nordamerika och andra OECD-länder. Neomarxister betonar också
vikten av beroenderelationer där förekomsten av finanskapital, teknologiskt
kunnande och militär dominans är avgörande för varje samhälles position
gentemot denna hegemoniska ordning (Harvey 2019, Munck 2021).

Icke desto mindre inser många bedömare att denna världsordning, som
erbjuder en ofullständig fred med många orättvisor, sedan 1945 erbjudit ett
väsentligt mått av övergripande politisk stabilitet. Ett storskaligt krig mellan
stormakter har inte ägt rum sedan FN inrättades. De fem permanenta med-
lemmarna av FN:s säkerhetsråd, tillika kärnvapenmakter, har funnit sätt att
samexistera och t o m samverka i en lång rad frågor både under det kalla krigets
epok och de trettio år som passerat sedan kommunismens sammanbrott och
Sovjetunionens upplösning. De fem permanenta medlemmarna i FN:s säker-
hetsråd liksom flertalet kärnvapenstater och regionala stormakter har mer eller
mindre unisont förnyat sina åtaganden gentemot denna världsordning, även
om de inte sällan uttryckt reservationer och från tid till annan tillämpat prin-
ciper och regler selektivt, särskilt nära deras eget territorium eller i regioner där
kamp om strategiska resurser ägt rum.

En rad regionala stormakter under stark framväxt, såsom Indien, Brasilien,
Nigeria och Indonesien, har på samma sätt i stort sett understött den regel-
baserade världsordningen, inte minst genom sitt agerande inom FN. Frågor
om djupet av sådana åtaganden har emellertid rests under 2000-talet, i takt
med att dessa länders relativa tyngd i världsekonomin och på politiska arenor
ökat. Några regionala stormakter har dessutom aktivt uppmuntrat framväxten
av samarbetsorgan till vilka USA och andra västländer saknar tillträde, bl.a.
BRICS-gruppen och Shanghais Samarbetsorganisation (SCO). I västvärlden
började den amerikanska presidentadministrationen under George W. Bush
och Barack Obama i samband med finanskrisen 2008–2009 aktivt integrera
de största ekonomierna i G20-samarbetet, medan man samtidigt var mån om
att undvika att försvaga FN och dess säkerhetsråd (Engelbrekt 2016). Tanken
tycks ha varit att involvera G20-länderna i ett slags socialiseringsprocess med

förhoppningen om att de via samverkan kring makroekonomiska parametrar skulle bli mer benägna att även stödja långsiktig säkerhetspolitisk stabilitet, inte olikt den "stormaktskonsert" som skapade förutsättningar för fred i Europa under större delen av 1800-talet.

Det kvalitativt nya i dagens situation är, kan man hävda, de flagranta avvikelser ifrån ett flertal av FN-stadgans fundamentala normer, principer och regler som den Ryska Federationen gjort sig skyldig till under 2022. Till dessa hör för det första det storskaliga angreppskrig som inleddes på bred front den 24:e februari och som direkt strider emot FN-stadgans bokstav avseende våldsförbudet i artikel 2(4). För det andra har synbarligen en rad krigsbrott och brott emot mänskligheten begåtts i samband med nämnda angreppskrig (Pinzauti och Pizzuti 2022; Borger och Sauer 2023). För det tredje har genom ekonomisk krigföring ett antal tredje partsländer dragits in i konflikten, inte minst de som normalt importerar mycket stora mängder livsmedelsprodukter från Ukraina och Ryssland (Mpoke Bigg m.fl. 2022). Sammantaget har den ryska politiska ledningen därmed uppvisat en närmast total nonchalans gentemot själva fundamentet till den regelbaserade världsordning för vilken man själv bär ett stort ansvar.

Reglers hållbarhet: mått och mätmetodik

Påståenden om att den regelbaserade världsordningen under 2022 redan allvarligt skadats eller helt kollapsat har varit vanliga i politisk retorik förmedlade i media, men det är sällan sådana påståenden underbyggts med precisa belägg. Forskare har å sin sida ännu inte varit i stånd att genomföra systematiska undersökningar efter det att Ukrainakriget inletts. Tillsammans med andra utmaningar, knutna till att tyngdpunkten för ekonomisk tillväxt gradvis förskjuts ifrån Europa och Nordamerika emot Asien, innebär ett öppet åsidosättande av några av FN-stadgans mest centrala principer och normer av en permanent medlem i FN:s säkerhetsråd en extrem påfrestning för systemet. En smula paradoxalt är att det är just Ryssland, som konsekvent motverkat reformer av säkerhetsrådet och vars ställning i detsamma är ett arv från Sovjetunionen, som genom sitt agerande nu undergräver den regelbaserade världsordning man i institutionellt hänseende ofta dragit nytta av.

Snarare i anslutning till de ansträngningar som gjorts av Folkrepubliken Kina för att dels motverka USA:s inflytande över världsordningen, och dels isolera den egna befolkningen samt andra länder från vad man hävdar är specifikt västerländska idéer om individers demokratiska och mänskliga rättigheter, har Charles Glaser i flera år hävdad att den regelbaserade världsordningen inte är hållbar på sikt. Glaser anser att liberalt präglade teorier och föreställningar om världen kommit att sammanblandas med empiriska beskrivningar av situationen omedelbart efter det kalla krigets slut, då västvärldens och USA:s ställning

i världen under en kort tid stod i zenit. Han menar att allt mindre tyder på att denna situation kommer att bestå och hänvisar inte bara till Rysslands och Kinas försök att direkt utmana liberala föreställningar i olika internationella fora, utan till hur olika konstellationer av regionala stormakter knyter närmare band med varandra för att kunna vidga sina respektive manöverutrymmen (Glaser 2019).

Medan Ikenberry bekänner sig till den liberalistiska tanketraditionen och Glaser till den realistiska accepterar båda att den teoretiska motståndarsidan har en rad goda argument, som gäller under vissa förutsättningar. Ikenberry menar att den regelbaserade världsordningen aldrig hade kunnat komma till stånd utan USA:s unikt starka ekonomiska och militära maktställning under efterkrigstiden, men tänker sig att denna ordning trots allt förankrats i en mängd internationella institutioner och i utrikespolitisk praktik, och därmed borde kunna överleva diverse påfrestningar (se även Ruggie 1992). För sin del anser Glaser att den existerande världsordningen alltså formateras utifrån ett utgångspunkt som är begränsad omfattning så att de mest resursstarka aktörerna inte har anledning att direkt undergräva detsamma. Enkelt uttryckt har en "internationell världsordning" betydligt bättre förutsättningar att klara sådana påfrestningar än en liberal dito. Båda kan betraktas som "regelbaserade" men Glaser rekommenderar alltså att reglerna bör utgöra universellt acceptabla, robust utformade rättesnören för internationellt umgänge snarare än sådana styr enskilda samhällens inre liv.

En tredje typ av världsordning kan inte betraktas som regelbaserad utan fungerar i enlighet med en klassisk maktbalans (Sheehan 1996). En dylik ordning kan sägas ha existerat i Europa från 1600-talets och cirka tre sekler framåt, men också i andra delar av världen där rivalitet mellan territoriellt organiserade politiska enheter uppträdde i konkurrens. Richard Little har försökt sammanfatta de främsta teoretiska bidragen till forskningen om maktbalanser och samtidigt tonat ned betydelsen av att vi beskriver dessa som antingen *metafor, myt eller modell*. Med utgångspunkt i fyra klassiska texter menar Little att metaforen underbygger en strukturell förståelse av maktbalanser, men också ett "mytologiserande" antagande om balanser som drivit sökandet efter analytiska modeller. I brist på regler för det internationella umgänget anser han att föreställningen om maktbalanser bidrar till att skapa ett nödvändigt mått av förutsägbarhet kring politiska enheters beteende i allmänhet, och de resursstarka aktörernas agerande i synnerhet (Little 2007).

Ikenberry, Glaser och Little närmar sig således frågeställningen från ett systemperspektiv. För att komma åt enskilda aktörernas förhållningssätt krävs dock att vi skapar utrymme för att stiga ner ifrån den övergripande systemnivån och dessutom lånar från forskningsansatser som tillskriver regeringar och statsförvaltningar subjektstatus. Inom det som brukar kallas utrikespolitisk analys (*foreign policy analysis*) med fokus på beslutsfattande och beredning,

politiska aktörers egenskaper och institutionella tillhörighet, samt identiteter, intressen och ömsesidiga förväntningar finns de nödvändiga ingredienserna för ett mer fruktbart analytiskt ramverk (Hudson 1999, Snyder, Bruck & Sapin 2002).¹

I följande fem avsnitt undersöks i vilken grad Ukrainakriget utgör en sådan påfrestning på regelverket och vilka möjligheter som finns för att världsordningen ska kunna fortsätta existera med nuvarande uppsättning regler, eller ifall dessa behöver revideras till förmån för enklare ”umgänges- och trafikregler” stater emellan. Enkelt uttryckt kontrasteras Ikenberrys, Glasers och Littles teoretiska påståenden om den internationella politiska ordningen emot varandra i ett försök att avgöra vilket av dem som ter sig mest plausibelt i skuggan av Ukrainakriget.

De faktorer som analyseras är hämtade ur den utrikespolitiska analysens klassiska fatatur, nämligen röstningsbeteende och utsagor av säkerhetspolitiska aktörer (såväl regional- som stormakter och regionala kollektiv som EU) i relation till en utrikespolitisk kris; materiella nationella intressen och sårbarheter som uppenbarar sig i samband med denna; Folkrepubliken Kinas förhållningssätt till Ukrainakriget (som en särskilt viktig aktör) utifrån föreställningen om en ”roll” eller ”nationellt vi”; själva krisförloppets eventuella inverkan på identiteter och intressen över tid; samt en preliminär bedömning av hur dessa skeenden kan inverka på de internationella institutioner – formella och informella – som bär upp den regelbaserade världsordningen. Datainsamling har gjorts utifrån tillgänglighet, vederhäftighet och med tonvikt på aktualitet.

I slutsatserna kontrasteras Ikenberrys, Glasers och Littles resonemang om den existerande världsordningen, vilken i utgångsläget betraktas som liberal, regelbaserad men underkastad ett förändringstryck som 2022 ökat i intensitet på grund av Ukrainakriget och vars robusthet därför heller inte bör överskattas. Genom att integrera resultaten av delanalyserna av respektive faktorer med bäring på gällande världsordning förväntas slutsatserna – i linje med en explorativ ansats – kunna erbjuda en fingervisning beträffande giltigheten av de tre teoretikernas argumentation även skissartat teckna bilden av en framväxande världsordning

Ett brett spektrum av ståndpunkter (och frånvaro av sådana)

I detta avsnitt är ambitionen att skilja på huruvida säkerhetspolitiska aktörer intar olika ståndpunkter till Ukrainakriget såsom en utmaning av den existerande, företrädesvis liberala, regelbaserade världsordningen. Via

1 Därmed finns även ett antagande om att metodologisk eklekticism är acceptabel (Sil & Katzenstein 2010).

utrikespolitiska utsagor och diplomatiskt agerande förväntas säkerhetspolitiska aktörer att stödja 1) en liberal, regelbaserad världsordning, 2) en regelbaserad världsordning "utan förtecken", eller förkasta bådadera till förmån för 3) en alternativ ordning avhängig regionala stormakters inflytande över sina respektive närområden. Analysen i detta avsnitt bygger företrädesvis på röstningsbeteende och i mindre mån på retorik som tolkas ligga i linje med någon av ståndpunkterna, vilka i sin tur härleds ur idealtyper (Bergström och Boréus 2000, kap. 4). Utsagor som helt avviker från röstningsbeteende tillerkänns för övrigt inget analytiskt värde.²

Internationellt sett var upprördheten förhållandevis spridd omedelbart efter att angreppskriget inletts den 24:e februari 2022. En första vattendelare i synen på Rysslands invasion av Ukraina infann sig redan vid månadsskiftet februari/mars, i form av en omröstning i FN:s generalförsamling. Ett resolutionsutkast till stöd för Kyjiv hade först presenterats i FN:s säkerhetsråd, men genast blockerats av den Ryska Federationen med stöd av Folkrepubliken Kina. Några dagar senare, den 2:a mars, antog FN:s generalförsamling en resolution som krävde Rysslands "omedelbara, fullständiga och villkorlösa" tillbakadragande ur Ukraina med 141 röster emot fem av 193, och med 90 FN-medlemmar formellt delaktiga i framtagandet av texten (UN News 2022a). Trots att det inte finns betydande oenighet om att Ryssland provocerat angrep Ukraina i februari 2022 kunde man alltså konstatera att den internationella solidariteten med Kyjiv var omfattande, men samtidigt inte oreserverad utanför kretsen av EU, NATO, och OECD-länder.

Sammanlagt 52 av FN:s medlemsstater ställde sig alltså inte bakom resolutionen utan röstade antingen emot (Belarus, Eritrea, Nordkorea, Syrien, vid sidan av Ryssland självt), avstod från att rösta (35 medlemsländer) eller undvek att närvara vid omröstningen överhuvudtaget (tolv medlemsländer). I den senare kategorien var åtta länder afrikanska och bland de närvarande som avstod från att ta ställning var hela sju afrikanska, vilket kan tolkas som att nästan hälften av kontinentens regeringar inte var beredda att stå upp för suveränitet och territoriell integritet trots att dessa principer är fundamentala i internationella relationer sedan 1945. En något välvilligare tolkning är att en lång rad ledande afrikanska politiker upplever sig ha lojalitetsband till Moskva som härrör från sovjetepoken och det politiska, ekonomiska och ibland militära stöd som erbjöds anti-koloniala befrielseörelser under 1900-talet.

Mönstret upprepades nästan exakt i generalförsamlingens omröstning om den resolution som fördömde Rysslands unilateralt deklarerade annektering av fyra ukrainska regioner den 12:e oktober 2022. Denna gång förkastades även

2 Ett exempel på ett sådant är den Ryska Federationens utrikesministers försäkran i början av 2023, på besök i Mali, att den ryska politiska ledningen står redo att konsekvent bekämpa "sådana olagliga handlingar som undergräver världsordningen vars grund utgörs av [FN:s] stadga" (TASS 2023).

de "illegala så kallade folkomröstningar" som föregick det ryska försöket till annektering (UN News 2022b). Resolutionen stöddes med 143 röster, fem emot (samma som i mars), 35 länder avstod från att lägga en röst (också samma som i mars), och tio FN-medlemmar (i stället för tolv) var icke närvarande.

Omröstningarna i FN:s generalförsamling återspeglades väl i enstaka länders utsagor, flertalet gjorda våren 2022 men andra t.ex. vid generalförsamlingens årliga högnivåmöte i september samma år. I Ost- och Sydostasien var det egentligen endast USA:s närmaste allierade, Australien, Singapore, Taiwan, Japan och Sydkorea, som uttryckligen tog ställning för Ukraina emot Ryssland. Folkrepubliken Kina (se särskilt avsnitt nedan) valde likt den ryska propagandan att inte kalla det som pågår för "krig", och Indien anslöt sig inte till FN:s generalförsamlings krav på ryskt tillbakadragande i början av mars. Relationen till Ryssland tycktes inledningsvis vara ojämförligt viktigare än den till Ukraina. Likaså upprätthöll Indonesien, Malaysia och Vietnam en låg profil, liksom Thailand, medan Myanmar uttryckligen deklarerade att Moskva "gjorde rätt" när man angrep Ukraina (Wee, Schmall & Yasir 2022).

På Rysslands egen geostrategiska bakgård i Centralasien förekom dock, intressant nog, öppen kritik mot Moskvas agerande i mitten av 2022. Kazakstans president Qasym-Zjomart Tokajev sade i S:t Petersburg utan omsvep att man inte avser erkänna "kvasi-stater" såsom Folkrepublikerna Luhansk och Donetsk, eftersom det skulle strida emot grundläggande principer i FN-stadgan. Tokajev sade dessutom detta på en konferens där president Putin var värd och satt med på scenen (Standish 2022). Vid toppmötet i Samarkand i början av september var flera medlemsländer i Shanghais Samarbetsorganisation beredda att i någon mån distansera sig ifrån den ryska ledningens krig emot Ukraina.

Att Ukraina angreps provocerat noterades av många latinamerikanska regeringar, som följaktligen fördömde Moskva i FN:s generalförsamling. I Latinamerika finns å andra sidan sedan gammalt en benägenhet i många länder att se den amerikanska sidan som den felande, och därför motparten – det vill säga Ryssland – som värdig politiskt stöd, eller åtminstone respekt. Ryssland är alltså en betydelsefull aktör i FN-systemet utanför säkerhetsrådet och har alltid upplevts som en motvikt till USA:s inflytande i den södra hemisfären, inte minst eftersom efterfrågan på en sådan motvikt tidvis varit mycket stark (i synnerhet på Kuba och i Venezuela). Det är med andra ord inte med entusiasm som majoriteten latinamerikanska regeringar valt att ställa sig på Ukrainas sida.

Detsamma gäller i Mellanöstern, där endast Syrien röstade emot resolutionen i generalförsamlingen men västländer behövde bearbeta vissa av de övriga för att de skulle stödja den. Vad man lovat i gengäld är sannolikt kopplat till den förhöjda efterfrågan på livsmedel och fossila bränslen som uppstått till följd av den allt strängare sanktionspolitiken. Efter viss vända har Bidenadministrationen närmast sig Saudiarabien och dess de facto ledare Mohammed bin Salman,

och vidare Qatar och den Förenade Arabemiraten. För Bidenadministrationen fanns en uppenbar politisk kostnad i och med att presidenten under sin valkampanj 2020 lovat ta avstånd från den saudiska politiska ledningen efter att det bekräftats av amerikanska myndigheter att denne var inblandad i mordet på journalisten Jamal Khasoggi, vid tiden för mordet kolumnist för *Washington Post*. Mohammed bin Salman stod dessutom bakom den politiska likriktningen i Riyad efter att ledande medlemmar av den saudiska kungafamiljen spärrats in på hotell 2017 och 2020 (Kirkpatrick, Hubbard & Schmitt 2020).

Materiella intressen och sårbarheter

I detta avsnitt är avsikten att översiktligt identifiera sårbarheter, beroendeförhållanden och intressen. Utgångspunkten är vad Frankel kallat ”nationella operationella intressen”, vilket kan beskrivas som kortsiktiga fördelar, härledda ur egennyttan, av betydelse för den politiska ledningen och samtidigt möjliga att uppnå (Frankel 1970: 31–38). Till denna klassiska ansats lägger vi beroenderelationer som genererar sårbarheter och begränsar handlingsfriheten, inte minst för utvecklingsländer som normalt opererar med små marginaler. Sådana sårbarheter är vanliga med avseende på energi, livsmedel, eller andra råvaruprodukter (Krasner 1985). Här begagnas – i kontrast till analysen av röstningsbeteenden och utsagor – uttrycket ”materieella intressen och sårbarheter”.

I termer av utrikeshandel har framför allt Folkrepubliken Kina stadigt växt i betydelse för Ryssland. 2021 var det ekonomiska utbytet de två länderna emellan värt mer än det mellan Ryssland å den ena sidan och Tyskland, Nederländerna och USA tillsammans å den andra – hela 140,7 miljarder dollar (Statista 2022). Endast ett land placerar sig mellan Nederländerna och USA, och det är Belarus. Rysslands import från Kina har länge varit värd mer än den från enskilda västländer men det var först 2017 som värdet av exporten till Kina översteg det av exporten till Tyskland, vilket i sin tur har att göra med effekterna av EU:s sanktioner till följd av Rysslands annektering av Krimhalvön 2014 (IMF 2022a).

Det långsamma skiftet i handelsflöden efter 2014 accelererade emellertid betydligt i början av 2022, och framför allt fr.o.m. sista veckan i februari. Även om de initiala ekonomiska konsekvenserna av invasionen var mest uppenbara i Europa, som bl.a. såg tyska DAX-index förlora fyra procent av sitt värde den 24:e februari, spred sig osäkerheten snabbt till andra delar av världen under våren och påverkade inte minst energimarknaderna. Eftersom den ryska ekonomins främsta inkomstkälla utgörs av export av gas och olja var det framför allt oron inför sanktioner riktade mot denna sektor av den ryska ekonomin, samt effekterna för en rad europeiska länder som är beroende av import av desamma, som återspeglades i fallande börsvärden. På kort varsel, i slutet av februari och första hälften av mars månad, enades EU om tre så kallade

sanktionspaket, vilka kom att följas av sammanlagt tio sanktionspaket riktade mot den Ryska Federationen. Dessa åtgärder utvidgade väsentligt de åtgärder som vidtogs efter annekteringen av Krimhalvön 2014 (se Oxenstiernas bidrag till detta specialnummer).

Målet för sanktionerna i detta skede var försvars- och säkerhetssektorn, men också alla former av statligt stöd till investeringar och lån till den Ryska Federationen (European Council 2022a, European Council 2022b). Därifrån gick man vidare till att begränsa ryska flygbolags tillträde till europeiskt luftrum, att stänga av en rad ryska bankers tillgång till betalsystemet SWIFT, och till att förbjuda vidareutsändningar av statsstyrda ryska mediers till EU:s medlemsländer, framför allt tevekanalen *Russia Today*, på en rad språk (European Council 2022c, European Council 2022d). Export av civil radiokommunikationsutrustning och navigeringsinstrument förbjöds också, eftersom de skulle kunna användas i Rysslands krigföring (European Council 2022e).

Åtgärderna som syftade till att starkt begränsa rysk export av olja, den främsta av landets alla inkomstkällor, slog dock inledningsvis inte särskilt väl ut. Under ett allt starkare tryck på hela oljemarknaden steg successivt priset på olja betydligt under våren 2022, vilket innebar att de ryska oljeföretagen fick mer betalt för de allt mindre mängder av olja de lyckades avsätta i Europa. bl.a. Indien och Kina ökade dessutom sin import av olja och gas från Ryssland, vilket ledde till att kassaflödet aldrig sinade på det sätt man i Europa och USA hade föreställt sig (Kim, Krauss & Troianovski 2022). För egen del har USA och EU i betydande grad lyckats kompensera för bortfallet genom ökad import från Mellanöstern – därav den diplomatiska offensiven omnämnd i förra avsnittet – men också Norge. USA har dessutom frigjort över tio procent av sin strategiska oljereserv.

Bristen på livsmedel som uppstod på grund av Ukrainakriget kunde regeringar i andra delar av världen inte se på med jämnmod eller som ett tillfälle att ersätta en rad importprodukter. Chefen för World Food Programme, David Beasley, varnade den 7:e juli 2022 för att femtio miljoner människor i sammanlagt fyrtiofem länder riskerade akut matosäkerhet under året (Wintour 2022). Bristen på framför allt vete, majs, solrosolja, vissa grönsaker såsom kikärter, hade primärt med situationen i det krigsdrabbade Ukraina att göra men också med den gradvis alltmer ansträngda situationen vad gäller drivmedel i det sanktionerade Ryssland. Kraftigt begränsad export av rysk konstgödsel försvårade också för andra länder att försöka kompensera för livsmedelsbortfallet.

Situationen i Latinamerika var mindre entydig. Brasiliens dåvarande president Jair Bolsonaro hade varit gäst i Moskva en vecka innan angreppet på Ukraina inleddes i februari 2022, ett möte som bl.a. lett till en överenskommelse om att dubbla landets import av rysk konstgödsel (Nicas & Spigariol 2022). Bolsonaro vidgick i början av juli 2022 att man fortsatt importerade stora mängder konstgödsel från Ryssland trots att de finansiella transaktionerna inte längre

kunde passera genom amerikanska banker, som inte längre tilläts genomföra överföringar till och från sina ryska motsvarigheter. Sådana begränsningar påverkade i sin tur flertalet länder i regionen. Sanktionerna mot rysk export av olja öppnade å den andra sidan förnyade möjligheter för Venezuela att sälja olja till Europa (Krishnasai 2022).

Därtill tillkom den i stort sett helt blockerade utförseln av livsmedel från Ukraina genom att Rysslands flotta skaffat sig sjöherravälde över norra Svarta havet. Ifall de stora livsmedelsmängder som Ukraina normalt exporterar alls inte kunde nå internationella marknader skulle det ge upphov till såväl brist på spannmål som väsentliga prishöjningar på viktiga grödor, inte minst vete. I början av juni 2022 menade ukrainska regeringstjänstemän att uppemot tjugo miljoner ton spannmål skördats och magasineras men inte kunde transporteras till sina reguljära köpare i Mellanöstern, Europa, Afrika och Asien (Tharoor 2022). Längre fram cirkulerade trovärdiga uppgifter om att ryska styrkor förstört stora mängder livsmedel, alternativt omdirigerat dem och skeppat ut dem ifrån ockuperade ukrainska hamnar till destinationer i bl.a. Egypten och därmed tagit hand om inkomsterna (Keusch 2022). I mitten av 2022 uppnåddes dock en överenskommelse, med hjälp av FN och Turkiet, om återupptagande av ukrainsk och rysk export av livsmedel och konstgödsel.

I jämförelse med Ukraina blev det uppenbart att Moskva i förhållande till ett antal afrikanska regeringar är i stånd att utnyttja en rad ekonomiska påverkansmöjligheter avseende tilltagande matosäkerhet. I början av juni reste Senegals president Macky Sall, i egenskap av ordförande i Afrikanska Unionen (AU), till Sotji för ett möte med president Putin om hur man ska kunna säkra tillförseln av spannmål och andra livsmedelsprodukter under resten av året. Kort därefter ringde Sydafrikas president Cyril Ramaphosa upp densamme för att diskutera hur rysk konstgödsel och diverse jordbruksprodukter skulle kunna fortsätta levereras till den afrikanska kontinenten (Melly 2022). Utrikesminister Lavrov mottogs för övrigt varmt i såväl Etiopien, Uganda, Demokratiska Republiken Kongo samt Sydafrika i slutet av juli 2022.

Utvecklingen under våren och sommaren visade med all önskvärd tydlighet att ett antal tredje partsländer som drabbats allvarligt av uteblivna leveranser av livsmedel eller energiråvaror inte varit beredda att riskera sina relationer till den ryska politiska ledningen. De folkrättsliga argument som den ukrainska politiska ledningen kunnat anföra bemöttes inte alls i ett antal huvudstäder, framför allt i Afrika. När president Zelenskyj efter flera månaders diplomatiska propåer till slut fick tillträde till AU:s virtuella toppmöte, t ex, deltog endast fyra stats- och regeringschefer (Melly 2022). Det är väl känt att den ryska politiska ledningen under det senaste decenniet aktivt främjat fler och djupare ekonomiska, försvarsindustriella och militära kontakter på den afrikanska kontinenten. Sammanlagt uppemot tjugotalet afrikanska stater har under denna tid importerat ryska vapensystem eller upprätthållit kontakter med den ryska

försvarsmakten eller den s.k. Wagnergruppen, som officiellt beskrivs som ett privat säkerhetsföretag.

En nästan lika svag respons upplevde ukrainska diplomatiska ansträngningar i vissa delar av Asien. En delförklaring till det senare är möjligen det försvarsindustriella samarbete som Ryssland sedan länge bedrivit med länder som Indien, Indonesien, Malaysia och Vietnam. Ett annat skäl är den starka vilja till utrikespolitisk självständighet som alltjämt präglar länder inom den Alliansfria rörelsen, och som historiskt upprätthållit goda relationer med Moskva. Samtidigt kan konstateras att ryska vapen utgör en allt mindre andel av marknaden just i Asien, och att minskningen pågått sedan annekteringen av Krim 2014. Det är i synnerhet Indien och Vietnam som reducerat sin import av ryskproducerade vapen (SIPRI 2021).

Folkrepubliken Kina: Ett särfall?

Detta avsnitt knyter an till både utsagor och materiella intressen för att belysa svårigheten för Kinas politiska ledning att uppträda lojalt med Ryska Federationen som nära allierad inom diplomati och handel samtidigt som man vill undvika att alienera det internationella samfundet genom att öppet och direkt stödja Moskvas agerande och särskilt åsidosättandet av Ukrainas suveränitet och territoriella integritet. Relevant för denna tematik är s.k. "rollteori", som utvecklats av Holsti med flera (Holsti 1970, Walker 1987, Thies 2009). Valerie Hudson menar att svaret på frågan "Vem är vi?" direkt inverkar på följdfrågan, nämligen "Vad gör en sådan som vi?" (Hudson 2005: 19). Detta innebär att nära förbindelser med andra länder genom formella eller informella institutioner formar attityder och beteende hos enskilda regeringar, vid sidan om nationella intressen (Hudson 1999).

Putin själv påstod i början av juli att Ukrainakriget var på väg att åstadkomma precis det skifte emot en multipolär värld som Kreml länge och uttryckligen eftersträvat (Alsing Pettersson 2022). Det verkar rimligt att se detta uttalande som ett försök att framför allt hålla kvar regionala stormakter och särskilt just Folkrepubliken Kina på sin sida i konflikten med Ukraina. Beijing upplever en i vissa avseenden analog problematik med Taiwan, som man vill införliva i Folkrepubliken och därför starkt motsätter sig alla andra länders diplomatiska eller materiella stöd till Taipei (Khong 1992). Man vill alltså inte ta ställning till Ukrainas vara eller icke-vara och därmed kompromettera sin egen politiska hållning till ett territorium över vilket man har explicita anspråk.

Samtidigt är skillnaden att Kina aldrig behövt värja sig emot konkurrerande suveränitetsanspråk från Taiwan, med stöd i världssamfundet inklusive USA. Medan Ukraina erkändes som självständigt 1994 och även under det kalla kriget var medlem i FN, har Taiwan inte motsvarande politiska legitimitet som oberoende statsbildning efter det att Folkrepubliken Kina erkändes

som FN-medlemsland 1972. Dessutom erhöj Folkrepubliken i samband med detta ett permanent medlemskap i säkerhetsrådet. Kina kunde utifrån denna institutionella styrkeposition i Ukrainakrigets inledande skede uttrycka sitt stöd för suveränitet som grundläggande princip för världsordningen utan att direkt konfrontera eller undergräva Rysslands diplomatiska hållning efter att invasionen inleddes.

Efter flera månaders krigföring i Ukraina tycktes det som om just Kinas tvetydiga inställning till Rysslands agerande var vägledande för ett antal regionala stormakter utan nära relationer till de västliga demokratierna. Då USA:s och Kinas regeringsföreträdare vid flera tillfällen haft meningsutbyten i offentliga sammanhang valde andra länder att förhålla sig passivt till båda sidor (Crowley, Erlanger & Porter 2022). Kinas förhållningssätt tycks med andra ord ha underlättat för ett antal regeringar utanför OECD-kretsen att fortsätta bedriva ekonomiskt och diplomatiskt utbyte med Ryssland. Än färre fogade sig i den sanktionspolitik som leddes från Washington och Bryssel. Militärt stöd till den ryska sidan förblev däremot begränsat till ett fåtal länder, däribland Iran och Nordkorea.

I samband med FN:s generalförsamlings årliga öppnande i september 2022 märktes emellertid en subtil förskjutning i flera länders hållning till Ukraina-kriget. Text röstade endast åtta länder med Ryssland för att försöka förhindra att president Zelenskij framträdde via videolänk i generalförsamlingen, ett unikt förfarande. Detta sammanföll med att Beijing någon vecka något distanserat sig ifrån Ryssland vid Shanghais Samarbetsorganisations toppmöte i Samarkand, Uzbekistan. Väsländernas massiva närvaro av stats- och regeringschefer i FN-högkvarteret kan ha bidragit till detta skifte, liksom det diplomatiska arbete som bedrevs i kulisserna i Storbritannien, vid Elisabeth II:s statsbegravning, där närmare tvåhundra stater deltog på mycket hög nivå. En kanske mer övertygande förklaring är Kinas tilltagande frustration över hur illa kriget skötts och de svårigheter det orsakat för Beijing att bedriva handel och diplomati.

Xi Jinpings försök att i det längsta undvika ett tydligt ställningstagande till Ukrainakriget återspeglar förvisso Kinas nära utrikespolitiska samarbete med Ryssland, inte minst i FN:s säkerhetsråd, vilket alltmer fått karaktären av ett slags "vi" i relation till övriga rådsmedlemmar. I längden stod man å den andra sidan att förlora en hel del politiskt kapital genom att sammankopplas med en regim som inte bara visade öppet förakt för FN-stadgans mest centrala principer, utan dessutom alltmer såg ut att förlora sitt vågspel då Ukraina genomförde en framgångsrik offensiv i nordöstra delen av landet under september 2022. I samklang med Tysklands förbundskansler Olaf Scholz och USA:s president Biden förkastade Xi i mitten av november hur som helst såväl bruk av, som hot med, kärnvapen i Rysslands krig med Ukraina (Stavridis 2022).

Därutöver handlar det förmodligen om en nykter intressekalkyl av Kinas sårbarheter och beroenderelationer i förhållande till EU och Nordamerika å den

ena sidan, som dessutom är ömsesidiga och hanteras utanför offentlighetens ljus (Matthews 2022). Å den andra sidan finns nära band till vissa delar av rysk försvarsindustri och råvaruexport, som sammantaget är långt mer betydelsefulla än motsvarande relationer till Ukraina. Enligt IMF:s statistisk från 2021 kommer Ryssland på elfte plats avseende import och trettonde plats gällande export. Ukrainas motsvarande placeringar är 42:a respektive 49:e plats som Kinas utrikeshandelspartner (IMF 2022b). Under pågående krig har utbytet fortsatt att växa kraftigt framför allt inom energi- och livsmedelssektorn, uppger kinesiska källor (*Global Times* 2022).

Det bör även noteras att det rysk-kinesiska försvarssamarbetet successivt fördjupats under de dryga tjugo år som gått sedan man 2001 undertecknade avtalet om ett strategiskt partnerskap. I en färsk analys av den alltmer finmaskiga dialogen mellan de två ländernas försvarsmakter, militärteknisk interoperabilitet, likhet i operativt och strategiskt tänkande samt den gemensamma övningsverksamheten fann Muraviev (2021) att man långsamt rör sig framåt på samtliga områden. Slående är att kinesisk militär doktrin sedan sovjetepoken kontinuerligt präglas av ryskt militärt tänkande. Därtill kommer ett allt närmare samarbete inom marinen och avseende kärnvapen, i det senare fallet kring detektering och missilbaserad bekämpning (Muraviev 2021: 37-39). Informationsdelning och gemensam förmågeutveckling har också inletts på senare år, och förväntas kunna accelerera.

Tidsmässiga faktorer

I ett klassiskt verk inom utrikespolitisk analys framhåller Snyder, Bruck och Sapin som karakteristiskt för det utrikespolitiska området att återverkningar får fullt genomslag först en tid efter det att en kris uppstått (Snyder, Bruck & Sapin 2002: 89). Denna fördröjningseffekt gäller samtliga aktörer i samband med Ukrainakrigets utbrott i början av 2022. Även om den ryska politiska ledningen uppenbarligen planerat ett storskaligt angrepp på Ukraina under en lång följd av år och framför allt sedan annekteringen av Krimhalvön 2014 (se särskilt Vendil Pallin i *Statsvetenskaplig tidskrift*, specialnummer om Ryssland 2023), var det omöjligt att förutse vilket motstånd man skulle möta samt hur det internationella politiska läget skulle utvecklas efter en invasion (Zaidi 2021). Att ledningen i Kreml försökte komma till ett snabbt avslut i den ”särskilda militära operation” som inleddes den 24:e februari 2022 hade förmodligen att göra med att man svårligen kunde överblicka eventuella följderna av ett utdraget krig (Zabrodskiy m.fl. 2022), givet att Ukraina var en internationellt erkänd statsbildning med ett omfattande diplomatiskt nätverk.

Den betydligt mer utdragna militära insats som redan under mars månad 2022 började avveckla sig innebar för det första en mycket omfattande mobilisering av den ukrainska försvarsmakten, civilförsvaret och det ukrainska

samhället. För det andra fick grannländer och internationella organisationer, framför allt EU och NATO, tillräckligt med tid för att sätta diverse motåtgärder i verket. Icke desto mindre stod det snart klart att man i Moskva förberett sig väl och under lång tid för att kunna minimera återverkningarna av nämnda motåtgärder. Den ryska valutareserven var ovanligt välfylld. Europas beroende av ryska fossila bränslen var omfattande. Vidare kunde man i de ockuperade områdena i de östra delarna av landet, som redan nämnts, plundra lager och därmed sälja ukrainskt spannmål och solrosolja till avnämare i Mellanöstern och östra Afrika.

Som Lawrence Freedman påpekat har Ryssland korrekt identifierat Ukrainas beroende av västerländsk hjälp som dess största sårbarhet (Freedman 2022). Men å andra sidan tycks Ukraina ha bättre förutsättningar att återskapa militära styrkor i termer av motiverade soldater och de teknologiskt mer avancerade vapensystem som man erhåller ifrån USA, Västeuropa, Sydkorea och Japan. Den ambivalens som initialt rådde inom NATO och EU beträffande Ukrainas militära förmåga och stridsvilja ersattes successivt av respekt. Under sommaren och hösten 2022 pågick parallellt med striderna ett slags viljornas kamp de politiska ledningarna i Ryssland och Ukraina och inte mycket tydde på att endera sidan kunde föreställa sig att ge vika. Men uppenbarligen hade Ukraina majoriteten av medborgarna med sig, något som var betydligt mer tveksamt i fallet Ryssland (Kramer 2022, Zabrodskyi m.fl. 2022).

Frågan är hur folkopinioner på hemmaplan och frestelsen att försöka påverka dessa kan utkristallisera sig över en längre tid, och i vilken mån dessa är påverkbara utifrån. I varje fall tycktes det efter ett års krigföring som alltför tidigt att bedöma ifall opinioner i Europa och USA skulle vidhålla att deras respektive regeringar borde agera kraftfullt och aktivt stödja Ukrainas ekonomi och militära försvar. I länder där traditionella och sociala media återspeglar ett stort mått av meningsfrihet är engagemanget ofta mycket stort i början av en etiskt präglad politisk konflikt, såsom ett angreppskrig, men avtar längre fram (Everts 1999). I ett samhälle där sådan meningsfrihet inte råder, såsom Ryssland, är det troligt att repressionen osynliggör motståndet men att det senare trots allt begränsar den politiska ledningens handlingsfrihet i viktiga avseenden. Att agera direkt emot ett sådant motstånd ökar risken för att regimen på allvar utmanas av kritiska medborgare, och för att försök att t ex mobilisera ytterligare ekonomiska och sociala resurser för krigföring misslyckas.

Den politiska dynamiken i kollektiva säkerhetsinstitutioner ter sig minst lika svåra att förutsäga på sikt. De säkerhetspolitiskt tunga instanserna i Asien är å ena sidan Shanghais samarbetsråd, där Ryssland ingår tillsammans med Kina, Indien, Pakistan, Kazakstan, Uzbekistan, Kirgizistan samt Tadjikistan, och å andra sidan Kvadraten (*the Quad*), med USA, Indien, Japan och Australien. På grund av banden till de auktoritära regimerna i Shanghais samarbetsråd och BRICS, där Sydafrika och Brasilien ingår förutom Kina och Ryssland, har

Indien uppträtt motvilligt till att ta ställning för Ukraina. Inte minst det faktum att Indien – som redan nämnts – byggt upp en betydande del av sin militära förmåga med ryska vapensystem gör Delhi sårbart. Därutöver påverkas Indien indirekt av att västländer alltmer behandlar ”fiendens vänner” som motståndare, vilket riskerar inverka på teknologiöverföring i en rad olika industrier där den indiska regeringen har ambitioner om en rask utveckling. Först i början av augusti gav premiärminister Modi öppet uttryck för kritik emot Rysslands krig i Ukraina medan Rysslands ambassadör till Indien, i ett uttalande i september, insisterade att man skulle fortsätta leverera luftförsvarssystemet S-400 i enlighet med 2018 års försvarsindustriavtal, värt fem miljarder dollar (*Outlook India* 2022).

Situationen förblev mer eller mindre oförändrad under de följande månaderna, då tveksamheten till att engagera sig på Ukrainas sida fortfarande kännetecknade reaktionen i delar av Latinamerika, Afrika, och Asien. Folkrepubliken Kinas passivitet banade av allt att döma vägen för att en rad andra regionala stormakter, många med auktoritärt styre, på motsvarande sätt prioriterade egna politiska och ekonomiska intressen framför generella regler till grund för världsordningen. Som redan påpekats åtföljdes alltså flera länders principiella ställningstagande om tillbakadragande inte av sanktioner, efter det att invasionen inletts, förutom av just demokratier med nära band till NATO, EU och USA. Vid årsskiftet 2022–2023 tycktes EU-experter emellertid anse att sanktionerna nu börjat få kännbara konsekvenser för den ryska ekonomin (Portela & Kluge 2022; Oxenstierna i detta nummer). I februari 2023 införde både EU och G7 ett importförbud avseende diesel och andra petroleumprodukter, något som förväntades få kumulativ effekt på de ryska statsfinanserna (McHugh 2023).

Det är framför allt inom EU som beslutsfattare och väljare finner det problematiskt att en av de fem vetomakterna med permanent medlemskap i FN:s säkerhetsråd inte bara kringgår FN-stadgan utan på ett flagrant sätt bryter emot densamma, samt emot en rad centrala folkrättsliga instrument såsom Romstadgan från 1998 (till grund för den Internationella brottmålsdomstolens inrättande). Medan Moskva återkommande blockerat säkerhetsrådet i frågor där man anser sig ha direkta eller indirekta intressen, och därmed ibland framtvingat lösningar utanför FN:s ram, riktade Ryssland våren 2022 även skarp kritik emot övriga permanenta medlemmar utan att vidgå sitt eget ansvar för krigets uppkomst. Inkonsekvent är också att Moskva i samband med Kosovokrisen 1998–1999 och interventionen i Libyen 2011 starkt förespråkade existerande regeringars suveräna rätt att hantera allvarliga inrikespolitiska kriser, medan man 2008 i Georgien och 2014 i Ukraina helt åsidosatt länders suveränitet och ingripit med militära medel. Regeringars politiska autonomi och staters territoriella integritet tycks med andra ord betyda allt mindre ju närmare man rent geografiskt befinner sig den Ryska Federationen.

Reglers uthållighet

Principer och normer är svårare att modifiera än regler och beslutsprocedurer, ansåg man inom regimteori redan på 1980-talet (Krasner 1982). Institutionell teori har vidareutvecklats bland annat kring ”klibbiga institutioner” (*sticky institutions*), det vill säga fenomenet att även obsoleta internationella organisationer tenderar att fortleva eftersom det kräver stora ansträngningar och politiska koalitioner i ett flertal tongivande länder för att ersätta eller omstöpa dem (Ikenberry 1999, Dijkstra och Debre 2022). Således kan man föreställa sig att vissa fundamentala ”umgänges- och trafikregler” samt beslutsprocedurer skulle kunna leva kvar inom ramen för en mer begränsad uppsättning normer och principer, där till exempel liberala värden inte längre spelar en framträdande roll. Trenden att öppet bekämpa liberala värden har för övrigt växt sig allt starkare under de senaste tio-tolv åren, och också fått genomslag i FN:s olika organ.

Som en av vetomakterna i FN:s säkerhetsråd är den Ryska Federationen potentiellt en så kallad normgivare (*norm maker*) i det internationella samfundet. Men paradoxalt nog argumenterar Kreml ofta snarare som en normmot-tagare (*norm taker*) trots vetorätten, och det är väl känt att man sällan initierar resolutionstexter. Efter invasionen den 24:e februari 2022 agerade den Ryska Federationen inom FN:s säkerhetsråd kontinuerligt för att understödja invasionen i Ukraina med alla till buds stående diplomatiska och politiska medel, vilket i sin tur förstärkt de låsningar som funnits sedan annekteringen av Krimhalvön 2014. Debatterna i säkerhetsrådet blev allt oftare fruktlösa i ljuset av de allvarliga spänningar som förstärktes av Moskvas förnyade och utvidgade angreppskrig mot ett grannland. Förutom att ha brutit mot våldsförbudet undergrävde det faktum att man bedrev ekonomisk krigföring som förvärrar global matosäkerhet Rysslands ställning som FN-medlem i allmänhet. Däremot kunde mandat av tidigare beslutade FN-missioner i flertalet fall förnyas.

Redan existerande kritik mot att centrala FN-funktioner toppstyrs av de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd ser ut att ha fördjupats under 2022, till följd av den tilltagande polariseringen inom en rad organ. Inom Sekretariatet leds de flesta avdelningar av företrädare för någon av de fem vetomakterna, vilket egentligen inte föreskrivs av stadgan (jmf artikel 100–101) eller tidigare praxis. På motsvarande sätt kontrollerar de största nettogivarländerna budgetallokeringen, och har därigenom kunnat sänka andelen medel öronmärkt för utvecklingsbistånd under senare år, alternativt omdirigerat det samma till länder och regioner som av politiska skäl prioriteras av respektive givarlands regering (Browne 2022).

Vid sidan av FN:s säkerhetsråd och andra FN-organ har G7-länderna sedan mitten av 1970-talet varit synnerligen betydelsefulla, i kraft av deras stora resurser och relativa samsyn kring marknadsekonomiska principer, demokrati och politisk frihet. Medan man efter annekteringen av Krim 2014 ställde sig bakom det så kallade Minskavtalet som gav Ryssland en god förhandlingsposition, har

man sedan Kyjiv slagit tillbaka angriparna i mars och april intagit en betydligt mer offensiv, kompromisslös hållning som gett den ukrainska politiska ledningen moraliskt och politiskt stöd.

I G7:s gemensamma uttalande som antogs i maj 2022 förekom flera starka formuleringar avseende Rysslands ansvar för kriget i Ukraina, och särskilt ett avsnitt lyfte fram att den regelbaserade världsordningen med utgångspunkt i FN-stadgan åsidosatts:

We condemn and will not recognise Russia's continued attempts to re-draw borders by force. This devastating war has produced dramatic consequences far beyond Europe. It constitutes a blatant violation of international law, in particular a grave breach of the United Nations Charter. It seriously undermines the international rules-based system that underpins global peace, prosperity, and security. We further condemn Russian attempts to replace Ukrainian democratically elected officials with illegitimate ones (G7 2022).

Uttalandet visar att ett antal centrala säkerhetspolitiska aktörer i och bortom Europa – vid sidan av majoriteten i FN:s generalförsamling – i slutet av våren 2022 slutit upp bakom de grundläggande normer och principer som bär upp den regelbaserade världsordningen. Därmed var förutsättningarna för en hastig fragmentering av densamma åtminstone kortsiktigt neutraliserade. Vid det högtidliga öppnandet av generalförsamlingen i september 2022 bekräftades detta intryck, och i detta skede var Ukrainas militära läge inte lika förtvivlat som tidigare. Inte bara hade de ryska angriparna kunnat slås tillbaka, utan stora territorier öster om Charkiv dessutom återtagits. Under toppmötet i Bayern den 27:e juli 2022 kom man inom G7 överens om att ytterligare begränsa rysk tillgång till västerländsk teknik, men också om att lansera en infrastruktur-satsning riktad emot utvecklingsländer värd 600 miljarder dollar (Adler 2022). Detta kan anses som ett svar på Kinas kända ”Belt & Road Initiative”, som fått stort genomslag i bl.a. Afrika.

Till skillnad från G7 har dock G20 – som alltmer övertagit den förras roll på det makroekonomiska planet – delvis lamslagits av Rysslands agerande 2022. Ända sedan 2008-2009 hålls som bekant årliga toppmöten mellan stats- och regeringschefer inom G20-samarbetet, som består av de tjugo största ekonomierna samt EU (plus för tillfället inbjudna regeringsföreträdare). Detta samarbete på högsta nivå var enligt bedömare avgörande för att finanskrisen 2008-2009 inte skulle förvandlas till en depression, det vill säga en långvarig och synnerligen djup ekonomisk tillbakagång med allvarliga politiska återverkningar (Drezner 2014).³

3 Det anses allmänt att det var depressionen som utlöstes med en börskrasch 1929 i New York som ledde fram till protektionism och höga handelstullar i början av 1930-talet, vars världsomspännande ekonomiska följder i sin tur banade väg och förstärkte extrema politiska rörelser under 1930-talet. Nationalsocialismen i Tyskland var en av dessa rörelser (Polanyi 1944).

Samarbetet inom G20-kretsen har inte upphört till följd av Ukrainakriget men tycktes under 2022 mestadels gå på sparlåga. Från årsskiftet var Indonesien ordförandeland med en agenda som uppmuntrade samarbete om global hälsa, digitalisering av ekonomier samt en så kallad uthållig övergång från fossila till gröna energikällor. Precis som 2014 försökte USA under våren protestera emot Rysslands deltagande i G20-samarbetet, men fick ge sig p g a bristande gehör hos icke-västliga regionala stormakter. Däremot lämnade centralbankschefen Janet Yellen i protest det möte som hölls i april med samtliga riksbankschefer och finansministrar när den ryske finansministern skulle hålla sitt planerade anförande. Vid motsvarande möte i juli argumenterade Yellen för ett pristak för rysk olja och fick då betydligt bredare stöd (Cohen 2022). Som ovan nämns infördes pristak i februari 2023 (McHugh 2023).

Jordbruksproduktion och frågor kring matosäkerhet gavs under loppet av 2022 högre prioritet än vanligt av världens största ekonomier. Toppmötet i juli 2022 visade att flera viktiga G20-länder blivit alltmer bekymrade över de långsiktiga konsekvenserna av Ukrainakriget för världsekonomin, även om detta endast föranledde få av dem att öppna ställning emot Moskva. När USA:s utrikesminister Anthony Blinken vid en presskonferens i början av juli 2022 påpekade att ansvaret för konflikten ligger på den ena sidan och att man därför inte bör vara neutral fick han ett irriterat svar av sin kinesiske kollega, Wang Yi. Majoriteten av G20-länder tog inte ställning i någon riktning vid nämnda möte (Crowley, Erlanger & Porter 2022).

Stämningarna tycktes i någon mån ha slagit om den 15-16:e november 2022, då G20-ländernas ledare träffades på Bali, Indonesien, för årets andra toppmöte. Detta toppmöte ägde rum utan Rysslands president Putins medverkan men under intryck av dennes förnyade fjärrbekämpning av framför allt ukrainsk civil infrastruktur för kommunikation, energi- och vattenförsörjning, efter Ukrainas återerövring av staden Cherson. I slutkommunikéns tredje stycke framgick att inte samtliga G20-medlemmar utan just ”flertalet (författarens kursivering) fördömer starkt kriget i Ukraina och det mänskliga lidande liksom fördjupande sårbarheter för världsekonomin som detta medfört”. Däremot ställde sig företrädare för samtliga närvarande för G20-länder bakom formuleringar i kommunikéns fjärde stycke kring ”nödvändigheten att upprätthålla folkkrätten och det multilaterala system som säkrar fred och stabilitet”.

Tolkning av resultaten

Den fingervisning som de fem delanalyserna genererar är att en renodlad maktbalansordning inte erhåller betydande, öppet stöd bland resursstarka aktörer förutom från Ryssland. För det andra ter sig den liberala, regelbaserade världsordningen långt ifrån obsolet, trots att en regelbaserad världsordning ”utan förtecken” framträder som ett tydligare alternativ än tidigare. Vi kan med

andra ord ge Ikenberry rätt i att den liberala världsordningen ter sig väl förankrad i den transatlantiska sfären och att den även slagit rot i *Japan, Sydkorea, Singapore, Nya Zeeland och Australien*. Samtidigt ser Glasers resonemang om en värdemässigt "uttunnad" ordning ut att ha fog för sig när vi ser ut över resten av världen.

Om vi sammanfattar delanalyserna var för sig kan vi således för det första konstatera att cirka 27 % av FN:s medlemsländer inte oreserverat ställde upp för grundläggande normer och principer om suveränitet och territoriell integritet i omröstningarna om Rysslands aggression, vilka som vi påpekat hölls i generalförsamlingen den 2:a mars och den 12:e oktober. För det andra tycktes materiella intressen och sårbarheter för vissa regeringar väga väsentligt tyngre än omsorg om negativa återverkningar på världsordningen. För det tredje förefaller utvecklingsländer inte sällan hellre orientera sig efter hur Kina, Ryssland eller Indien förhåller sig till frågan, än till de liberala värdenas främsta tillskyndare i väst. Liksom i fallet Kina kännetecknas förhållningssättet av en vilja att undvika ett klart ställningstagande och därmed bevara ett större mått av handlingsfrihet inför framtiden.

Därmed kan utfallet av Ukrainakriget i militär mening mycket väl komma att bli utslagsgivande för de nära femtiotal länder som i mars 2022, och återigen i oktober, inte valde sida i generalförsamlingen. Med andra ord har de stridande parterna och de som aktivt stödjer endera sidan anledning att fortsatt försöka påverka hur konflikten avgörs, eftersom ett antal länder tycks benägna att ansluta sig till den segrande sidan (*to bandwagon*). Detta kan i sin tur få stor betydelse för på vilket sätt kriget ger avtryck på en rad säkerhetspolitiska arrangemang och institutioner, som FN respektive G20, tillika folkrätt och diplomatisk praktik.

Det långt ifrån heltäckande politiska och folkrättsliga stödet för Ukraina efter det att den Ryska Federationen oprovocerat angripit landet i syfte att avlägsna dess demokratiskt valda regering, och därefter under månader bedrivit ett ytterst brutalt krig för att erövra delar av dess territorium och föröda andra, antyder sålunda att den liberala politiska världsordningen inte är på långt när så robust som Ikenberry och andra gjort gällande. Från att ha länge begärt ett slags *droit de regard* i sitt närområde agerade Kreml 2022, i ännu högre grad än 2014, som om världsordningens regler inte är tillämpbara på de främsta stormakterna. Därmed utmanade Moskva FN-stadgans kärna, som kommer till uttryck i de allra första satserna, och som handlar om krigsförbudet, fredlig tvistlösning samt respekt för territoriell integritet och politiskt oberoende.

För sin del har Ryssland försökt att göra gällande att det egna agerandet inte avviker ifrån praxis, och hänvisat till USA:s återkommande bruk av militära tvångsmedel i Mellanöstern och Främre Orienten. Om man håller sig till de gånger under 2000-talet då en annan permanent medlem av FN:s säkerhetsråd deltagit i eller lett militära interventioner emot en regerings vilja så kan man

konstatera att det 2002 i Afghanistan och 2011 i Libyen dock fanns i det senare fallet ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Vid invasionen av Irak 2003 var situationen betydligt tydligare i konflikt med FN-stadgan men här intervenerade åtminstone en koalition av stater. Vidare fanns en (idag förvisso komprometerad) folkrättslig argumentation om förekomsten av massförstörelsevapen, liksom det faktum att USA och Storbritannien hela tiden förväntades återställa irakisk självständighet och dra tillbaka sina trupper, i sinom tid. Detta skedde successivt ett drygt decennium senare.

Rysslands till del fabricerade, till del öppet imperialistiska resonemang avviker ifrån föregående exempel inte bara som tillvägagångssätt utan i form av naken aggression med syfte att erövra en annan stats territorium, tillskansa sig dess resurser och underkuva dess befolkning. Lämnar inte Moskva denna ståndpunkt bakom sig kan flera länder – ledda av USA och övriga G7 – inom en inte avlägsen framtid komma att accelerera kampanjen för att ersätta Ryssland, sannolikt med Indien, som permanent medlem i FN:s säkerhetsråd. Hur denna process skulle rättfärdigas från folkrättslig horisont är ännu oklart, men det faktum att den Ryska federationen inte är identisk med Sovjetunionen (som tillskrevs denna roll i den ursprungliga sammansättningen) skapar eventuellt en tillräcklig grund (Grant 2022). Hur som helst är FN:s och säkerhetsrådets funktion i världsordningen synbarligen en som resursstarka säkerhetspolitiska aktörer, samt en tydlig majoritet av FN-medlemmar, är beredda att försvara.

Å andra sidan antyder avsaknaden av universellt stöd för den regelbaserade världsordningen i regionala politiska organisationer utanför OECD-området att vi på sikt kan stå inför ett normskifte av den typ av Ikenberry hittills påstått vara osannolik. Om G20-kretsen går i denna riktning kan det bli svårt för traditionella representanter för en liberal världsordning att inte acceptera detta, för att det bästa inte ska bli det godas fiende. Ett dylikt normskifte kan beskrivas som ett från en liberal världsordning till en internationell politisk ordning, i enlighet med Glasers resonemang. Denna ordning skulle fortsätta vara regelbaserad men innehållet i principer och regler inte lika entydigt "liberala".

M.a.o. skulle gemensamma "umgänges- och trafikregler" gälla, samtidigt som krav på demokratiska värden, mänskliga rättigheter, rättsstatlighet inte längre vore någonting liberalt sinnade regeringar på sikt skulle framhålla som förebildliga. Annorlunda uttryckt skulle de länder som bär upp den nuvarande regelbaserade världsordningen komma att upphöra med att ställa krav knutna till liberala och mänskliga rättigheter för internationella samarbets- och handelsavtal i den utsträckning man gjort tidigare. Det senare är en ansats som framför allt bidragit till framgången för NATO- och EU-utvidningen i Europa sedan 1990-talets mitt. EU har som bekant också begagnat en så kallad konditionalitetsprincip i relationer till grannländer och i samband med utvecklingsbistånd i bland annat Afrika.

Slutsatser

Som ovan understrukits är utfallet av denna konflikt ännu inte givet. Men för närvarande tyder ingenting på att det finns brett stöd för att avskaffa den regelbaserade världsordningen som sådan, till förmån för en decentraliserad struktur där regionala stormakter utövar starkt inflytande i sina respektive närområden. På lång sikt kan det senare inte uteslutas, fast mer sannolikt ter sig utifrån de fem delanalyserna en framtid där den liberala dimensionen av den regelbaserade världsordningen antingen "tunnas ut" i allmänhet, eller där en regelbaserad världsordning "utan förtecken" utgör grunden, alltmedan institutionellt förankrade demokratiska fri- och rättigheter, en välfungerande marknadsekonomi, rättsstat med mera består "fläckvis". Den största "fläcken" blir sannolikt den transatlantiska sfären där Nordamerika och Västeuropa fortsätter att ömsesidigt understödja en sådan, mer anspråksfull, regelbaserad ordning.

I resten av världen skulle man i så fall endast kunna vidmakthålla en regelbaserad ordning där ett snävare antal principer och normer får genomslag. Det handlar om suveränitet och territoriell integritet, med stöd i FN-stadgan, men vidare även om normer såsom frihandel, fri navigering på världshaven, icke-spridning av kärnvapentechnologi, med flera. Det är framför allt om Indien ansluter sig till denna, icke-liberala regelbaserade världsordning som den kan förväntas omfatta större delen av jordens befolkning. Därmed skulle endast få stater aktivt verka för att undergräva en sådan ordning på det sätt den Ryska Federationen gjort under 2022, dock eventuellt med undantag för Folkrepubliken Kina.

Återstår att överväga en genomgripande reform av FN inklusive dess säkerhetsråd, för att inte detta centrala organ i det nuvarande systemet ska sluta fungera. Ännu i början av 2023 fanns fortfarande av allt att döma en chans för en ny rysk politisk ledning att återvinna förtroende som en av de fem vetomakterna, möjligen i samband med det ryska ordförandeskapet i säkerhetsrådet 2023.

Men möjligheten att återställa den tidigare ordningen kommer troligen att minska över tid, och då ökar sannolikheten för att Ryssland helt sonika diskvalificeras eller ersätts i den roll som man tillskrevs i FN:s säkerhetsråd på 1940-talet, och som den Ryska Federationen ärvde i dess ställe 1991.

Med andra ord kan Ukrainakriget mycket väl få långtgående återverkningar för den regelbaserade världsordningen. Denna ordning är av allt att döma inte direkt hotad idag, men dess "liberala karaktär" kan komma att försvagas, i synnerhet utanför den transatlantiska sfären. Samexistens mellan liberala samhällen och övriga bör kunna förbli fredlig, men ett betydande mått av friktion mellan liberala och icke-liberala politiska system är förmodligen att vänta.

Referenser

- Abbondanza, Gabriele, 2022. "The Odd Axis: Germany, Italy, and Japan as Awkward Great Powers", s. 43-71 i Abbondanza, G. & Wilkins, Thomas S. (red.), *Awkward Powers: Escaping Traditional Great and Middle Power Theory*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Adler, Katya, 2022. "Ukraine War: G7 Leaders Pledge Action on Russia – Do We Believe Them?", *BBC News*, 27:e juni, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-europe-61954441>.
- Alsing Pettersson, Nichlas, 2022. "Putin om kriget: Inte börjat på allvar ännu", *Svenska Dagbladet*, 2022-07-07, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/ja1n9q/konflikten-mellan-ukraina-och-ryssland-har-ar-senaste-nytt>, citerad 2022-07-07.
- Borger, Julian & Sauer, Piotr, 2023. "ICC issues arrest warrant for Vladimir Putin over alleged war crimes", *The Guardian*, 2023-03-17, tillgänglig på <https://www.theguardian.com/world/2023/mar/17/vladimir-putin-arrest-warrant-ukraine-war-crimes/>, citerad 2023-04-11.
- Browne, Stephen, 2022. "The UN in Crisis: Big Powers and Bad Influence", *PassBlue*, 2022-08-22, tillgänglig på <https://www.passblue.com/2022/08/22/the-un-in-crisis-big-powers-and-bad-influence/>, citerad 2022-08-22.
- Chase-Dunn, Christopher & Hall, Thomas D., 1997. *Rise and Demise: Comparing World-Systems*. New York: Routledge.
- Cohen, Patricia, 2022. "Janet Yellen Says It's in Russia's Interest to Go Along with Price Cap", *New York Times*, 2022-07-14, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/07/14/business/yellen-russia-oil-cap.html>, citerad 2022-07-14.
- Crowley, Michael, Erlanger, Steven & Porter, Catherine, 2022. "Blinken Presses China's Top Diplomat on Ukraine but Stresses Cooperation", *New York Times*, 2022-07-09, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/07/09/world/asia/blinken-china-ukraine.html?searchResultPosition=2>, citerad 2022-07-09.
- Dijkstra, Hylke & Debre, Maria J., 2022. "The Death of Major International Organizations: When Institutional Stickiness Is Not Enough", *Global Studies Quarterly* 2(4), in press.
- Engelbrekt, Kjell, 2016. *High-Table Diplomacy: The Reshaping of International Security Institutions*. Washington DC: Georgetown University Press.
- European Council, 2022a. "Russia's Military Aggression against Ukraine: EU Imposes Sanctions against President Putin and Foreign Minister Lavrov and Adopts Wide Ranging Individual and Economic Sanctions", 2022-02-25, pressmeddelande, tillgängligt på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>, citerad 2022-07-12.
- European Council, 2022b. EU Adopts New Set of Measures to Respond to Russia's Military Aggression against Ukraine, 2022-02-28, pressmeddelande, tillgängligt på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>, citerad 2022-07-12.
- European Council, 2022c. Russia's Military Aggression against Ukraine: EU Bans Certain Russian Banks from SWIFT System and Introduces Further Restrictions, 2022-03-02, pressmeddelande, tillgängligt på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-bans-certain-russian-banks-from-swift-system-and-introduces-further-restrictions/>, citerad 2022-07-12.

- European Council, 2022d. EU Imposes Sanctions on State-Owned Outlets RT/Russia Today and Sputnik's Broadcasting in the EU, 2022-03-02, pressmeddelande, tillgängligt på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>, citerat 2022-07-12.
- European Council, 2022e. Russia's Military Aggression against Ukraine: EU Agrees New Sectoral Measures Targeting Belarus and Russia, 2022-03-09, pressmeddelande, tillgängligt på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/>, citerat 2022-07-12.
- Everts, Philip, 1999. When the Going Gets Rough: Does the Public Support the Use of Military Force?, *World Affairs* 162(3), s. 91-107.
- Frankel, Joseph, 1970. *National Interest*. London: Pall Mall.
- G7, 2022. "G7 Statement on Support for Ukraine", Emlau, Tyskland, 2022-06-27, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/media/57537/220627-g7-support-on-ukraine.pdf>, citerad 2022-08-08.
- Glaser, Charles L., 2019. "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided", *International Security* 43(4), s. 51-87.
- Global Times*, 2022. "China-Russia Trade Gains 27.8% growth in Sep, Driven by High Complementarity and Free Trade, 2022-10-24, tillgänglig på <https://www.globaltimes.cn/page/202210/1277809.shtml>, citerad 2022-10-24.
- Grant, Thomas D., 2022. "Removing Russia from the Security Council: Part One", *OpinioJuris*, 2022-10-18, tillgänglig på <http://opiniojuris.org/2022/10/18/removing-russia-from-the-security-council-part-one/>, citerad 2023-02-23; och "Removing Russia from the Security Council: Part Two", *OpinioJuris*, 2022-10-19, tillgänglig på <http://opiniojuris.org/2022/10/19/removing-russia-from-the-security-council-part-two/>, citerad 2023-02-23.
- Harvey, David, 2019. *Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso Books.
- Hudson, Valerie M., 1999. "Cultural Expectation in One's Own and Other Nations' Foreign Policy Action", *Political Psychology* 20(4), s. 767-802.
- Hudson, Valerie M., 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis* 1(1), s. 1-30.
- Hudson, Valerie M., 2014. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Ikenberry, G. John, 1999. "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *International Security* 23(3), s. 43-78.
- Ikenberry, G. John, 2001. *Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John, 2014. "The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order", *Foreign Affairs* (May/June 2014), s. 80-90.
- IMF, 2022a. "Direction of Trade Statistics", IMF Data, Ryska Federationen/import respektive export 2021, tillgänglig på <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slId=1515619375491>, citerad 2022-10-24; samt <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slId=1514498277103>, citerad 2022-10-24.

- IMF, 2022a. "Direction of Trade Statistics", IMF Data, Folkrepubliken Kina/import respektive export 2021, tillgänglig på <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slId=1514498277103>, citerad 2022-10-24; samt <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slId=1515619375491>, citerad 2022-10-24.
- Keusch, Nelly, 2022. "Weizen aus der Ukraine: Türkei hält russisches Schiff in einem Hafen auf - Ladung angeblich gestohlen", *Neue Zürcher Zeitung*, 2022-07-03, tillgänglig på <https://www.nzz.ch/wirtschaft/weizen-aus-der-ukraine-wie-schlimm-ist-die-lebensmittelkrise-ld.1689680>, citerad 2022-07-03.
- Kim, Victoria, Krauss, Clifford & Troianovski, Anton, 2022. "Western Moves to Choke Russia's Oil Exports Boomerangs, for Now", *New York Times*, 2022-06-21, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/06/21/world/europe/ukraine-russian-oil-embargo.html>, citerad 2022-12-18.
- Kirkpatrick, David D., Hubbard, Ben & Schmitt, Eric, 2020. "Roundup of Saudi Royals Expands With Detention of a 4th Prince", *New York Times*, 2022-03-07, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2020/03/07/world/middleeast/saudi-arabia-mohammed-bin-salman.html>, citerad 2022-12-18.
- Kramer, Andrew E., 2022. "In Southern Ukraine, Signs of Low Russian Morale Amid Retreat", *New York Times*, 2022-10-10, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/10/10/world/europe/ukraine-war-south.html>, citerad 2022-12-18.
- Krasner, Stephen D., 1985. *Structural Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Krishnaisai, C., 2022. "Venezuela Resumes Oil Exports to Europe as Russia-Ukraine War Triggers High Gas Prices: Report", *Wionews*, 2022-06-18, tillgänglig på <https://www.wionews.com/world/venezuela-resumes-oil-exports-to-europe-as-russia-ukraine-war-triggers-high-gas-prices-report-489291>, citerad 2022-06-12.
- Larson, Deborah Welch & Renshon, Stanley Allen, 2003. *Good Judgment in Foreign Policy: Theory and Application*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Little, Richard, 2007. *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matthews, Owen, 2022. "The Red Line: Biden and Xi's Secret Ukraine Talks Revealed", *The Spectator*, 2022-11-26, tillgänglig på <https://www.spectator.co.uk/article/the-red-line-biden-and-xis-secret-ukraine-talks-revealed/>, citerad 2022-12-18.
- McDonald, Patrick J., 2015. "Great Powers, Hierarchy, and Endogenous Regimes: Rethinking the Domestic Causes of Peace", *International Organization* 69(3), s. 557-588.
- Melly, Paul, 2022. "How Russia Outflanked Ukraine in Africa", *BBC News*, 2022-06-22, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-africa-61802498>, citerad 2022-06-22.
- McHugh, David, 2023. "Europe Bans Russia Diesel, Other Oil Products over Ukraine", *AP News* (Frankfurt), 2023-02-05, tillgänglig på <https://apnews.com/article/european-union-russia-government-moscow-europe-china-a855facf78132a8805c9ba52ddofab60>, citerad 2023-02-23.
- Mpoke Bigg, Matthew et al., 2022. "Russia's Blockade of Ukraine Is 'War crime,' Top E.U. Official Says", *New York Times*, 2022-06-20, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/06/20/world/europe/russia-ukraine-blockade-war-crime.html>, citerad 2022-12-18.
- Munck, Ronaldo, 2021. *Rethinking Development: Marxist Perspectives*. Cham: Springer.

- Muraviev, Alexey D., 2021. "Strategic Reality Check: The Current State of Russia-China Defence Cooperation and the Prospects of a 'Near Alliance'", *Australian Journal of Defence and Strategic Studies* 3(1), s. 26-48.
- Nicas, Jack & Spigariol, André, 2022. "Good News for Food, Bad News for War: Brazil Buys Russian Fertilizer", *New York Times*, 2022-05-08, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/05/08/world/americas/brazil-russian-fertilizer-sanctions.html?searchResultPosition=2>, citerad 2022-12-18.
- Outlook India, 2022, "India, Russia To Ensure Uninterrupted Defence Cooperation: Envoy", 2022-09-04, tillgänglig på <https://www.outlookindia.com/national/india-russia-to-ensure-uninterrupted-defence-cooperation-envoy-news-221074>, citerad 2022-12-18.
- Pinzauti, Giulia & Pizzuti, Alessadro, 2022. "Prosecuting Aggression against Ukraine as an 'Other Inhumane Act' before the ICC. Part I: Prospects", *Opinion Juris*, 2022-06-17, tillgänglig på <https://opiniojuris.org/2022/06/17/prosecuting-aggression-against-ukraine-as-an-other-inhumane-act-before-the-icc-part-ii-problems/>, citerad 2022-10-24.
- Polanyi, Karl, 1944. *Origins of Our Time: The Great Transformation*. New York: Farrar & Rineheart.
- Portela, Clara & Kluge, Janis, 2022. "Slow-Acting Tools: Evaluating EU Sanctions against Russia after the Invasion of Ukraine", *EUISS Brief No. 11*, 2022-10-19, tillgänglig på <https://www.iss.europa.eu/content/slow-acting-tools-evaluating-eu-sanctions-against-russia-after-invasion-ukraine>, citerad 2022-12-18.
- Ruggie, John Gerard, 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization* 46(3), s. 561-598.
- Sheehan, Michael, 2006. *Balance of Power: History and Theory*. London: Routledge.
- Sil, Rudra & Katzenstein, Peter J., 2010. "Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions", *Perspectives on Politics* 8(2), s. 411-431.
- SIPRI, 2022. *Trends in International Arms Transfers, 2021*. Stockholm: SIPRI.
- Snyder, Richard C., Bruck, H. W. & Sapin, Burton, 2002. "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics", s. 21-152 i Snyder, Richard C. m.fl., *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Standish, Reid, 2022. "With All Eyes On Ukraine, Tokaev Navigates New Fault Lines Between Russia And Kazakhstan", *RFERL*, 2022-06-21, tillgänglig på <https://www.rferl.org/a/ukraine-war-kazakhstan-russia-toqaev/31908810.html>, citerad 2022-06-21.
- Statista, 2022. "Leading foreign trade partners of Russia in 2021, by value", Statista website, 2022-03-03, tillgänglig på <https://www.statista.com/statistics/1100708/russia-leading-foreign-trade-partners-by-volume/>, citerad 2022-10-24.
- Stavridis, James, 2022. Xi and Biden Send Putin a Warning on Nuclear Threats, *Bloomberg*, 2022-11-16, tillgänglig på <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-11-16/xi-and-biden-warn-putin-over-ukraine-nuclear-threats?leadSource=uverify%20wall>, citerad 2022-11-16.
- Tharoor, Ishaan, 2022. "The Diplomatic War over Ukrainian Grain Exports Heats Up", *Washington Post*, 2022-06-07, tillgänglig på <https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/07/grain-export-blockade-russia-ukraine-africa/>, citerad 2022-12-18.
- TASS, 2023. "Russia Poised to Counter Attempts to Undermine International Stability - Lavrov", 2023-02-08, tillgänglig på <https://tass.com/politics/1573013>, citerad 2023-02-23.

- UN News, 2022a. "General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine", United Nations, 2022-03-02, tillgänglig på <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152>, citerad 2022-12-18.
- UN News, 2022b. Ukraine: UN General Assembly Demands Russia Reverse Course on 'Attempted Illegal Annexation', United Nations, 2022-10-12, tillgänglig på <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129492>.
- Wee, Sui-Lee, Schmall, Emily & Yasir, Sameer, 2022. "'We Are on Our Side': Across Asia, a Mixed Reaction to Ukraine War", *New York Times*, 2022-03-02, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2022/03/02/world/asia/asia-russia-ukraine-war.html?searchResultPosition=6>, citerad 2022-12-18.
- Wintour, Patrick, 2022. "UN warns of 'looming hunger catastrophe' due to Russian blockade", *The Guardian*, 2022-07-08, tillgänglig på <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/07/un-hunger-crisis-ukraine-russia-blockade>, citerad 2022-07-08.
- Zabrodskyi, Mykhaylo m.fl., 2022. "Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February-July 2022", *RUSI Special Report*, London: Royal United Services Institute, 2022-11-30, tillgänglig på <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/preliminary-lessons-conventional-warfighting-russias-invasion-ukraine-february-july-2022>, citerad 2022-12-02.
- Zaidi, Kristine, 2021. "Decision-making in Russia's Foreign Policy: Modelling Russia's Decision-making with reference to Ukraine and Moldova", *International Journal of Social Science Studies* 9(6), s. 42-69.

Kriget i Ukraina och den euro-atlantiska säkerhetsordningen

Robert Dalsjö

The war in Ukraine and the Euro-Atlantic security order

What is at stake in Russia's brutal invasion of Ukraine is not merely Ukraine's future as a free and independent state, but also what kind Euroatlantic security order we will have after the war. The article presents a model for how shifts in security orders can take place, and – applying the model – argues that the ongoing war constitutes a violent rupture in the status quo that will trigger dramatic changes in the security landscape. However, the liberal Euroatlantic security order instituted after the end of the Cold War was already defunct well before the war started, this because it had in-built fatal flaws. The new order that will grow out of the war will probably be less liberal and more realistic, shaped ad hoc by the war's outcome and consequences. Finally, some of the contours of the factors that might influence this are sketched.

Det brutala angreppskrig som Ryssland nu bedriver i Ukraina utgör en tydlig brytpunkt – eller ruptur – i den historiska utvecklingen, och mycket talar för att krigets geopolitiska följdverkningar blir stora och genomgripande. Kriget handlar nämligen inte endast om Ukrainas frihet, framtid och existens som nationalstat, utan lika mycket om vilken slags säkerhetsordning som ska råda i Europa efter kriget. Ryssland är en öppet revisionistisk stat och President Putins uttalade mål är att ersätta den demokratiska, fredliga och på samarbete mellan likställda stater (små som stora) vilande euroatlantiska säkerhetsordning som skapades åren runt 1990 med en ordning av 1800-talsnitt (Putin 2007; Kreml 2008; MID 2021). I en sådan ordning har stormakterna egna intressesfärer där de bestämmer över mindre stater, samtidigt som stora frågor avgörs mellan stormakterna i vad som ibland kallas en "stormaktskonsert" (Kissinger 1957; Kissinger 2014: 59-82).

På sätt och vis kan då Ukraina och de västliga stater som stöder dess försvarskamp sägas försvara status quo i form av den hittills rådande säkerhetsordningen, inklusive de principer och värden den representerar. Men

Robert Dalsjö är verksam vid Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
E-post: robert.dalsjo@foi.se

1990 års ordning var redan satt ur spel och i praktiken närmast ett tomt skal långt innan det ryska anfallet började – detta eftersom den var en vackertväders konstruktion där ett demokratiskt Ryssland som följde spelreglerna och fogade sig i gemensamma beslut var en bärande bjälke, och utan den så saknade konstruktionen bärkraft och hållfasthet. Därför har den euroatlantiska säkerhetsordningen av 1990 befunnit sig i en förlamande strukturell kris sedan Ryssland 2007/2008 valde att i ständigt ökande grad bekämpa ordningen och sätta sig över dess regler och normer. Att västliga politiker och tjänstemän till helt nyligen – kanske t.o.m. fortfarande – låtsades som om säkerhetsordningen ändå fanns kvar och fungerade, om än ”hotad”, ändrar inte detta faktum (EU 2022: 17-18).

Nationernas Förbund fanns trots allt också kvar formellt till 1946 och lyckades till och med ”resa sig från dödsbädden” för att utesluta Sovjetunionen efter angreppet på Finland 1939, men spelade ingen som helst egentlig roll efter misslyckandet i Abessinienkrisen 1935-36 (Dörfer 1965).

Den strukturella krisen i den europeiska säkerhetsordningen kompliceras också av att den hänger ihop med liknade strukturella kriser på det globala planet respektive det statliga (nationella) planet (Dalsjö 2019). På det globala planet utmanas USA:s hegemoni nu på allvar av Kina och på det statliga (nationella) planet har den politiska mittens hegemoni i många västliga länder framgångsrikt krossats eller utmanats av höger- och vänsterpopulister.

Även om populisternas agenda ofta främst rör inrikes förhållanden har de i många fall (Trump, Brexit) haft en betydande internationell – eller snarare nationalistisk och antiglobaliserings – komponent. Urladdningar har nu inträffat på den statliga (nationella) nivån och därefter på den europeiska, och på många håll förväntar man sig en urladdning på den globala nivån, frågan är bara när och hur (Allison 2017; Colby 2021).

Den euroatlantiska säkerhetsordning som har förlamats och raserats behöver ersättas med en ny efter kriget, en mer robust och exklusiv ordning – det vill säga utan Ryssland som medlem – som är byggd för konfrontation utåt men samarbete inåt. En sådan ny ordning kommer troligen inte i lika hög grad som 1990 års ordning att vara en ”designad” säkerhetsarkitektur eller präglad av optimism och liberala värderingar (jfr Engelbrekt i detta specialnummer).

I stället talar mycket för att det blir en mer realpolitisk ordning och att den växer fram mer ad hoc genom de olika åtgärder som vidtas för att hantera krigets och fredens konkreta problem, inklusive krigets omfattande geopolitiska följdverkningar. Den nya ordningen blir i så fall i likhet med kalla krigsordningen i Europa mer organiskt framvuxen som summan av en rad disparata arrangemang, om än kanske hopfogad och försedd i efterhand med ett politiskt ramverk.

I denna artikel kommer jag att argumentera för att Rysslands krig i Ukraina utgör en vändpunkt i den samtida europeiska historien och avslutar den

tidsperiod som följde på det kalla kriget, och samtidigt inleder en ny tidsperiod vars karaktär kommer att formas av kriget, dess utfall och konsekvenser. Därvid kommer jag att delvis använda mig av den modell med normalprocesser, malströmmar och rupturer som en studiegrupp ledd av Johan Tunberger utvecklade på 00-talet (Tunberger et al. 2002, 2004 och 2006).

I statsvetenskapliga termer är denna modell kanske mest jämförbar med teorier om spårbundenhet och kritiska vägval, samt med observationer om "strategiska chocker" (Gray 2016: 197; Edström, Gyllensporre & Westberg 2019). Men medan spårbundenhet är välutforskat finns förhållandevis lite skrivet om vad som sker i faser av dramatiska förändringar, varför Tunbergers modell kan vara särskilt användbar (George & Bennett 2005).

Efter en kort genomgång av Tunbergers modell kommer jag först att argumentera för att det nu pågående kriget i Ukraina utgör en "ruptur" i den euroatlantiska "normalprocessen" som kommer att ha stora följdverkningar i flera led, och relativt snabbt leda till en helt förändrad geopolitisk situation i Europa. Därefter kommer jag visa att den något vidlyftiga euroatlantiska säkerhetsordning som inrättades vid det kalla krigets slut hade inbyggda strukturella och politiska svagheter som gjorde att den redan var satt ur spel långt innan det ryska storanfallet inleddes, och att den därför inte kan "räddas" eller restaureras (jfr EU 2022).

I stället talar mycket för att en ny säkerhetsordning med tiden kommer att uppstå ur kriget, dess utfall och dess geopolitiska följdverkningar, men det kommer att vara en ordning som blir mindre omfattande och anspråksfull men mer robust, kanske också delvis utformad i kontrast mot de lösningar och förhållningssätt som inte visat sig fungera.

Sedan kommer jag att presentera vad jag ser som de av krigets geopolitiska följdverkningar som troligen kommer att ha störst inverkan på den framväxande nya euroatlantiska säkerhetsordningen, innan slutreflektioner görs. Självfallet innebär resonemang av slag som här har skisserats delvis spekulationer i stora drag på ofta osäker grund, men om vi ska kunna diskutera den framtida euroatlantiska säkerhetsordningen i annat än normativa termer har vi i dagsläget inte så mycket annan grund att stå på än historisk erfarenhet, förloppet hittills, och händelsernas egen dynamik och logik.

Slutligen ska sägas att jag med "säkerhet" i första hand menar traditionell "hård" och mellanstatlig säkerhet, men i andra hand också tar med ett bredare säkerhetsbegrepp.

Om ordningar, rupturer och malströmmar

Innan jag går vidare och diskuterar den euroatlantiska säkerhetsordningen av 1990 och dess inbyggda svagheter, liksom konturerna av den nya euroatlantiska säkerhetsordning som avtecknar sig, kan det vara på sin plats att redogöra kort

för vilken betydelse jag lägger i begreppet säkerhetsordning, liksom för huvud-
dragen i Tunbergers m.fl. modell.

Säkerhetsordningar kan naturligtvis se väldigt olika ut med hänsyn till geografisk eller politisk omfattning, graden av homogenitet i medlemskaran, huruvida ordningen är skapad eller framväxt, i vilken omfattning ordningens regler är formaliserade eller underförstådda, samt huruvida de främst är baserade på föregivet universella ideal eller på realpolitik och därmed också ofta på om de är avsedda som instrument för förändring eller bevarande av status quo. De har dock trots sådana skillnader några gemensamma funktioner, och här använder jag mig av Kissingers definition i *World Order* (Kissinger 2014: 7–9). För det första fyller säkerhetsordningar funktionen att begränsa de negativa konsekvenserna av det internationella systemets anarki, detta i syfte att möjliggöra handel och finansiell stabilitet, etablera ett regelverk för konfliktlösning, och begränsa verkan av krig när de inträffar. För det andra innehåller säkerhetsordningar två komponenter: en uppsättning normer som definierar gränserna för vad som anses acceptabelt uppträdande, och en *maktbalans* som påtvingar parterna återhållsamhet när reglerna bryts, så att inte en part kan underkuva alla andra. För det tredje behöver säkerhetsordningar inom sig upprätthålla en balans mellan legitimitet och maktutövning.

Tunbergers studiegrupp tog fram sin modell som ett led i studien *Strategi för det oväntade*, som byggde på en uttalad skepsis mot framtidsprognoser som baseras på trendframskrivning (exempelvis UK MoD 2010). Dessa är vanliga inom förvaltning, akademi och näringsliv trots att erfarenheten borde säga oss att oväntade trendbrott regelmässigt inträffar och ofta får de mest genomgripande konsekvenserna – exempelvis skotten i Sarajevo, oljekrisen 1973, Berlinmurens fall, eller 9/11. Studiegruppen försökte skapa analytiska metoder för att göra beslutsfattare mer medvetna om farorna och öka möjligheterna att tidigare kunna upptäcka dem.

Likafullt måste man ändå, menade gruppen, räkna med att det oväntade kommer att inträffa och därför behöver stater ha en grundstrategi och – främst militära – strukturer och förmågor som kan hantera att det oväntade ändå inträffar.

Tunbergergruppens ansats har viss överlappning med Nassim Talebs tankar om oväntade trendbrott som ”svarta svanar”, men är långt ifrån identiska, bland annat för att Taleb i högre grad betonar slumpens inflytande (Taleb 2007).

Som ett led i detta arbete tog studiegruppen fram en modell som jag menar är fruktbar och kan användas för att bättre förstå de krafter och processer som lett fram till det krig som nu rasar, och även krigets troliga eller möjliga konsekvenser. Det som i denna artikel kallats säkerhetsordning liknar det som Tunbergergruppen kallade för ”normalprocess” och innefattar både vad man skulle kunna kalla ordningens ”hårdvara” och dess ”mjukvara”. Med

hårdvara menar jag här ordningens ändamål, medlemskrets, och grundläggande struktur, men också de institutioner, processer eller verksamheter, samt beslutsregler och åtgärder som är en del av ordningen. Med mjukvara menar jag de grundläggande antaganden och – i förekommande fall – de värderingar som ordningen bygger på men också den *Weltanschauung*, beslutskultur och praxis som ordningens medlemmar och operatörer med tiden utvecklar. Dessa kommer så småningom att betrakta ordningen/normalprocessen/status quo som normalt både i betydelsen ”enligt normerna” och i betydelsen ”naturlig” eller ”beständig”, man skulle kunna säga institutionaliserad. Ju längre normalprocessen varat och ju mer av politiskt kapital som investerats i den, desto starkare kommer tendensen vara att bortse från varningstecken på att normalprocessen kan vara hotad eller komma att ändras.

Normalprocessen kan i vissa fall tänkas ändras gradvis över tid och därmed närmast omärkligt, men studiegruppen riktade uppmärksamheten på två typer av snabbare förändringar: *rupturer* och *malströmmar*.

En ruptur är en

...bristning i den internationella ordningen som får systemförändrande konsekvenser. Det som tidigare uppfattades som ”normalt” framstår i nytt ljus – världen ter sig kvalitativt annorlunda; en ny logik inses råda. Rupturer utlöser säkerhetspolitiska utvecklingar, som är svårförutsägbara och som kan gå i olika riktningar, beroende på hur berörda aktörer väljer att agera (Tunberger et al 2004: 17).

Om rupturen är – eller uppfattas som – plötslig så är malströmsdynamiken en mer utdragen process där

...utvecklingen inledningsvis i små steg och därefter alltmer drastiskt böjer av från dagens trend till följd av hur olika aktörer agerar och reagerar i det internationella spelet (Tunberger et al 2004: 18).

Utmärkande här är att parternas mål, riskbenägenhet och val av medel fortlöpande förändras när de dras ned i en sådan virvel av händelser.

Rupturer kan också utlösa en malströmsdynamik och vice versa, det vill säga att en malström fördjupas till dess att den utlöser en ruptur. Både malströmmar och rupturer inträffar företrädesvis där det finns det Tunberger benämner *latenser*, i betydelsen inbyggda svagheter, sprickbildningar i ordningen vilka antingen kan vara inbyggda svagheter eller resultatet av spänningar som har byggts upp över tid genom interaktion mellan ingående trender, drivkrafter och aktörer. Dessa kan metaforiskt ses ungefär som spänningen mellan olika kontinentalplattor i rörelse, vilka förr eller senare utlöser jordbävningar (Tunberger et al. 2006: 13).

En bidragande faktor till att rupturer blir påtagligt dramatiska kan vara den mänskliga och organisatoriska benägenheten att inte erkänna de spänningar som finns och låta förändringstrycket ”pysa ut” genom att anpassa normalprocessen, utan i stället i det längsta hålla fast vid det etablerade status quo, varvid spänningarna byggs upp till en bristning sker. Här kan man göra en parallell med begreppet *sticky institutions* (Engelbrekt i detta specialnummer).

Den gamla euroatlantiska säkerhetsordningens fall

Om vi först ser den gamla säkerhetsordningens fall med konventionellt diplomatisk-historiska ögon, kompletterat med Tunbergers modell, kan vi börja med att konstatera att den inbördes rivaliteten mellan de europeiska stormakterna under seklernas gång har lett till förödande krig, senast två gånger under 1900-talet. Sedan slutet på 1940-talet har dock USA genom sitt långvariga engagemang, ofta kallat den transatlantiska länken, varit den militärt, ekonomiskt och politiskt starkaste makten i Europa, om än under det kalla kriget utmanat av Sovjetunionen. Detta har gjort att den europeiska stormaktsordningen ersatts av en euroatlantisk säkerhetsordning, som under det kalla kriget var en central komponent i den bipolära världsordningen. Den rent inomeuropeiska säkerhetsdynamiken har därmed reducerats till att främst gälla resterande interna frågor inom den västliga europeiska gemenskapen, såsom ekonomiska frågor och mänskliga rättigheter, som hanterats inom EEC/EG/EU respektive Europarådet (Britz i detta specialnummer).

Detta tillstånd torde fortgå så länge den transatlantiska länken består, det vill säga så länge som USA är villigt att i sista hand beskydda stora delar av Europa militärt och leda det politiskt vad gäller de hårda säkerhetsfrågorna, och så länge som européerna är villiga att acceptera amerikanskt beskydd och ledarskap (Kissinger 2014: 90; Gudmundsson 2022).

Den allomfattande euroatlantiska säkerhetsordningen inrättades vid det kalla krigets slut omkring 1990, även om den inkorporerade några äldre delar från 1970-talets avspänning – kanske främst den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK) vars första stora resultat var 1975 års Helsingforsöverenskommelse (Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act Helsinki 1975). Den nya ordningen stadfästes i ett antal avtal och processer/organisationer – främst Parisstadgan, CFE-avtalet, Wiendokumentet och olika processer inom ESK, som senare blev Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE (Charter of Paris for a New Europe, 1990; Treaty on Conventional Forces in Europe, 1990; Vienna Document 1990).

Den nya ordningen skilde sig dock på ett antal väsentliga punkter från den ordning som rådde under det kalla kriget. Kallakrigsordningen i Europa hade i stor utsträckning växt fram som en konsekvens av konfrontationen med det sovjetiska och kommunistiska hotet, av förhållandena i ett Europa sönderslaget

och utmattat efter kriget, och av USA:s enorma militära, ekonomiska och politiska övermakt runt 1950. Post-kallakrigsordningen däremot skapades i samband med Berlinmurens fall och sovjetväldets i huvudsak fredliga avveckling, det vill säga i en tid präglad av optimism och samarbetsvilja. Många trodde då att den liberala demokratin slutgiltigt hade segrat över andra samhällsmodeller (Fukuyama 1989), och att en framtida konvergens mot en värld av enbart liberala demokratier och marknadsekonomier närmast var förutbestämd. Historien skulle så att säga gå på räls mot en demokratisk, välmående och fredlig framtid och Gorbatjov talade om det gemensamma europeiska huset som skulle byggas (Gorbatjov 1987: 194). Europeiska Gemenskaperna skulle bli den Europeiska Unionen och skaffa sig en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som ytterligare skulle binda samman Europa och göra unionen till en aktör på den internationella arenan. Efter viss tvekan bestämdes att Nato skulle finnas kvar, men dess uppgift var oklar när något sovjetiskt angreppshot inte längre fanns (Gudmundsson 2022: 81-87).

Mot bakgrund av denna stämning av "liberal" triumfalism gavs vad man skulle kunna kalla överbyggnaden i den nya euroatlantiska säkerhetsordningen många starkt optimistiska, idealistiska och närmast utopiska drag, såsom tron på att demokratin och de mänskliga rättigheterna seger var ödesbestämd, att handel och ömsesidiga beroenden skapade fred, att historiska stridsfrågor och nationella agendor skulle avklinga, och att i stort sätt alla problem kunde lösas med dialog och god vilja varför beslut kunde fattas med konsensus. Den blev därmed en labil vackert-väders konstruktion med flera inbyggda svagheter – latenser i Tunbergers mening (jfr Mearsheimer 2019).

Dessutom utgjordes den maktpolitiska grunden eller basen för konstruktionen delvis av faktorer som skulle visa sig övergående: USA:s exceptionella maktställning efter det kalla krigets slut (Krauthammer 1992) och Rysslands svaghet och medgörlighet. När de faktorerna så småningom avklingade skulle de maktpolitiska spänningar som då uppstod skapa nya inbyggda svagheter. Att så skulle ske och att säkerhetsordningen då skulle stå handfallen och förlamad förutsågs korrekt av Wilhelm Agrell redan vid millennieskiftet (Agrell 2000: 245-251).

Den nya ordningen byggde på samarbete mellan formellt sinsemellan jämställda enskilda stater i stället för på principen om konfrontation mellan två maktblock lett av var sin supermakt; principen om kollektivt försvar (som styrt i den västliga delen av kalla krigsordningen) lades i malpåse till förmån för principen om kollektiv säkerhet; ordningen gjordes inkluderande och expanderades i och med att alla medlemsstater i den Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK, som senare blev OSSE) ingick; slutligen lades stor vikt vid vad som ofta kallas liberala värderingar, normer, institutioner och processer av olika slag. Det förutsattes att alla parter skulle vara fredliga demokratier som respekterade mänskliga rättigheter, normer och regler, och att dessa skulle

samarbeta med god vilja för att lösa problem och utveckla ordningen ytterligare. Därför uppfattades det heller inte som ett problem att beslut skulle fattas med konsensus. Att man därmed dels byggde in allvarliga, strukturella svagheter (latenser i Tunbergs terminologi) för den händelse en allvarlig konfrontation uppstod, och dels förutsatte vad som skulle åstadkommas eller säkras (t.ex. fred och demokrati), uppmärksammades inte, eller avfärdades som oväsentligt.

Den nya ordningen och dess värderingar blev redan tidigt utmanad av Miloševićs projekt att med trotsigt våld karva ut ett Storserbien från resterna av det sönderfallande Jugoslavien. EU:s stolta nya utrikesroll kom då genast till korta inför den råa styrkan – och den luxemburgiska utrikesministerns ord 1991 ”*this is the hour of Europe*” blev raskt herostratiskt ryktbara. Under de år då västvärlden stod handfallen inför den storserbiska utmaningen framstod den nya europeiska ordningen närmast som en papperstiger (Agrell 2000: 57-65).

En del av oss såg faran att Ryssland – om Serbien kom undan med anfalls-krig och etnisk rensning – skulle följa exemplet och använda liknande medel för ”skydda ryssar utomlands”, och därmed etablera dominans på det som man såg som sin bakgård (Dalsjö 1995). Den nya säkerhetsordningen kunde därför ha havererat redan efter några år om inte USA och västvärlden 1995 hade samlat sig för att sätta stopp för blodbadet. *Operation Deliberate Force* och Daytonavtalet kan ha skaffat oss ytterligare 10-12 år av välförhållande från rysk sida. Dock skapade Natos intervention i Kosovo fyra år senare – utan mandat från FN:s säkerhetsråd – i ryska ögon ett precedensfall som man utnyttjat för att legitimera sitt eget agerande och för att hävda att västvärlden är skenhelig (jfr Vendil-Pallin 2023: 51).

Interventionen i Bosnien gav också Nato en ny uppgift – att genom krishantering och interventioner skapa stabilitet och fred utanför sitt gamla ansvarsområde, vilket kom att bli huvuduppgiften under de två decennier som följde. Den gamla huvuduppgiften kollektivt försvar gjordes därför vilande. Men Jugoslavienkrigen och västvärldens långa tövan innan man ingrep förstärkte också oron för rysk revanschism i de tidigare Warszawapaktsländerna, vilket ledde till enträgna böner från bland annat de respekterade dissidentledarna Havel och Walesa att deras länder skulle släppas in i tryggheten i Nato och värmen i EU (Asmus 2002:23-24). Att så skedde, om än efter mycket tvekan och debatt, och att en andra utvidgningsomgång senare kom att omfatta alla före detta Warszawapaktsländer plus Estland, Lettland och Litauen, måste betecknas som helt centralt för europeisk stabilitet, säkerhet och utveckling under de senaste 20 åren.

Utvidgningen av Natos och EU:s medlemskrets har dessutom skapat ofantligt mycket bättre förutsättningar för en robust och samlad västlig hantering av den väpnade utmaning som det ryska anfallskriget i Ukraina utgör. Det räcker med att tänka tanken om vilka effekter Georgienkriget och finanskrisen 2008,

Krimkrisen 2014, migrationskrisen 2015 och dagens storkrig i Ukraina skulle ha haft på det före detta Östeuropa om det inte hade tagits upp i Nato och EU.

1990 års säkerhetsordning var sjösatt av segrarmakterna i det nyss avslutade kalla kriget och fredsoptimismen var också förankrad i den maktaura som omgav USA som den segerrika enda supermakten. 2007 var dock *the unipolar moment* över och maktauran stukad efter att USA först hade satt sig över FN:s säkerhetsråd och invaderat Irak, och därefter kört fast där. Rysslands president Putin – som länge hade varit missnöjd med post-kallakrigsordningen som han menade orättvist missgynnade Ryssland – såg då att de krafter som skapat och upprätthöll ordningen var allvarligt försvagade, varpå han började öppet opponera sig mot ordningen och mot hela status quo, både i ord (Putin 2007) och handling (suspendering av CFE, statykrisen med Estland). Året därpå följde invasionen av Georgien vilken bekräftade att Ryssland trätt fram som en revisionistisk makt, samtidigt som västvärlden maktlöst såg på, eller snarare tittade bort (Petersson 2023:27).

Händelserna 2007/2008 betydde i mina ögon dödsstöten för 1990 års ordning, framförallt därför att Ryssland, utan verkliga konsekvenser, tydligt satte sig över det överenskomna regelverket och principerna men också för att Ryssland i allt högre grad öppet förnekade de värderingar som ordningen byggde på. Man ville etablera en ny ordning, där stormakterna hade egna intressesfärer i vilka de bestämde över småstaterna, och där den starkares rätt snarare än demokrati och mänskliga rättigheter gällde (Kreml 2008). Som Agrell hade förutspått år 2000:

[a]ll retorik till trots är de säkerhetspolitiska aktörernas förmåga till krishantering i början på 2000-talet avgjort sämre än under det kalla krigets senare del. Huvudskälet till detta ligger i de säkerhetspolitiska strukturernas oklara mandat, långsamhet och inriktning på konsensus. [...] Sannolikheten är därför stor att ett allvarligt och akut yttre hot av ett slag som inte förutsetts i nationell säkerhetspolitisk planering skulle få en förlamande inverkan på de kollektiva strukturerna (Agrell 2000: 249).

Återigen hade det visat sig att en inkluderande ordning av typen kollektiv säkerhet inte förmådde upprätthålla respekten för sina regler och värderingar, utan i stället blev förlamad, om en mäktig och hänsynslös medlem bröt mot reglerna. Detta utgjorde en fatal latens – i bemärkelsen svaghet – i ordningen, och det ligger nära till hands att dra slutsatsen att säkerhetsordningar av denna typ alltid riskerar att falla på detta sätt.

Teoretiskt skulle visserligen ordningen kunna hantera sådana brott (som ju skedde till sist i fallet Serbien) om ännu mäktigare medlemmar hade vilja och förmåga att göra detta, men 2007/2008 hade den maktpolitiska grunden för ordningens överbyggnad delvis sipprat bort. Dels hade USA efter debaclet i Irak

inte längre en aura av oövervinnerlighet och inte heller viljan att ingripa, dels kände den ryska ledningen att förtrollningen nu var bruten och vågade utmana USA och ordningen i förvissning om att knappast någon skulle våga att på allvar ingripa militärt för att tillrättavisa världens största kärnvapenmakt. I stället valde västvärlden att låtsas som om Ryssland fortfarande spelade efter reglerna och överfallet på Georgien var en obetydlig engångshändelse (Petersson 2023; Skak 2023). Detta uppfattades i Moskva som att säkerhetsordningens regler och normer utan allvarliga konsekvenser kunde åsidosättas och att västvärlden inte skulle lyckas samla sig till kännbara eller verkningfulla konsekvenser om så skedde från rysk sida.

Därmed var så att säga vägen öppen för en fortsatt utveckling i denna riktning, en process som efter annekteringen av Krim och proxykriget i Donbass slutade med det fullskaliga anfällskrig som Ryssland startade den 24 februari 2022.

Om vi ser frågan om den euroatlantiska säkerhetsordningen mer strukturellt enligt Tunbergers modell kan man se att 1990 års ordning dels från början hade ett antal inbyggda svagheter – latenser – som högst troligen skulle orsaka sprickbildning och paralys den dag ordningen prövades på allvar, dels att det med tiden växte fram andra inbyggda svagheter i form av allt allvarligare spänningar mellan ordningens normer – som inte backades upp av västländerna – och Rysslands maktanspråk.

Dels var institutionerna en svag och labil konstruktion som inte tålde hårt väder, dels hade den maktpolitiska basen underminerats både genom USA:s och Västeuropas större försiktighet och genom ökad rysk styrka och rysk självmedvetenhet.

Även om tidsperioden 2007-2022 troligen är väl lång skulle man kanske kunna likna den process som pågick under denna tid vid en malströmsdynamik i ultrarapid där målen successivt sätts allt högre, agerandet blir allt djärvare och konflikten fördjupas. Det storkrig som närmast logiskt nog följde 2022 bör dock utan tvivel ses som en våldsam ruptur i normalprocessen, en jordbävning som sliter sönder den tidigare ordningen när kopplingar och sammanhållande krafter brister och de spänningar som under lång byggs upp mellan de geopolitiska kontinentalplattorna får ett hastigt utlopp.

Denna jordbävning och dess efterskalv kanske ”bara” omgestaltar det strategiska landskapet och skapar ett nytt utgångsläge och nya förutsättningar för att sedan bygga upp tillvaron igen och konstruera en ny ordning anpassad till det förändrade läget (Tunberger et al. 2002).

Men det verkar vidare som den ruptur som Rysslands krig i Ukraina utgör också har utlöst en ny malströmsdynamik inom europeisk säkerhet, där invanda positioner snabbt överges och det omöjliga plötsligt blir verklighet, såsom den tyska *Zeitenwende*, EU:s nya roll som vapenleverantör, eller svenskt och finländskt Natomedlemskap .

Vart denna malström bär eller hur världen ser ut efteråt kan vi nu inte säkert veta, men det går att ta fasta på historisk nerfarenhet och händelsernas inneboende dynamik och logik, och på denna grund teckna en bild av konturerna i det nya säkerhetslandskapet, vilket jag nu ska försöka göra. Detta blir med nödvändighet något spekulativt, men vi har inget annat val om vi ska titta framåt och inte bara bakåt.

Konturerna av en ny europeisk säkerhetsordning

Gorbatjovs gemensamma europeiska hus må ligga i spillror, tillsammans med delar av inredningen. Men stora delar av den maktpolitiska grunden – som är från kalla kriget och av robustare sort – finns kvar: främst den transatlantiska länken, Nato, och EU. Det är högst troligen på denna grund som en ny europeisk säkerhetsordning kommer att byggas, men det betyder också att de stater som inte är med i Nato inte kommer att omfattas fullt ut. Kriget har förvisso visat på en överraskande stor vilja från västvärlden att stötta Ukraina militärt, ekonomiskt och politiskt, men det har också tydliggjort att Natoländerna inte är beredda att gå i krig för att hjälpa en icke-medlem – därav Finlands och Sveriges snabba beslut att överge alliansfriheten till förmån för Natomedlemskap.

Hur en ny europeisk säkerhetsordning kan se ut är självfallet inte förutbestämt, men i dagsläget gör jag bedömningen, inte minst från min tolkning av historisk erfarenhet, att den kommer att växa fram *ad hoc* och starkt färgas av det pågående kriget och dess geopolitiska följdverkningar, men också att den nya ordningen till del kommer att utformas i kontrast mot den ordning som gått under.

Detta betyder rimligen att den nya ordningen kommer att behöva vara mer realpolitisk och mindre "liberal" eller värdebaserad (jfr Engelbrekt i denna volym), att den primärt syftar till att bygga säkerhet för Europa *mot* Ryssland – inte *med* Ryssland som varit ett mantra sedan Helsingforskonferensen 1975, att ordningen därmed kommer att vara exklusiv, samt kommer att bygga på kollektivt försvar och inte kollektiv säkerhet. Behoven att skapa ett robust skydd mot förnyad rysk aggression och att skapa förutsättningar för att hjälpa, stabilisera, återuppbygga och integrera Ukraina, samt att reducera beroendet av rysk energiexport, kommer med all säkerhet att vara både krävande och styrande. Samtidigt kommer det dels att finnas ett mer långsiktigt behov av att avlasta USA en stor del av bördorna för Europas försvar, vilket betyder krav på ett betydligt större europeiskt ansvarstagande, och därtill finns ett behov av att reglera arbetsfördelning och gränssytor mellan Nato och EU, samt diverse inomeuropeiska förhållanden och umgängesregler (jfr Michta 2022; Daalder & Goldgeier 2023).

Slutligen kan man tänka sig att det kan finnas inomeuropeiska behov av ett regelverk för militär transparens och förutsägbarhet om den nödvändiga tyska

upprustningen blir verklighet, men kanske också liberala önsknings om mer moralisk-politiska dimensioner av ett brett säkerhetsbegrepp som behöver få ett utlopp.

Formativa krafter

Mycket talar för att den nya europeiska säkerhetsordningen starkt kommer att påverkas av kriget, krigets förlopp och utgång, samt krigets direkta geopolitiska konsekvenser. Här kan paralleller dras till hur Pragkuppen, Berlinblockaden och Koreakriget och deras följdverkningar formade strukturer och förhållnings-sätt som blev gällande under det kalla krigets två första decennier.

Mycket i den aktuella situationen talar också för att det just är den betydligt turbulentare första hälften av det kalla kriget – när det fanns få överenskomna regler och båda parter försökte besegra den andre – som borde vara vår referenspunkt, snarare än den lugnare senare delen då båda parter hade accepterat den andres existens och strävade efter att stabilisera status quo (Gaddis 1982: 25-126; Gaddis 1997; Ball 1998: 9-59; Freedman 2001: 22-45).

Med en fri tillämpning av Kissingers tidigare återopade definition på säkerhetsordningar skulle man kanske kunna säga dels att Ryssland då – något paradoxalt – skulle kunna ingå i ordningen såsom utanförstående huvudfiende även om det formellt var uteslutet, dels att något mindre vikt då skulle läggas vid normer för uppträdande (främst inåt) och större vikt på en maktbalans som påtvingar Ryssland återhållsamhet, med andra ord en något mer ”Westfalisk” struktur (Kissinger 2014). Samtidigt torde det vara politiskt smärtsamt för EU att backa från de långtgående ideal och ambitioner man bundit sig till under åren av ohotad fred.

Även om vi i skrivande stund inte säkert kan veta hur det pågående kriget i Ukraina kommer att sluta, eller skapa oss en säker bild av konsekvenserna av den utgång som blir följd, så kan ändå redan nu några geopolitiska konsekvenser av kriget skönjas.

Den första konsekvensen har redan skisserats – att kriget markerar det definitiva slutet på den optimistiska historiska epok som började med Berlinmurens fall, samtidigt som det utgör början på en ny historisk epok där geopolitiken tar större plats och som kan bli både turbulent och farlig.

Den andra tydliga konsekvensen är att kriget har utlöst en återfödelse av den förenade västvärlden som handlingskraftig geopolitisk aktör.

Den tredje konsekvensen är att en skarp och befäst gräns kommer att behöva dras mot Ryssland, såväl geografiskt som militärt, ekonomiskt, och politiskt. Resultatet kan mycket väl bli ett nytt kallt krig, om än i något mindre skala och främst på europeisk botten. Den fjärde konsekvensen är att Ryssland vid slutet av kriget i Ukraina kommer att vara allvarligt försvagat, militärt, ekonomiskt och politiskt (jfr Ångström i denna volym). Det kan heller inte längre

uteslutas att kriget utlöser en kollaps – för regimen Putin men kanske också för statsbildningen Ryssland (Bugajski 2022; Skak 2023: 90).

Låt oss ta dessa storpolitiska konsekvenser, som troligen kommer att ha stort inflytande på nästa europeiska säkerhetsordning, i tur och ordning.

EN PÅNYTTFÖDD VÄSTVÄRLD

En av Vladimir Putins många missbedömningar i uppspelet till detta krig var att han räknade bort västvärlden som varandes hopplöst försvagad, dekadent, splittrad och konflikträd. På denna punkt, liksom i överskattningen av den egna militära förmågan, hade han dock gott sällskap av många bedömare i väst (Dalsjö, Jonsson & Norberg 2022; se även Ångström i denna volym samt Skak 2023: 91). Mycket av västliga analytikers bedömning av internationella förhållanden bygger på det som går lätt att observera, och prognoser om framtiden bygger oftast på att etablerade trender kommer att bestå.

Men därmed riskerar man att missa det som händer under ytan, till exempel långsamma förändringar av politiska preferenser inom eliter och befolkningar, och även att missa de stora och betydelsefulla trendbrotten, vilket är en central punkt i den kritik som Tunberger et al riktat mot den i väst populära analysmodellen med trendframskrivning.

Få bedömare förutsåg för 35 år sedan Berlinmurens fall, eller för tio år sedan populismens genombrott i viktiga västländers inrikespolitik. Få – om någon – bedömare hade heller förutsett den dramatiska tyska helomvändningen – *Zeitenwende* – när den nytilträdde förbundskanslern Olaf Scholtz tillkännagav en brytning med den samförståndspolitik gentemot Ryssland som partibröderna Willy Brandt och Egon Bahr skapat femtio år tidigare. Knappast någon hade heller räknat med den brytning som också skedde med den närmast pacifistiska hållning Tyskland intagit efter murens fall. Inget västland hade nämligen i lika hög grad som Tyskland omfamnat tanken på historiens slut och att fredligt samarbete, demokrati och handel skulle råda framöver i en värld där alla följde reglerna och alla kvarstående problem kunde lösas med dialog. Och där handel dessutom befrämjade utveckling och ömsesidig förståelse – *Wandel durch Handel*. Man hade också i det längsta hållit fast vid denna dröm, trots att allt fler tecken tydligt visade på en annan verklighet (Stelzenmüller 2019; MSC 2020).

Men efter det ryska storanfallet slaktades de heliga korna inledningsvis snabbt – nu skulle gasledningen Nordstream 2 stoppas, försvarsanslaget snabbt upp till två procent av BNP, och vapenhjälp ges till Ukraina. Tyskland skulle återigen bli en pålitlig allierad i Nato och återskapa en användbar försvarsmakt. Givet tysk politisk kultur, förkärlek för formaliteter och utbredd pacifism har denna omsvängning stött på både passivt och aktivt motstånd, och dessutom visat sig ta tid. Tyskland har därför anklagats för att tveka och dra benen efter sig, och har först efter lång tövan, omfattande kritik, och amerikansk medverkan vågat steget att förse Ukraina med stridsvagnar. Tyskland har visserligen

mycket lång väg tillbaka innan man återigen kan ses som en seriös militärmakt och aktör inom hård säkerhet (Angelos 2023; Gebauer & von Hammerstein 2023). Men landet är en jätte befolkningsmässigt och ekonomiskt med ett centralt läge på kontinenten, så om denna omvändelse får genomslag och blir bestående ger det på sikt helt andra möjligheter att bygga upp ett trovärdigt försvar för Europa, även om USA skulle reducera sitt engagemang till förmån för att möta den kinesiska utmaningen.

Notabelt är också att Tyskland, när man blev tvunget, på mindre än ett år och utan stora umbäranden, lyckats ersätta lejonparten av den energi man tidigare importerade från Ryssland (BBC 2023).

Även USA har överraskat positivt genom en påfallande skicklig hantering av krisen och kriget, inte minst hur man lyckats samla det västliga lägret och Nato bakom en gemensam hållning och handlingsväg, samtidigt som man med lämpor har drivit på alliansbröderna för att inta en mer frimodig och proaktiv attityd.

Det diplomatisk-politiska handlaget är av ett slag som vi knappast sett från Washington sedan 1990-talet och kanske trodde hörde till en svunnen guldålder. Det bådär därmed gott för utsikterna att under amerikansk ledning samla västländerna för fortsatt hantering av den ryska utmaningen och för byggandet av element till en ny säkerhetsordning – förutsatt att nästa administration inte blir isolationistisk eller Europafientlig.

Det effektiva utnyttjandet av underrättelsesdata under uppspelet till kriget var imponerande och man har skickligt balanserat för att ge Ukraina ett över tiden ökande stöd, samtidigt som man lyckats hålla ihop både alliansen och hemmaopinionen (Harris et al. 2022). Det Amerika som många fruktade hade *lost both its touch and its interest* vad gäller Europa har gjort en betryggande *come back*, även om man naturligtvis kan ha synpunkter på enskilda beslut.

Både Washington och de europeiska huvudstäderna går en balansgång mellan att hjälpa Ukraina att stå emot angreppet och att inte ta för stora risker eller kostnader för egen del, men det har hittills funnits politiskt och folkligt stöd för den valda linjen. Linjen har dessutom under intryck av bland annat ryska krav och krigsbrott, liksom av framgångsrikt ukrainskt motstånd och ryska tillkortakommanden, över tiden blivit mindre försiktig och fått bredare politiskt stöd i Europa (Krastev & Leonard 2023). Av särskild betydelse är frågan om stödet för Ukraina och om en fast linje mot Putin på sikt kommer att hålla i kongressen och efter nästa presidentval. Det finns tydliga tecken på en svalare attityd bland republikaner i representanthuset och ute i landet, kanske delvis därför att i en polariserad miljö så verkar Bidens och demokraternas starka stöd som ett rött skynke (*Economist* 2023b). Men sammantaget så verkar i dagsläget ändå det politiska utrymmet för en ny republikansk president att bedriva en Putinvänlig och Natofientlig politik att ha minskat.

Även i andra västliga länder, samt inom Nato och EU, har krigets realitet och Rysslands brutalitet skapat klarhet och handlingskraft. Nato, som för några år

sedan kallades "hjärndött" av Frankrikes president och som Trump hotade att dra sig ur (Macron 2019; Alfaro 2022), har hittat tillbaka till sin ursprungliga roll – kollektivt försvar mot Ryssland, vilken nu framstår som närmast självklar. Vidare ändrade Finland på några veckor i grunden sin syn på Ryssland och ansökte om medlemskap i Nato, med Sverige i släptåg, Polen och Estland höjer försvarsutgifterna till 3 procent av BNP och rustar kraftigt, och britterna har agerat påtagligt frimodigt i stödet till Ukraina. Till och med EU har klivit fram som en tydlig och effektiv aktör, med djärva drag, bitande sanktioner och stöd till militär uppbyggnad. I förlängningen kan man kanske se en roll för EU som ansvarig för de ekonomiska och teknologiska delarna av försvaret mot Ryssland, liksom en stödjande roll för den nödvändiga upprustningen – inte minst vad gäller industriell kapacitet. Rimligen kommer också Europa genom EU att få axla huvudbördan för återuppbyggnaden i Ukraina alternativt omhändertagande och integration av tiotals miljoner ukrainska flyktingar, liksom för att bryta Europas beroende av rysk energi.

Man ska dock som analytiker akta sig för trendframskrivning och för determinism, eller för att underskatta de faror och frestelser som kan ligga i ett utdraget förlopp, en kall vinter, politiska förändringar i ryssvänlig riktning i enskilda västländer, samt i nödvändigheten för USA att skifta fokus till Kina. Även om en del av engagemanget för Ukraina och för försvaret mot Ryssland rimligen kommer att klinga av något eftersom tiden går, så kommer nog vissa av förändringarna att bestå, och Nato, USA och EU kommer för överskådlig tid att behöva behålla ett fokus på att skydda Europa mot Ryssland.

ETT NYTT KALLT KRIG?

Nästan oavsett hur det pågående storkriget slutar så kommer en långvarig maktpolitisk konfrontation mellan Ryssland och omvärlden att bli följden. En militär skyddsvall kommer därför att behöva byggas upp för att värna Europa mot Ryssland, och västvärlden kommer troligen under lång tid att behöva avskärma Ryssland politiskt, ekonomisk och teknologiskt i syfte att begränsa dess materiella maktbas. Här behöver två saker påpekas: För det första kan Väst givetvis inte endast totalt isolera Ryssland, utan det kommer att finnas behov av vissa diplomatiska, politiska eller militära förbindelser, liksom det fanns även under det kalla krigets kallaste år.

För det andra så kommer troligen en sådan politik att möta motstånd från länder eller intressen som traditionellt har förespråkats "förståelse" för ryska synpunkter och en mjukare politik, varför slutresultatet kan få inslag av dialektik eller kompromiss.

Man kan diskutera om en sådan bestående konfrontation ska kallas ett nytt kallt krig eller inte – mot det talar det faktum att Ryssland är mycket svagare militärt, men även ekonomiskt än Sovjetunionen var, inte har en lika tydlig ideologi och inte leder något eget globalt block. För det talar att det är ett

lättförståeligt uttryck och att det inte är givet att alla kalla krig behöver passa i samma form. Skulle Kina välja att ställa sig helt på Rysslands sida skulle också det anti-västliga lägret få helt andra ekonomiska, tekniska och militära resurser, varför en konfrontation skulle kunna bli både mer krävande och möjligen mer bestående (jfr Engelbrekt i detta nummer).

Vid en rysk seger över Ukraina – något som i skrivande stund kanske verkar osannolikt men inte är omöjligt (se Ångström i detta nummer) – kommer det nya Storryssland att omfatta Belarus och Ukraina och kan efter en tids återhämtning tänkas vara suget på nya erövringar (Stent & Hill 2022).

För att möta detta hot kommer det att finnas ett akut behov av ett starkt Nato med en robust militär närvaro längs östgränsen – uppbackad av kärnvapen. Vidare kommer det att krävas olika former av ekonomiska och teknologiska embargo som begränsar Rysslands möjligheter att bygga upp nya styrkor, eller dess möjligheter att använda handel för att så split och vinna inflytande. Dessutom behöver mycket omfattande åtgärder vidtas för att varaktigt ersätta importerad rysk energi och för att placera och integrera kanske tjugo miljoner ukrainska flyktingar.

Om kriget i stället slutar i ett dödläge och i praktiken i en delning av Ukraina – antingen en förhandlad men osäker fred som efter finska vinterkriget, eller en frusen konflikt som den i Korea – kommer båda parter att vara missnöjda med utfallet och troligen rusta för ett nytt krig. Ett Ryssland som är missnöjt med utfallet av kriget kommer då att utgöra ett både akut och latent hot, men det är inte givet att det behöver bli ett nytt krig – vapenvilan i Korea har trots allt hållit i snart 70 år. I ett sådant läge behövs också en militär och ekonomisk skyddsvall, men i detta fall kommer gränsen att behöva dras genom Ukraina, vars fria del kommer att behöva ges betryggande skydd, massiv hjälp till återuppbyggnad och ett snabbspår till medlemskap i Nato och EU. Västvärlden behöver så att säga ”adoptera” det fria Ukraina, kanske också för att göra fredsslutet acceptabelt för folket och ledningen. Några säger kanske att delade stater inte kan bli medlemmar, men då glömmer de att Västtyskland togs upp i båda organisationerna på 1950-talet. Integrationen av Ukraina och återuppbyggnaden kommer att bli dyr och krävande för européerna, men å andra sidan kan många flyktingar då beredas plats i Ukrainas fria del i stället för i EU.

Även vid ett ryskt nederlag följt av helt eller delvis tillbakadragande kommer rimligen en skyddsvall mot hot österifrån att behövas, antingen som gard mot rysk revanschism eller som skydd mot rysk inre upplösning och turbulens, vilken inte kan uteslutas. Ett besegrat Ryssland där Putinregimen sitter kvar vid makten kommer rimligen att bli en djupt repressiv garnisonsstat där ledningen vårdar sina nationella oförrätter och ruvar på hämnd – som ett jättelikt Nordkorea eller Iran. Om regimen i stället faller kan nästan vad som helst hända, från ett byte av ansikten till mer eller mindre våldsamt sönderfall (jfr Skak 2023:90).

Att en liberal regim av västerländskt snitt skulle lyckas att erövra – och över tiden också behålla – makten måste dock betraktas som i praktiken uteslutet.

Även om en ny rysk regim initialt skulle kunna verka anständig så måste västvärlden räkna med risken för återfall och långsiktigt kunna skydda sig mot denna. Man har ju just genomfört ett 30-årigt fullskaleexperiment i att behandla Ryssland som en del av det europeiska huset, och det experimentet föll inte väl ut (jfr Petersson 2023). Så även om skyddsvallen i fall av ett klart ryskt nederlag kanske kan göras något mindre stark rent militärt så kommer den att behövas, liksom ett regelverk för att varaktigt begränsa Rysslands makt-potential och dess möjligheter att ställa till problem. Därtill kommer ett mycket omfattande behov av åtgärder för att återuppbygga Ukraina och integrera detta i Nato och EU.

Vilken geopolitisk status de stater som idag ligger mellan Ryssland och Nato och i Rysslands periferi – ibland kallade *the in between states* (Charap et al. 2018) – kommer rimligen att fortsätta att vara ett problem eller en stridsfråga så länge den inte är nöjaktigt reglerad. Därför är det också möjligt – kanske också troligt – att den avvisande västliga hållningen till Nato- och EU- för Ukraina kan komma att ändras; den pragmatiska Kissinger har redan svängt i frågan (AFP 2023). I så fall blir troligen även Moldavien medlem, men frågan om Europas och den euroatlantiska säkerhetsordningens gränser kommer ändå inte att försvinna – hur ska man se på länderna i Kaukasus? (jfr Gudmundsson 2022: kap. 1).

För att summera, närmast oberoende av utfallet i det nu pågående kriget så kommer det att under överskådlig tid finnas ett behov av att skydda Europa mot Ryssland, att långsiktigt kringskära rysk maktpotential och att begränsa rysk maktutövning i andra riktningar. Eftersom Ryssland är ett jätteland med stor kärnvapenarsenal så kommer det knappast att gå att applicera de metoder som använts mot Iran eller mot Irak 1991–2003, varför en regim kanske kan modelleras på det tidiga kalla krigets invallningspolitik (Gaddis 1982) även om vissa modifieringar i mindre sträng riktning kan bli politiskt nödvändiga.

Vidare så kommer det i samtliga tre fall ovan – som redan nämnts – att behövas mycket stora ansträngningar för att bryta Europas beroende av import av energiråvaror och mineraler från Ryssland, och dessutom att krävas stora resurser för återuppbyggnad av Ukraina, alternativt för integration av mycket stora mängder ukrainska flyktingar.

För att motivera och över tiden vidmakthålla de mycket stora ansträngningar som måste göras i samtliga dessa fall så behövs troligen en övergripande sammanhållande politisk meta-regim liknande det kalla krigets, i varje fall någon sorts strukturell eller institutionell inramning eller överbyggnad för invallningspolitiken.

Slutligen hade den ekonomiska globaliseringen redan före kriget börjat minska som ett resultat av nationalism och folkligt missnöje, av krånglande

leveranskedjor under Covidpandemin, och inte minst av ökande misstro mot Kina. Följden har blivit ökande handelshinder, att tillverkning tagits hem, och restriktioner på teknologiöverföring till och köp från kinesiska företag, vilket något sänkt tillväxten och drivit fram inflation. Med ett nytt kallt krig, ett embargo mot Ryssland och striktare kontroll av export och import kommer denna tendens rimligen att fördjupas, men kanske ändå kunna vara hanterbar.

Om däremot Kina väljer att ställa sig på Rysslands sida i det nya kalla kriget och i praktiken bildar ett kraftfullt block som står mot västvärlden – och troligen också konkurrerar om handel och inflytande i tredje världen – så kommer rimligen de ekonomiska och politiska konsekvenserna då att bli mycket stora.

Om någon till äventyrs tror att globaliseringen är en ostoppar kraft som inte kan reverseras är det värt att påminna om att vi just sett den andra globaliseringen i den moderna historien; den första skedde kring förra sekelskiftet men slogs i spillror av det europeiska krig som bröt ut 1914 (Zweig 1942).

ETT FÖRSVAGAT RYSSLAND

Nästan oavsett hur kriget slutar så kommer Ryssland av flera skäl att vara allvarligt försvagat, särskilt om man jämför med hur landet bedömdes innan (jfr Dalsjö, Norberg & Jonsson 2022). För det första kommer namnet Ryssland för lång tid vara kontaminerat åtminstone i västvärlden, som resultat av det oprovcerade angreppskriget mot en fredlig granne, vilket dessutom har bedrivits med bestialisk grymhet (Skak 2023).

För det andra framstår Putin nu som en förlorare och inte längre som den mäterlige strategen och manipulatore som pricksäkert kan hitta motpartens svagheter och hänsynslöst utnyttja dem. I stället framstår han som en förlorare, en känslostyrd despot som fattar enväldiga och katastrofala beslut. Det krig han startat har med stor precision och kraft utlöst precis motsatsen till de storpolitiska mål han sade sig ha – i stället för att kuva Ukraina, vingklippa Nato och karva ut en rysk intressesfär har han enat den ukrainska nationen och gjort den till Rysslands fiende, stärkt Nato och förpassat Ryssland till pariastat för mycket lång tid (Stent 2022). Som en analytiker konstaterar: genom angreppet på Ukraina lyckades Putin över ett veckoslut göra slut på både tysk pacifism och svensk neutralitet (Ramani 2022).

För det tredje har kriget avslöjat att den fruktade ryska krigsmakten åtminstone delvis har varit något av en Potemkinkuliss, mer lämpad för att skrämmas och skryta med i parader än att föra krig. Även om vi bara är i början på en nödvändig process av självrannsakan inom det militäranalytiska skräret, så står det klart att västliga analytiker länge grovt har överskattat rysk militär förmåga. Trots att en del ryska militära fadäser kanske beror på att Kreml har styrt den militära planeringen så är andra tillkortakommanden så tydliga att de pekar på en grundläggande röta i hela organisationen som kommer att bli mycket svår att åtgärda (Dalsjö, Jonsson & Norberg 2022).

För det fjärde har Ryssland hittills under kriget gjort så stora förluster i förband, manskap och materiel att de konventionella ryska väpnade styrkorna i praktiken är förbrukade, och försöket att förstärka styrkorna genom en partiell mobilisering av reservister har hittills inte imponerat. Det kommer att ta mycket lång tid att ersätta förlusterna i manskap och materiel, särskilt med de hårda restriktioner som västvärlden infört vad gäller teknologiexport med mera (*Economist* 2023a).

För det femte så kommer – trots att västvärlden nog initialt överskattade effekten av sina ekonomiska sanktioner och underskattade Rysslands möjligheter att ställa om till en krigsekonomi – de omfattande sanktioner som nu införts på en rad områden att långsiktigt begränsa Rysslands militära förmåga och ekonomiska utveckling, som redan före kriget var bristfällig (se Oxenstierna i denna volym; Rács, Spinner & Wolf 2023). Om Europa dessutom lyckas befria sig från beroendet av rysk energi kommer flödet av euro och dollar till den ryska statskassan att minska betydligt och beständigt. Även om man till del kan kompensera sig genom ökad export till Kina och till länder i tredje världen kommer detta att ske till dumpade priser och volymerna kommer inte på länge att kunna väga upp förlusten av gasexporten till Europa.

Sammantaget betyder detta att Putin och Ryssland i västvärldens ögon till stor del har förlorat mycket av *the aura of power*, den svärdefinierade nimbus som omger en kraftfull stormakt och dess ledare, och som kan vara en av dess främsta tillgångar genom att den förmår andra att – även utan öppna hot – vika ner sig eller ta hänsyn.

Före kriget föreföll Ryssland att ha tre starka kort: bilden av Putin som en mästerstrateg, bilden av den ryska krigsmakten som oemotståndligt stark, och Europas beroende av rysk energi. De två första har nu avslöjats som falska kort och det tredje är ett engångsvapen som förbrukats. Det egentligen enda stormaktsattributet Ryssland säkerligen kommer att ha kvar efter kriget är kärnvapenarsenalen, och svårigheterna att återuppbygga de konventionella styrkorna talar för att kärnvapenrobotar kommer att utgöra ryggraden i den ryska krigsmakten och vara den maktpolitiska krycka Kreml lutar sig mot på den storpolitiska scenen.

Avslutande reflektioner

Det står utom tvivel att Rysslands krig i Ukraina utgör en historisk vändpunkt som definitivt bekräftar att 1990 års säkerhetsordning gått under, avslutar post-kalla krigseran och inleder en ny historisk period som inledningsvis karakteriseras av en hög konfliktnivå, stora insatser och stark dynamik.

Men det står också klart att den kollektiva säkerhetsordning baserad på demokratiska normer och fredligt samarbete som inrättades för det euroatlantiska området efter det kalla krigets slut, var en vackert-väderskonstruktion

som nästan säkert skulle paralyseras vid allvarligare konflikter med stormakter. En rad sådana inträffade med början 2007/2008 sedan Ryssland blivit öppet revanschistiskt och den amerikanska övermakten övermodigt kommit till korta i Irak och Afghanistan.

Med användning av Tunbergers modell kan säkerhetsordningens svagheter, liksom de ökande spänningarna mellan ordningens status quo och den ryska revisionismen, ses som latenser (dvs. inbyggda svagheter) som slutligen utlöste den våldsamma ruptur i normalprocessen som kriget utgör. Denna ruptur har likt en stor jordbävning redan haft omvälvande effekter på hela det euroatlantiska säkerhetsystemet, och det verkar dessutom som rupturen har utlöst malströmseffekter som suger in aktörer och får dem att göra saker som nyligen ansågs otänkbara.

Denna process kan komma att fortsätta under lång tid och i flera led. Historien går som bekant inte på räls, men sammantaget talar mycket för att den nya euroatlantiska säkerhetsordning som kommer att uppstå ur kriget kommer att ha flera drag gemensamma med det kalla kriget, där ett fientligt om än försvagat Ryssland under lång tid vallas in av en pånyttfödd västlig allians, och där ett krigshärjat land måste beskyddas och byggas upp. Men den här gången ska inte européerna räkna med att kunna åka snålskjuts på Amerika, utan måste vara beredda att axla lejonparten av bördan för den egna kontinentens säkerhet.

De mjuka och värderingsbaserade dragen i den gamla ordningen skulle i stor utsträckning kunna leva vidare i den nya, men då för tillämpning mellan demokratier, medan ett mer robust förhållningssätt skulle gälla utåt. Det syns också fullt möjligt att inom ramen för en ny säkerhetsordning kunna uppnå en arbetsfördelning mellan Nato och EU, så att Nato svarar för hård militär säkerhet inklusive försvar av territoriet, medan EU svarar för halvhårda (ekonomi, teknologi, industribas) och mjuka aspekter av säkerhet.

Mycket talar också för att Europas politiska och militära tyngdpunkter kommer att förskjutas österut, åtminstone vad gäller traditionella säkerhetsfrågor som kommer att befinna sig högt på agendan under överskådlig tid. Detta eftersom det visat sig att det varit balter, polacker och rumäner som haft rätt när de varnat för Ryssland och krävt ett robustare försvar, medan den gamla fransk-tyska ledarduon marginaliserat sig själva genom att i det längsta hålla fast vid samarbete och dialog med Moskva (Erlanger 2023; Michta 2023).

Historien går inte heller i repris, men det är svårt att inte tycka att den åtminstone rimmar när man jämför de senaste 30 årens europeiska säkerhetspolitik med den under mellankrigstiden. Eller snarare den förra mellankrigstiden, eftersom perioden från det kalla krigets slut till 2022 nu också visat sig ha varit en mellankrigstid. Det är hursomhelst påfallande hur samma mönster går igen: Efter en avslutad konflikt växer hoppet om en framtid i demokrati och fred, utan krig och rustningar, varvid en organisation för kollektiv säkerhet bildas med höga ideal men med svagt maktpolitiskt stöd och

sårbara beslutsmekanismer. Efter en tid blir den förra konflikten förlorare öppet auktoritär och revanschistisk medan viljan hos de systemupphållande demokratierna – som är fullt upptagna med andra bekymmer – vacklar.

Resultatet blir en serie små men växande brott mot säkerhetsordningen från utmanarens sida, vilka av säkerhetsordningens väktare och huvudmän viftas bort eller bemöts med verkningslösa symbolåtgärder, samtidigt som man med eftergifter försöker att blidka utmanaren. Dessa låter sig dock inte blidkas utan tvärtom växer aptiten och fräckheten tills utmanaren till sist ger sig på ett för stort byte och utlöser en verkningsfull motreaktion från demokratierna och därmed också ett storkrig (Carr 1939).

Visst finns det vissa skillnader mellan förloppet under 1930-talet och det under åren efter millennieskiftet, men likheterna är verkligen slående, inte minst oförmågan att uppfatta, förstå och reagera på allvarliga varningssignaler. Här tycks det onekligen som byråkratiers *normality bias* och den mänskliga förmågan till selektiv perception och till önsketänkande har övertrumpat beslutsfattarnas förmåga till rationell och saklig analys (Newman 1968; Tunberger m.fl. 2004: 17-18; Agrell, 2022; Leijonhielm 2022 183-236; Petersson 2023).

Det återstår att se om parallelliteten den här gången sträcker sig även in efterkrigstiden, men mycket tycks onekligen tala för det.

Emellertid bör vi betänka att saker ännu kan tänkas hända som gör att händelserna tar en annan riktning än den som skisserats här. Främst av dessa är kanske användning av kärnvapen, en spridning av kriget till att också omfatta Nato, en rysk kollaps, eller att det västliga stödet för Ukraina allvarligt försvagas som resultat av inrikespolitiska förskjutningar i kombination med dyrtider och energibrist. Men i dessa fall skulle vi vara inne på en helt annan spelplan, varför sådana spekulationer för tillfället lämnas därhän.

Referenser

- AFP, 2023. "Henry Kissinger Says Russia War Validates Ukraine's NATO Bid", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 17 januari, tillgänglig på <https://www.rferl.org/a/kissinger-russia-war-validate-ukraine-nato-bid/32227746.html>, citerad 2023-01-30.
- Alfaro, Mariana, 2022. "Bolton says Trump might have pulled the U.S. out of NATO if he had been reelected", *Washington Post*, 4 mars, tillgänglig på <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/03/04/bolton-says-trump-might-have-pulled-us-out-nato-if-he-had-been-reelected/>, citerad 2023-01-30.
- Allison, Graham, 2017. *Destined for War? Can America and China Escape Thucydides's Trap*. Melbourne & London: Scribe.
- Angelos, James, 2023. "Can Germany Be a Great Military Power Again?", *New York Times Magazine*, 24 January.
- Agrell, Wilhelm, 2000. *Det europeiska korthuset: Konturer av en hotbild*. Wahlström & Widstrand.
- Agrell, Wilhelm, 2022. *Vi såg det inte komma: Att missa, förtränga och bortförklara samhällshot*. Lund: Studentlitteratur.

- Asmus, Ronald, 2002. *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York: Columbia.
- Ball, Simon, 1998. *The Cold War 1947-1991*. London etc: Arnold.
- BBC, 2023. "Germany says it is no longer reliant on Russian energy", *BBC*, 18 January, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/business-64312400>, citerad 2023-02-18.
- Bugajski, Janusz, 2022. "Russia may not survive Putin's disastrous decision to invade Ukraine", *Atlantic Council*, 8 September, tillgänglig på <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-may-not-survive-putins-disastrous-decision-to-invade-ukraine/>, citerad 2023-01-30.
- Carr, Edward Hallett, 1939. *The Twenty Years Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Charap, Samuel, Shapiro, Jeremy & Demus, Alyssa, 2018. *Rethinking the Regional Order for Post-Soviet Europe and Eurasia*, RAND, tillgänglig på <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE297.html>, citerad 2023-01-30.
- Charter of Paris for a New Europe*, 1990. Paris, tillgänglig på <https://www.osce.org/files/f/documents/o/6/39516.pdf>, citerad 2023-01-27.
- Colby, Elbridge, 2021. *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*. New Haven: Yale University Press.
- Conference on Security and Co-operation in Europa, Final Act Helsinki*, 1975. Tillgänglig på <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, citerad 2023-01-30.
- Daalder, Ivo & Goldgeiger, James, 2023. "The Long War in Ukraine: The West Needs to Plan for a Protracted Conflict With Russia", *Foreign Affairs*, 9 January, tillgänglig på <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/long-war-ukraine-russia-protracted-conflict>, citerad 2023-01-30.
- Dalsjö, Robert, Jonsson, Michael & Norberg, Johan, 2022. "A Brutal Examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War", *Survival*, June-July.
- Dalsjö, Robert, 1995. "Sveriges intressen och roll vad gäller fredsfrämjande operationer", i Huldt, Bo, Welin, Gustaf & Örn, Torsten (red.), *Bevara eller skapa fred – FN:s nya roll*. Stockholm: Norstedts.
- Dalsjö, Robert, 2019. *Tre kopplade kriser skakar världsordningen*. Memo 6701. Stockholm: FOI.
- Dörfer, Ingemar, 1965. "Stalins Nordiska Balans: Sovjetunionen och Norden 1948-1949", *Internasjonal Politikk* 2, s. 132-150.
- Economist*, 2023a. "How quickly can Russia rebuild its tank fleet?", 27 February, 2023.
- Economist*, 2023b. "Ukraine needs the West's help. But our polling shows a worrying trend", 6 March, 2023.
- Edström, Håkan, Gyllensporre, Dennis & Westberg, Jacob, 2019. *The Military Strategy of Small States*. London & New York: Routledge.
- EU, 2022. *A Strategic Compass for Security and Defence*, tillgänglig på https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, citerad 2023-01-30.
- Freedman, Lawrence, 2001. *The Cold War: A Military History*. London: Cassell.
- Gaddis, John Lewis, 1982. *Strategies of Containment: a critical appraisal of postwar American national security policy*. New York: Oxford University Press.
- Gaddis, John Lewis, 1997. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford: Clarendon.

- Grey, Colin, 2016. *Strategy and Defence Planning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gudmundsson, Ulla, 2022. *NATO – en allians i tiden*. Bookstrap.
- Macron, Emmanuel, 2019. "Emmanuel Macron in his own words (English): The French president's", interview with *The Economist*, 7 November, tillgänglig på <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>, citerad 2023-01-30.
- Erlanger, Steve, 2023. "Ukraine War Accelerates Shift of Power in Europe to the East", *New York Times*, 26 January.
- Fukuyama, Francis, 1989. "The End of History", *The National Interest* 16, s. 3-18.
- Gebauer, Mattias & von Hammerstein, Konstantin, 2023. "The Bad News Bundeswehr: An Examination of the Truly Dire State of Germany's Military", *Der Spiegel*, 17 Januar.
- George, Alexander & Bennet, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gorbatjov, Mikhail, 1987. *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*. New York: Harper & Row.
- Harris, Shane, De Young, Karen, Khurshudyan, Isabelle, Parker, Ashley & Sly, Liz, 2022. "Road to war: U.S. struggled to convince allies, and Zelensky, of risk of invasion", *Washington Post*, 16 August.
- Kissinger, Henry, 1957. *A World Restored*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kissinger, Henry, 2014. *World Order*. Penguin.
- Krauthammer, Charles, 1990. "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs* 70(1), s. 23-33.
- Kreml, 2009. *The draft of the European Security Treaty*, November 29, tillgänglig på <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>, citerad 2023-01-27
- Leijonhielm, Jan, 2022. *Ett svenskt Leijon: Ett liv i underrättelsevärlden*. Stockholm: Medströms.
- Mearsheimer, John, 2019. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security* 43(4), s. 7-50.
- Michta, Andrew, 2022. "Ukraine: A battle of the future of Europe", *Politico*, December 26, tillgänglig på <https://www.politico.eu/article/ukraine-battle-over-future-europe/>, citerad 2023-01-30.
- MID, 2021. [Draft] *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, 17 December, tillgänglig på https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en, citerad 2023-01-27.
- Ministry of Defence [UK], 2010. *Global Strategic Trends – Out to 2040*, tillgänglig på https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/654717/GST4_v9_Feb10_archived.pdf, citerad 2023-01-27.
- MSC, 2020, *Zeitenwende – Wendezeiten: Special Edition of the Munich Security Report on German Foreign and Security Policy*, tillgänglig på https://securityconference.org/assets/user_upload/MSC_Germany_Report_10-2020_Engl.pdf, citerad 2023-01-30.
- Newman, William, 1968. *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939*. New York: Random House.
- Petersson, Bo, 2023. "Felslut och önsketänkanden: Om Rysslandsforskarna, Putin och utvecklingen fram till kriget", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2023/1, s. 25-40.

- Putin, Vladimir, 2007. *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, tillgänglig på <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>, citerad 2023-01-27.
- Ramani, Samuel, 2022. Twitterinlägg av @SamRamani2, 27 February, tillgängligt på <https://twitter.com/SamRamani2/status/1497995242863308809> <https://twitter.com/SamRamani2/status/1497995242863308809>, citerad 2023-02-18.
- Rács, András, Spillner, Ole & Wolff, Guntram, 2023. "Russia's War Economy: How Sanctions Reduce Military Capacity", *DGAP Policy Brief*, No 3, February 2023.
- Skak, Mette, 2023. "Kontinuitet og forandring i russisk strategisk kultur. Case: Ukrainekrigen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2023/1, s. 73-98.
- Steltzenmüller, Constanze, 2019. *German lessons: 30 years after the end of history – Elements of an education*. Washington DC: Brookings.
- Stent, Angela, 2022. "Putin's World Is Now Smaller Than Ever", *Foreign Policy*, 1 October, tillgänglig på <https://foreignpolicy.com/2022/10/01/angela-stent-putin-world-book-war-russia-ukraine/>, citerad 2023-01-30.
- Stent, Angela & Hill, Fiona, 2022. "The World Putin Wants: How Distortions About the Past Feed Delusions About the Future", *Foreign Affairs*, September/October, s. 108-122.
- Taleb, Nassim Nicholas, 2007. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Treaty on Conventional Forces in Europe*, 1990. Tillgänglig på <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/14087.pdf>, citerad 2023-01-27.
- Tunberger, Johan, Blomkvist, Jan, Ternblad, Sten, Andersson, Bengt & Granholm, Niklas, 2002. *Strategi för det oväntade: Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga*, FOI-R-0642-SE. Stockholm: FOI.
- Tunberger, Johan, Blomkvist, Jan, Andersson, Bengt & Granholm, Niklas, 2004. *Strategi för det oväntade 2*, FOI-R-1132-SE. Stockholm: FOI.
- Tunberger, Johan, Blomkvist, Jan, Andersson, Bengt, Granholm, Niklas & Lohmander, Sven, 2006. *Strategi för det oväntade: Den nya osäkerheten*, FOI-R-1981-SE. Stockholm: FOI.
- Vendil-Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst: Vägen fram till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2023/1, s. 41-72.
- Vienna Document*, 1990. Tillgänglig på <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/41245.pdf>, citerad 2023-01-30.
- Zweig, Stefan, 1942. *Världen av i går: en europés minnen*. Ersatz (nyutgåva 2013).

Förutsättningar för en ny europeisk säkerhetsordning

En EUropeisk säkerhetsordning?

Malena Britz

Prerequisites for a new European security order: a European security order?

Departing from Russia's full-scale invasion in Ukraine in 2022, this article analyses the OSCE-based security order that prevailed since the Cold War and that later was formalised in the Organisation for Security and Co-operation in Europe. The first conclusion is that the OSCE-based European security order was successively weakened, and at the longest can be said to have functioned until 2014. The second conclusion is that this security order will not reappear even if the OSCE survives the consequences of the war. The article then analyses the partially parallel development of the EU as a security actor in Europe, and the potential of the EU to become a node in a new European security order. The third and fourth conclusions are that the EU has the potential of being a node in a new European security order, but that it will also need to become a node in a larger global order.

Inledning

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har en vanlig kommentar från både politiker och analytiker i media varit att Ryssland brutit mot "den europeiska säkerhetsordningen". Ett sådant uttalande väcker ett antal frågor: vad bestod den gamla säkerhetsordningen av? Om den är bruten, kan den repareras? Efter ett år av storskaligt krig i Europa är svaren på dessa frågor inte självklara. Det är dock svårt att se en framtid där total avsaknad av säkerhetsordning råder eftersom kriget samtidigt har drivit fram en tydlig europeisk och transatlantisk enighet till stöd för Ukraina och därmed även vissa grundläggande normer om staters rätt till suveränitet. En utmaning för analysen av den framtida europeiska säkerhetsordningen är förstås att det pågående kriget innebär att vi befinner oss mitt i skiftet mellan den gamla ordningen och något

Malena Britz är verksam vid Försvarshögskolan (FHS).

E-post: malena.britz@fhs.se

nytt. Det går dock att med hjälp av tidigare litteratur om politiska ordningar och kunskap om den gamla europeiska säkerhetsordningen identifiera viktiga förutsättningar för en ny. En annan viktig fråga för den här artikeln är om EU kan spela en roll i en sådan framtida europeisk säkerhetsordning? Skälet till detta är EU:s framväxande roll inom utrikes- och säkerhetspolitik där dess betydelse för säkerhet och försvar i Europa ökat de senaste åren samtidigt som unionen inte hade någon formell roll i den gamla säkerhetsordningen.

För att svara på dessa frågor börjar artikeln med att analysera den gamla ordningen för att därefter analysera EU:s utveckling som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör från civil kraft till civil makt. En första slutsats av analysen är att den europeiska säkerhetsordningen fungerade allt sämre sedan 1999 och att den åtminstone slutade fungera redan 2014. En andra slutsats är att den gamla ordningen inte kommer kunna återuppstå även om organisationen OSSE överlever konsekvenserna av kriget (jmf Dalsjö i detta specialnummer). En tredje slutsats är att EU 2023 närmar sig att vara en civil makt och därmed har potential att vara en nod i en ny europeisk säkerhetsordning. Slutligen analyseras de beståndsdelar av en ordning som finns idag och en fjärde slutsats är att det inte räcker för EU att vara en civil makt för att vara en nod i en europeisk säkerhetsordning utan att unionen även behöver kunna axla rollen som en global aktör och på så sätt bli en nod i en större global ordning.

Den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen

Den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen bygger på de förhandlingar som inleddes 1973 i Helsingfors och resulterade i Helsingforsavtalet 1975 (Doeser 2012: 148–150). Därefter följde ett antal uppföljande möten som gick under namnet den Europeiska säkerhetskonferensen (ESK). ESK-processen bestod av fyra formella uppföljande möten och ett antal möten däremellan som alla behandlade specifika delar av avtalet (slutakten) från Helsingfors 1975. Den formella mötesserien avslutades 1992 i Helsingfors då ESK-ordningen formellt knöts till FN-stadgan som ett regionalt säkerhetsarrangemang enligt kapitel VII. I och med detta blev den europeiska säkerhetsarkitekturen tydligt en del av en större global ordning.

Gorbatjovs inställning till Sovjetunionens europeiska grannar och USA:s roll i en europeisk säkerhetsordning visade sig under 1989 ha stor betydelse inte enbart för Sovjetunionens öde, utan även för utvecklingen av den europeiska säkerhetsordningen. Martin A. Smith (2006) lyfter fram hur Gorbatjovs tal i Europarådet 1989, där han beskrev att både Sovjetunionen och USA var naturliga delar av det europeiska huset, bröt med tidigare Sovjetiska ledares inställning att USA skulle hållas utanför eftersom landet inte hade någon naturlig plats i Europa. I talet tydliggjorde Gorbatjov också att inget land kan tvinga vare sig politiska, ekonomiska eller sociala system på något annat land. På så

sätt betonade han en stark syn på staters suveränitet. Smith beskriver också hur ESK under en period 1989–1990 var i fokus för de sovjetiska ledarna. Under ett extraordinärt möte i november 1990 undertecknades Parisstadgan, vilken innebar slutet på kalla kriget. Under detta möte höll Gorbatjov ytterligare ett tal där han betonade betydelsen av det europeiska hemmet:

We can talk about a legally defined European space in the spheres of security, human rights, the economy, ecology and information as something completely attainable. The similar ideas of a 'European home', a 'European confederation' and a 'peaceful European order' are being incorporated in a kind of political project. (Gorbatjov 1990, citerad i Smith 2006: 9).

Parisstadgan försökte uppnå en ömsesidig rustningskontroll och transparens ifråga om militära styrkor. Den satte också tak för hur stora militära styrkor Nato respektive Warszawapakten fick ha. Den möjliggjorde för Sovjet och senare Ryssland att bibehålla en roll i en europeisk säkerhetsarkitektur efter att kalla kriget var slut (Smith 2006:16). ESK-ordningen och Parisstadgan lade tillsammans grunden för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och samarbetet blev organisatoriskt formaliserat 1994. Speciellt för just den europeiska säkerhetsordningen är dessutom att fyra av fem permanenta medlemmar av FN:s säkerhetsråd är medlemmar i OSSE, vilket på ett mycket tydligt sätt har kopplat den europeiska säkerhetsordningen till FN:s globala ordning. Den politiska utvecklingen i Östeuropa var snabb åren 1989–1991 och Gorbatjovs intresse för ESK som plattform varierade, en tolkning presenterad av Smith (som i sin tur refererar till Dov Lynch 2000) är att intresset för ESK var starkt fram till dess att Tyskland återförenats, därför att det fanns en förhoppning om att ESK skulle bidra till en process som stöttade sovjetiska intressen i den processen. När återföreningen blev ett faktum redan i oktober 1990, var ESK som plattform inte lika intressant längre. Sovjetisk och senare rysk ambivalens till betydelsen av en välorganiserad europeisk politisk arkitektur och säkerhetsarkitektur visas också av Smith. Carolina Vendel Pallin (2023) beskriver hur "Ryssland sökte sin roll både i kontrast till Sovjetunionen och som dess arvtogare" (2023: 48). I detta sökande fanns förstås olika idéer om både Rysslands ideala framtid och dess säkerhetspolitiska intressen. Den ryske utrikesministern Kozyrev skrev i en artikel i *Foreign Affairs* 1992 om att en framtid med välstånd skulle nås genom "progressive foreign and domestic policies and through commitment to democratic values of the civilized world" (citerad av Vendel Pallin 2023: 41). I december 1992 höll han under ett ministermöte med ESK dock ett tal som tydligt var anti-väst. Enligt Vendel Pallin togs orden tillbaka och utrikesministern motiverade dem med att han ville visa hur rysk utrikes- och säkerhetspolitik skulle kunna te sig om den dåvarande politiska oppositionen kom till makten. Smith beskriver trots ambivalensen

åren 1991–1993 som en smekmånad vad gäller Rysslands relationer med väst. Under 1994 försämrades dock relationerna (framför allt relationen till Nato) som en följd av diskussioner om Nato-utvidgning och inrättandet av Natos Partnerskap för Fred. Detta ledde Ryssland till att återigen betona betydelsen av ESK och senare OSSE, genom att lägga fram förslag om ett säkerhetsråd inom ramen för ESK samt att formellt göra denna organisation till den primära organisationen för säkerhet i Europa (Smith 2006: 12).

Sedan OSSE bildades 1994 har dess arbete framför allt bedrivits allt inom tre områden (eller korgar som de kallas): generella politiska standarder, inklusive mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen; strategisk återhållsamhet och transparens; samt samarbete inom ekonomi och miljö. Ett försök till utveckling och modernisering av samarbetet gjordes 1999 i det dokument som publicerades efter toppmötet i Istanbul 1999 (Agreement on the Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, oftast omnämnt i den engelskspråkiga litteraturen som ACFE). I dokumentet återupprepades ländernas åtaganden att följa FN-stadgan, Helsingforsavtalet och Parisstadgan, samt att OSSE är att betrakta som en regional organisation enligt FN-stadgan. En nyckelparagraf i Stadgan för europeisk säkerhet, som inleder den 259 sidor långa dokumentationen från mötet, lyder:

Each participating State has an equal right to security. We reaffirm the inherent right of each and every participating State to be free to choose or change its security arrangements, including treaties of alliance, as they evolve. Each State also has the right to neutrality. Each participating State will respect the rights of all others in these regards. They will not strengthen their security at the expense of the security of other States. Within the OSCE no State, group of States or organization can have any pre-eminent responsibility for maintaining peace and stability in the OSCE area or can consider any part of the OSCE area as its sphere of influence (OSSE (1999), Summit declaration, Paragraph 8, 3).

Enligt stadgan skulle de begränsningar av militära styrkor som tidigare tillskrevs Nato respektive Warszawapakten nu tillskrivas enskilda länder; en på ett sätt naturlig utveckling då Nato utvidgats och Warszawapakten fallit efter kalla krigets slut. En viktig fråga i slutet på 90-talet var kvarvarande ryska styrkor i Moldavien. Detta tydliggörs i deklARATIONEN från mötet, som konstaterar:

We welcome the commitment by the Russian Federation to complete withdrawal of the Russian forces from the territory of Moldova by the end of 2002. We also welcome the willingness of the Republic of Moldova and of the OSCE to facilitate this process, within their respective abilities, by the agreed deadline (OSSE (1999) Summit declaration, Paragraph 19, 50).

Deklarationen nämner också att avtalet för konventionella vapen ska följas av de deltagande parterna, inklusive "battle tanks, armoured combat vehicles, artillery, combat aircraft and combat helicopters" (Artikel 1, 120). Dokumentet ger siffror på landspecifika tak för olika sorters vapen, men även undantag för övningar och tillfälliga grupperingar (*deployments*). Dessa principer gällde dock inte alla OSSE-länder utan enbart Natomedlemsländer och forna Warszawapaktsmedlemmar. År 1999 skapades även ett dokument efter ett möte i Wien, enligt vilket förhandlingar om förtroendeskapande och säkerhetsbyggande åtgärder skulle äga rum. I dokumentet specificerades ett antal åtgärder om ömsesidigt utbyte av militär information, både vad gäller organisering och uppbyggnad av styrkor, samt personal och större vapensystem. Tanken var att årligen utbyta information om militära aktiviteter genom att dela kalender för övningar och nyttjande av vapensystem och därigenom skapa transparens om de deltagande ländernas intentioner med sina respektive försvarsmakter. Dokumentet uppmuntrade också möjligheten till möten, utbyten, studiebesök och att bjuda in observatörer. En sorts informationsplikt infördes också för icke schemalagda aktiviteter för trupprörelser och olyckor för att undvika missförstånd mellan deltagande länder. Enighet om implementeringen nåddes dock aldrig eftersom USA och andra länder villkorade ratificeringen med att ryska trupper skulle dras tillbaka från Georgien och Moldavien. Dessutom framförde USA och andra länder att de uppfattade att krav på demokrati och mänskliga rättigheter inte följdes av Ryssland (Richter 2018: 134). Vid OSSE:s möte 2010 och den efterföljande deklARATIONEN (Astana Commorative Declaration Towards a Security Community) konstateras att CFE-avtalet inte implementerats fullt ut och att anpassningsavtalet (ACFE) inte har trätt i kraft (Paragraph 8). Till deklARATIONEN lade EU ett protokollfört uttalande (EU 2010). I detta uttalande beklagar EU att mötet inte förmådde enas om en handlingsplan. Unionen konstaterar också att de kommer fortsätta med att lägga fram förslag enligt sina fyra prioriteringar som handlar om förbättrade kapaciteter till konflikthantering och konfliktlösning och därigenom nå framsteg vad gäller de utdragna konflikterna; stärka kontrollen av konventionella vapen inklusive förtroendeskapande åtgärder; stärka implementeringen av de normer, principer och åtaganden som redan gjorts; samt stärka arbetet med att bekämpa transnationella hot och utmaningar. Till detta framför unionen ett antal punkter som specifikt rör Georgien och Moldavien, och uttrycker stöd för deras ställning som länder med rätt till territoriell integritet och stöd för OSSE:s engagemang i dessa länder. Uttalandet stöddes av flera europeiska länder som inte var medlemmar i EU. Förutom EU gjorde Kanada, Moldavien, Rumänien och Tjeckien egna uttalanden.

Efter mötet i Astana har inga fler toppmöten hållits utan enbart årliga ministerkonferenser arrangerade av ordförandelandet. I slutsatserna från december 2021 där Sverige var ordförande var spänningarna mellan länderna

i organisationen påtagliga. Det enda beslutet i en substansfråga gällde ökat samarbete för att möta utmaningar med klimatförändringar. Övriga beslut berörde organisationens processer. Ett av dessa beslut gällde att utse Finland till ordförandeland 2025. Värt att notera är att Ryssland kom med ett protokollfört uttalande som innebar att de påminde övriga medlemsländer om tidigare beslut som organisationen fattat. Dessa innebär att ordföranden inte ska avvika från gemensamma positioner som organisationens medlemmar enats om och att organisationens offentliga uttalanden och information till allmänheten och ordföranden i sitt arbete ska ta hänsyn till alla medlemsländers åsikter (OSSE 2021). I övrigt innehåller möteshandlingarna ett antal uttalanden från ordförandeskapet och medlemsländer vilka uttrycker oro över konflikterna i OSSE:s område. Ett uttalande från ordförandelandet Sverige, som stöddes av Albanien, Polen och Nordmakedonien, berör de försök som gjorts att hantera den ökade spänningen kring situationen i Ukraina:

Together with nearly all participating States, we would have preferred to see consensus emerge on a ministerial declaration on the OSCE's efforts towards peace with respect to Ukraine. This could have served as an important impetus for the conflict settlement process. Unfortunately, it was impossible to achieve consensus on the text since one participating State did not engage in discussions on substance. We welcome the strong support expressed during the negotiations for the sovereignty, independence, unity, and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (ibid. 22).

Ryssland gjorde också ett uttalande som bland annat anförde:

Unfortunately, the complex political climate at the OSCE and the acute crisis of trust in relations among the participating States prevented the potential of our Organization from being unlocked fully in terms of reducing politico-military tensions in the Euro-Atlantic area and finding collective responses to common challenges. This became evident during the process of agreeing on Ministerial Council decisions.

[...]

Fundamental disagreements made it impossible to adopt the Stockholm Declaration, a political declaration, that offered a good chance to reaffirm the goals of building a free, democratic, common and indivisible security community, as endorsed at the OSCE Summit in Astana in 2010 (ibid.32).

Polen tog över ordförandeskapet 2022 men inget Ministerrådsmöte ägde rum. Varför överlevde inte den OSSE-baserade ordningen trots att organisationen varit aktiv och vidareutvecklat sina områden och insatser över tid?

Vad är en internationell ordning och vad är en säkerhetsordning?

För att bättre förstå varför den OSSE-baserade ordningen slutade fungera fortsätter artikeln här först med en diskussion om vad som kan anses utgöra en internationell politisk ordning generellt, men också en säkerhetsordning mer specifikt. Därefter fortsätter analysen av den OSSE-baserade ordningen. Ett traditionellt liberalt perspektiv på ordningar representeras av Hanns W. Maull (2018) i en redigerad volym där ett antal olika internationella ordningar analyseras. I inledningskapitlet till den redigerade volymen konstateras att politisk ordning kan existera på tre nivåer: global, regional, och nationell. En politisk ordning, oavsett nivå (nationell, regional/funktionell, eller internationell) behöver bygga på regelbaserad interaktion och består därmed av principer, normer och regler. Denna beskrivning av vad som utgör en ordning stämmer delvis överens med James Rosenaus (1992) beskrivning av ordningens tre dimensioner: idéer, beteenden och institutioner. Maull påpekar att det i västvärlden har varit Storbritannien och USA som varit ledande i försöken att inte enbart skapa en internationell ordning och regionala ordningar, utan mer specifikt en liberal internationell ordning. Den liberala internationella ordningen grundas i frihandel, individuella rättigheter, äganderätt, rättsstatsprincipen, demokrati och rättvisa. På så sätt bidrog den till att skapa den internationella rätt som FN är grunden till och som dessutom är grunden för ett antal regionala organisationer inklusive EU och Nato. Kalla kriget innebar att den liberala internationella ordningen begränsades till länder utanför Warszawapakten och de länder som hörde till kommunistblocket, det vill säga till länder med demokrati och marknadsekonomi.

Försöken att skapa en liberal internationell ordning inleddes i mitten av 1800-talet, först med Pax Britannica och därefter med den Atlantiska stadgan 1941. Däremellan misslyckades de internationella ordningar som representerades av Nationernas Förbund och Briand-Kellogg pakten att förhindra ett andra världskrig. Avsaknad eller sammanbrott av existerande internationell ordning är enligt Maull vad som har lett till de två världskrigen.

Den *liberala* internationella ordningen efter andra världskriget har i allt väsentligt varit beroende av USA och dess vilja att försvara denna. Detta faktum gjorde att Maull konstaterade att den liberala internationella ordningen 2016 hade utmattats och tynat bort. En förklaring är den strategiska återhållsamhet USA visade under denna period (Hjorth & Britz 2021). Därmed har utrymme uppstått för en ny ordning. Dilemmat för den nya ordningen är svårigheterna

att enas om grundläggande principer, regler och normer (Maull 2018:2–3). Maull menar dock att en ordning inte kräver total efterlevnad av alla aktörer för att fungera: "[O]nly when non-compliance has no consequences and becomes widespread, and when those defying the principles, rules and norms will not attempt to justify their behaviour in terms relating to them, has it ceased to exist" (ibid 9). Utifrån detta går det att se Rysslands eskalation i Ukraina 2022 och det starka gensvar den resulterat i som att den internationella ordning som den europeiska säkerhetsordningen bygger på/är en del av fortfarande är intakt. Det här citatet är förstås också intressant utifrån det faktum att Ryssland framför allt i inledningen men även senare under kriget klätt sina handlingar i sådana termer så att dessa framstår som rättfärdigade av folkrätten.

Det är med andra ord aktörernas interaktioner som utgör ordningen. Dessa kan i en regional/funktionell eller internationell ordning vara både stater och icke-statliga aktörer som till exempel internationella organisationer och företag, men även individer kan vara aktörer (ibid. 9). För att normer, principer och regler inom en ordning ska uppnå legitimitet behöver det finnas möjlighet till sanktioner mot aktörer som bryter mot ordningen (ibid. 10). Dessa kan vara av olika karaktär, både materiella och immateriella (exempelvis våldsmakt, ekonomiska och andra sanktioner).

En ordning har också vissa specifika strukturella karaktäristika som är avhängiga vilka aktörerna är, hur deras resurser är fördelade och om våldsmakt för att upprätthålla ordningen anses legitim. Utifrån Mthiah Alagappas studier av den asiatiska säkerhetsordningen konstaterar Maull dessutom att en politisk ordning kan utvecklas på olika sätt: genom maktutövning, genom samarbete och genom en förändring av normer och identitet (ibid. 11–12). Det faktum att politisk ordning finns både på flera nivåer samt med olika funktioner (regional, nationell, internationell,) innebär också att olika ordningar kan samexistera, vilket både kan förstärka och försvaga dessa (ibid. 12–13). Sammanfattningsvis konstateras att en fungerande ordning behöver vara effektiv i bemärkelsen uppnå sina mål, legitim genom att ordningen uppbär godkännande och stöd, samt att graden av våldsmakt är tillräcklig för att upprätthålla ordningen (ibid. 13).

Utifrån denna genomgång av framför allt Hanns W. Maulls sätt att analysera politiska ordningar går det att konstatera att grunden för en ordning är att den har aktörer vars interaktioner är regelstyrda på så sätt att de följer givna normer, principer och regler. Basen för en ordning kan därmed sammanfattas som grundläggande principer. Maull är inte särskilt specifik vad gäller aktörernas karaktär och om karaktären har konsekvenser för ordningen. Kapitlet från 2018 likställer stater med internationella organisationer. Utvecklingen av både globala och regionala ordningar efter de två världskrigen visar att vissa aktörer har varit viktigare för internationella ordningar än andra. Detta gäller både internationella organisationer och länder. Särskilt i den europeiska kontexten

kan det, vilket visas i analysen nedan, ha betydelse huruvida aktörer i en ordning är stater eller organisationer.

Ett begrepp som introduceras i analysen av EU handlar om aktörer som noder. En nod är att se som en aktör av bärande betydelse för ordningen. Det innebär att om aktören förändras, får det konsekvenser för ordningen. På så sätt går det att hävda att Maulls påstående, att enbart omfattande brott mot ordningen gör att den upphör kan specificeras med att det spelar roll vilken sorts aktör som bryter mot ordningen; om en nod ligger bakom ett regelbrott står ordningen inför en allvarlig utmaning och kan kollapsa eller ersättas av en annan ordning. Detta är tydligt vad gäller USA:s roll för den liberala världsordningen (vilket Maull själv påpekar) och för Rysslands roll i den europeiska säkerhetsordningen.

Interaktionerna mellan aktörer (noder såväl som icke-noder), kan enligt Maull bestå av samarbete, men de kan även bestå av maktutövning. Det är även rimligt att karaktären hos aktörerna i ordningen och synen på dessa, samt aktörernas självbilder, får konsekvenser för dynamiken i interaktionerna. Till exempel: är de organisationer eller stater, är de små eller stora stater eller har de en historia av att se sig själva som stormakter? Inget av detta tas upp av Maull men diskuteras i analysen nedan.

För att en befintlig ordning ska bevaras behöver den uppfattas som legitim; den behöver uppnå godkännande och erhålla stöd. För att uppfattas som legitim behöver regler om interaktioner följas och reglerna ska stöttas av möjligheter till sanktioner. Sanktioner kan vara både materiella och immateriella (t.ex. bestå av våldsmakt eller ekonomiska sanktioner). En ordning måste också vara effektiv på så sätt att den uppnår den eller de mål som är uppsatta för ordningen.

En fråga som inte tas upp mer än indirekt av Maull (2005, 2018) är hur en ordning kan förändras. Det kan ske på flera olika sätt. Maull anger maktutövning som ett sätt att förändra ordningen, men andra möjligheter finns också. En ordning kan fördjupas genom att efterlevnaden av regler ökar tilliten mellan aktörerna. Det skulle också kunna tillkomma fler regler som fördjupar interaktionen mellan aktörerna. En ordning kan också försvagas om aktörerna inte lever upp till reglerna och den därmed inte uppfattas som effektiv genom att den inte uppnår målen för ordningen. En ordning kan också förändras genom att fler aktörer tillkommer. En annan fråga som inte tas upp är betydelsen av aktörernas stadga: om aktörerna förändras kan det påverka innebörden av relationerna och därmed ordningen. En ytterligare förändring av en ordning kan ske om dess grundläggande principer förändras. En förändring av aktörer inom den existerande ordningen och/eller en förändring av grundläggande principer skulle kunna leda till en transformation av ordningen. En sådan skulle förstås få konsekvenser för interaktionerna men innebär inte nödvändigtvis att ordningen försvagas eller avvecklas. Maull pekar dock på möjligheten till förändrade identiteter hos aktörerna, vilket också skulle kunna bidra till en transformation av ordningen om dessa får konsekvenser för relationerna.

En relaterad fråga som inte berörs av Maull är i vilken omfattning förändringen av kvalitet i relationerna mellan aktörer påverkar ordningen. Som vi kommer se nedan diskuterar ett par författare som analyserar OSSE (Smith 2006, Freire 2022) betydelsen av avsaknaden/närvaron av säkerhetsgemenskap inom organisationen. En sista punkt att ta med sig och som påpekas av Alagappa är att ordningar kan samexistera och både förstärka och försvaga varandra.

Försvagningen av den OSSE-baserade säkerhetsordningen

För att återgå till frågan om varför den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen slutat fungera är det några aspekter av utvecklingen som redogjordes för inledningsvis som är särskilt intressanta. Den första gäller aktörerna i säkerhetsordningen; utifrån genomgången ovan är det tydligt att även om aktörerna i huvudsak har bestått av länder (även om vissa ingår i Nato och andra tidigare i Warszawapakten) och dessa har eftersträvat tydliga regler för interaktioner dem emellan, så har alla länder inte levt upp till sina åtaganden. Grundläggande för den OSSE-baserade ordningen har varit att både USA och först Sovjet och senare Ryssland varit delaktiga i ordningen. Som framkommer ovan sker utveckling av överenskommelser, men aktörerna i ordningen följer inte dessa och de har varit oense om kraven för att överenskommelserna ska följas. Dessutom visar de olika dokument som länderna enats om en tydlig idé om balans mellan två block. Just denna idé om balans har varit svår att ändra i takt med förändrade politiska realiteter när forna sovjetstater blivit medlemmar i Nato. Det har helt enkelt varit svårt för Ryssland och övriga länder att enas om att föra över idéerna till stater och territorier snarare än till block. Det vill säga, den ursprungliga grunden för ordningen var i praktiken två sammanslutningar av länder ledda av varsin stormakt (USA och Ryssland). Dessa stormakter var noder i ordningen, noder vars aktörskap omfattade även de länder som hörde till antingen Nato eller Warszawapakten. Övriga länder i ordningen (de neutrala) var deltagare i ordningen men kan inte anses utgöra noder i denna. Att i praktiken föra över aktörskapet till länder snarare än de noder som ursprungligen utgjorde ordningen visade sig svårt (detta trots tidigare deklARATIONER om att det inte ska finnas intressesfärer). Ett skäl till detta är att de politiska reformer som Gorbatsjov påbörjade i och med införandet av glasnost och perestrojka i mitten på 1980-talet inte fortsatte. Detta innebar att den förändring som påbörjats av Sovjetunionen och som starkt bidrog till landets möjligheter att vara en del av det europeiska huset, inte fullföljdes. Ordningen utmanades därmed av inrikespolitiska förändringar i Ryssland och av att enskilda länder "bytt sida" när Nato och EU förändrats. Detta betyder att förändringar ägde rum i en viktig nod i ordningen i och med att inrikespolitiken i Ryssland inte

fortsatte att förändras i riktning mot glasnost och perestrojka, samtidigt som den strukturella karaktäristiken i ordningen förändrades när Nato och EU utvidgades.

Smith (2006) och Freire (2022) pekar båda på framväxten av en europeisk säkerhetsgemenskap, om än på litet olika sätt. Freire hänvisar till Adler och Barnett och framhåller att det sätt att hantera säkerhet som OSSE bidragit till: som en gemenskap där säkerheten är *comprehensive, indivisible* och *cooperative*, är samstämmig med idén om ett gemensamt europeiskt hus (128–129). Utmaningarna för den europeiska säkerhetsordningen som påpekas av både Freire och Smith är att Warszawapakten upplöstes samtidigt som Nato fick en större roll i Europa med fler medlemmar och OSSE:s betydelse minskade. Den ryska militärdoktrinen från 1993 nämnde OSSE ett flertal gånger men under slutet av 1990-talet ändrades den ryska inställningen till organisationen. En säkerhetsgemenskap grundad i Nato och EU började växa fram under 1990-talet, en säkerhetsgemenskap där Ryssland inte var en del. Detta har inneburit att den OSSE-baserade säkerhetsordningen försvagats, trots en rysk inställning att säkerhet i Europa inte är möjlig utan Ryssland (Freire 2022:130). Den här utvecklingen har förändrat interaktionsmönstren inom ramen för den OSSE-baserade ordningen på ett sätt som ordningen inte klarat av att hantera. Det går därmed att ifrågasätta påståendet att OSSE utgjort en säkerhetsgemenskap. De normer som OSSE arbetat med blev aldrig erkända: säkerhetsordningen var en ordning men ingen säkerhetsgemenskap så som tidigare hävdats av Emanuel Adler (2009). Denna ordning bygger på samstämmighet mellan länder och framför allt på att USA och Ryssland agerar som centrala noder i ordningen och bibehåller denna genom att leva upp till de överenskommelser som gjorts i de olika avtalen och stadgarna. För den OSSE-baserade säkerhetsordningen har i praktiken de gamla stormakterna varit av avgörande betydelse. På så sätt går det att konstatera att OSSE-ordningen har tydliga drag av stormaktspolitik där idén om balans levt kvar, trots grunden i den liberala FN-baserade världsordningen och formella principer om jämställda aktörer.

Som anförts av Maull så har säkerhetsordningar interaktioner som är regelstyrda: de följer givna, regler som bygger på grundläggande principer. Ett syfte med den europeiska säkerhetsordningen som skapades efter 1975 var just att etablera sådana normer, principer och regler. En viktig praktisk del av denna ordning har, som konstateras ovan, varit ömsesidig kontroll och transparens vad gäller militära styrkor. Det är också tydligt att framstegen inom ramen för ESK och OSSE skett när de deltagande länderna lyckats uppnå en anda av gemensamma åtaganden kring specifika frågor som vapenkontroll och nedrustning. Däremot så har dessa regler inte efterlevts och det är tydligt att en successiv försämring av interaktionerna skett sedan Istanbulkonferensen 1999. Samarbete har skett till viss del men gemensamma normer och identitet har, sett till helheten och alla medlemsländer, inte utvecklats.

Utifrån Maulls konstaterande som diskuteras ovan, nämligen att en fungerande ordning behöver vara både effektiv (i bemärkelsen uppnå sina mål) och legitim (genom att ordningen uppbär godkännande och stöd), är det också tydligt att det rått oenighet om vilka krav som är legitima. De krav på de deltagande länderna som av en majoritet av dessa har uppfattats som legitima, har inte uppfattats som legitima av Ryssland. Det har rått oenighet om vilka krav som är legitima. Samtidigt går det att hävda att den OSSE-baserade ordningen slutade vara både effektiv och legitim i och med att Ryssland nyttjade våldsmakt, först i Georgien 2008 och därefter i Ukraina 2014 när de annekterade Krim. På så sätt har den säkerhetsordning som OSSE utgjort successivt försvagats, även om organisationen OSSE finns kvar och med viss framgång stärkt samarbetet för att hantera ett icke-antagonistiskt hot som klimatförändringar (se ovan om det enda beslut som fattades av OSSE:s ministerråd 2021, samt Bremberg 2023).

Som Maull också anför behöver en säkerhetsordning stöd genom möjlighet till sanktioner mot dem som bryter de regelstyrda interaktionerna. Vad gäller den europeiska säkerhetsordningen infördes sanktioner mot Ryssland efter annekteringen av Krim 2014 men de stora sanktionspaketen kom först efter eskalationen av kriget 2022 (se Oxenstierna i detta specialnummer). Direkt våldsmakt har inte använts mot Ryssland, däremot indirekt i och med att Ukraina får stöd med vapen. Ett påpekande som kan göras här är dock att i och med att sanktionerna inte hindrat rysk våldsmakt så har de inte bidragit till att upprätthålla säkerhetsordningen. På sätt går det att argumentera för att även om Rysslands eskalation av kriget i Ukraina 2022 uppmärksammade omvärlden på att den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen inte fungerade, så var den åtminstone kraftigt försvagad sedan åtta år tidigare när Ryssland annekterade Krimhalvön. Wolfgang Richter (2018) konstaterar att den internationella säkerhetsordningen har varit försvagad under en längre tid, och att den europeiska säkerhetsordningen slutade fungera åtminstone 2016. Men utifrån analysen här är det alltså optimistiskt att hävda att den var "obruten" fram till 2016.

Den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen utmanas av framväxten av en parallell ordning

Innan artikeln fortsätter med en analys om förutsättningarna för en ny säkerhetsordning kan en diskussion föras utifrån analysen ovan om sannolikheten att den OSSE-baserade säkerhetsordningen kommer att återuppstå. Utifrån Maulls redogörelse för vad en säkerhetsordning innebär, kommer inte den gamla ordningen att återuppstå. Skälen till detta återfinns inom alla de kategorier Maull presenterar: normer, principer, regler; aktörer; interaktion; sanktioner och legitimitet. Samtidigt som OSSE har utgjort den (gamla) europeiska säkerhetsordningen, har en parallell ordning växt fram i och med att säkerhetssamarbetet i

Europa utvecklats och fördjupats. I denna parallella ordning har EU utvecklat sin säkerhets- och försvarspolitik vilket har förändrat normer för organisationens verksamhetsområde och de regler medlemsländerna är bundna av (se Britz 2023). Både EU och Nato har utvidgats vilket har påverkat antalet aktörer som omfattas av de två organisationernas regelverk. Detta har fått konsekvenser för interaktioner och dessutom inneburit att relationen mellan EU-Nato har fördjupats. Samtidigt har den transatlantiska länken uppfattats som svajig och krävt omvårdnad eftersom det har rått osäkerhet om USA:s framtida engagemang i Europa. Rysslands eskalation i Ukraina 2022 återuppväckte idén om OSSE-ordningen vilket Magdalena Andersson gav uttryck för när hon under en presskonferens 25 februari 2022 konstaterade att eskalationen var "ett angrepp på hela den europeiska säkerhetsordningen", trots att den sedan 1999 fungerat allt sämre och enligt analysen ovan slutade fungera åtminstone 2014, samtidigt har det visat sig att USA inte övergett Europa. Den OSSE-baserade säkerhetsordningen inkluderade Ryssland men kunde inte transformeras i takt med de politiska realiteterna. Givet den parallella utvecklingen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik sedan framför allt utvidgningen 2004 och Lissabonfördraget 2009, blir en intressant fråga på vilket sätt EU kan vara en del av en framtida europeisk säkerhetsordning? Är EU:s aktörskap tillräckligt för att unionen ska kunna bli en viktig nod i en framtida europeisk säkerhetsordning?

EU: FRÅN CIVIL KRAFT TILL CIVIL MAKT

Den framtida europeiska säkerhetsordningen kommer behöva bygga på andra strukturer än den OSSE-baserade. Det innebär inte nödvändigtvis andra grundläggande principer, men att dessa uppbärs av andra aktörer och därmed också av potentiellt nya noder. Den tidigare europeiska säkerhetsordningen baserades på OSSE som ett förkroppsligande av Helsingforsavtalet från 1975 och Parisstadgan från 1990. På så sätt var OSSE inte en aktör i säkerhetsordningen utan organisationen utgjorde själva säkerhetsordningen. Som påpekas av Richter (2028) innebar detta också att när organisationen inte åtnjöt legitimitet av alla deltagande länder så innebar det att säkerhetsordningen i sig var hotad. Efter Rysslands annektering av Krim 2014 och upptrappning mot Ukraina i februari 2022 råder militarisering och upprustning i Europa, i stark kontrast till vapenkontroll och nedrustning som var de regler och den praktik som den OSSE-baserade säkerhetsordningen resulterade i.

Frågan är nu vilka byggstenar som finns för att konstruera en ny, alternativt flera, säkerhetsordning(ar)? Den största innovationen i det säkerhetspolitiska landskapet sedan millennieskiftet är EU:s utveckling av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Strömvik 2005). Att EU är en aktör inom det säkerhetspolitiska området har inte varit en självklarhet, vilket visades av tidigare forskning som har ifrågasatt EU:s förmåga att vara en aktör och därmed ha en egen roll att spela. Ett exempel är Hans Maull som inte enbart skrivit om internationella

ordningar generellt utan även mer specifikt om EU:s roll i en global ordning (Mauil 2005). Mauil konstaterar här att EU inte är en civil makt (*civilian power*) utan snarare en civil kraft (*civilian force*). Skälet till detta är att EU inte vid den tidpunkten hade tillräcklig militär makt för att kunna vara en "makt" utan därför snarare var en "kraft". En "makt" är enligt Mauil en aktör med en ställning i internationella relationer med tillgång till maktresurser, den har ambitionen att förändra internationella relationer och den har resurser (inklusive militära) som den civila makten kan, och vid behov, använder. Mauil pekar på ett antal svagheter med att vara en civil "kraft" snarare än "makt" som alla påverkar unionens förmåga att vara en nod i en internationell ordning.

Mauil konstaterar att EU har fungerat som en kraft för att "civilisera" internationella relationer dels genom medlemsländernas engagemang för demokrati, mänskliga rättigheter, och dels "good governance", inte enbart inom ramen för Europeiska säkerhetskonferensen, utan även genom en liknande metod med arbete i olika "korgar" inom ramen för Barcelonaprocessen (Mauil 2005: 785, Bremberg & Britz 2018). Dessutom har EU även verkat för statsbyggnad till exempel på Balkan. I en för den här artikeln intressant analys av EU som aktör i relation till bland annat de länder som ingår (ingick!) i östra partnerskapet (Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien, Ukraina) och Ryssland (Bengtsson & Elgström 2011) görs en liknande poäng. Författarna till kapitlet drar slutsatsen att EU uppfattar sig själv som en normativ stormakt i relation till sina grannländer, där den förespråkar specifika värden och har möjlighet att bidra till förändringar. Denna bild delas av flera av länderna i partnerskapet som anslutit sig till EU:s värden och interagerar med unionen i de fora som unionen skapat. Detta har dock inte gällt Belarus som uppfattat EU som respektlös och fientlig. Rysslands bild av EU var mer ambivalent där unionen å ena sidan uppfattades som en stormaktspartner och å andra sidan som en konkurrent om normativ makt. När det gäller konkret agerande har unionen använt olika verktyg, både mer strukturella där den genom dialog och argumentation gett innebörd åt begrepp som demokrati, mänskliga rättigheter och "good governance", och ekonomiska verktyg för att påverka individuella länder, särskilt Belarus och Ryssland. På så sätt har EU använt ett mångfacetterat ledarskap i relation till dessa länder. Detta ledarskap har dock varit svagare i relation till Ryssland delvis på grund av Rysslands styrka men också på grund av att EU:s medlemsländer drivit egna linjer i relation till Ryssland vilket har begränsat den gemensamma politiken (Bengtsson & Elgström 2011:124). Belarus lämnade dock det östra partnerskapet sommaren 2021 och EU:s relation till Georgien, Moldavien och Ukraina ändrades 2022 när Moldavien och Ukraina fick status som kandidatländer och Georgien fick besked om möjlighet till att bli kandidatland under förutsättning att landet vidtagit åtgärder inom utpekade områden (Europeiska rådet 22-23 juni 2022).

Som Maull påpekar så har EU:s maktutövning främst kommit från dess mjuka makt. Utifrån Maulls resonemang från 2005 är det rimligt att utgå från att EU måste förändras från att vara en civil kraft till att bli en civil makt för att ha förmågan att bli en aktiv del av en ny europeisk säkerhetsordning. Det räcker alltså inte att utöva den sorts normativa makt som exemplet ovan anger. Behovet av att kunna nyttja militär makt har också uppmärksamrats av EU. Som Borell konstaterar i den strategiska kompassen från 2022, har EU tidigare haft ett begränsat agerande mot mer strategiska hot. Den slutats Borell drar redan i inledningen av dokumentet är att detta betyder att EU (förutom gemensamma åtgärder inom ramen för handelspolitik och annan utrikespolitik) behöver bli en starkare partner till Nato och därmed bli en starkare transatlantisk partner för att hjälpa till att ta ansvar för internationell fred och säkerhet (EU 2022: 5). Det vill säga, EU behöver stärka sin militära kapacitet, i enlighet med vad Maull skrev 2005, för att kunna bli en "makt" och inte bara en "kraft" i det internationella systemet. Ett talande citat från Borells inledning är detta:

Europeans will continue to favour dialogue over confrontation; diplomacy over force; multilateralism over unilateralism. But it is clear that if you want dialogue, diplomacy and multilateralism to succeed, you need to put power behind it. That is the point of 'learning to speak the language of power', as I have been arguing for more than two years" (EU 2022: 6).

EU:s utveckling inom det säkerhetspolitiska och försvarspolitiska området har varit omfattande de senaste åren. Ett viktigt steg som möjliggjort detta är Lissabonfördraget från 2009 och ett annat är den praktiska utveckling av samarbete som startade i och med att EU presenterade sin Globala strategi 2016. Den här artikeln kommer därför i det följande att diskutera de svagheter Maull påpekade att unionen hade i början av 2000-talet och utifrån dessa analysera utvecklingen dels efter 2016 när EU presenterade sin Globala strategi och dels efter att Ryssland invaderade Ukraina, för att på så sätt bedöma unionens förmåga att vara en nod, det vill säga en bärande del i en framtida europeisk säkerhetsordning.

Ett påpekande Maull (2005) gör är att unionens ambitioner att agera strategiskt, och kanske framför allt förmågan att realisera de ambitioner som funnits, har varit begränsade. Den Globala strategin (En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik) från 2016 visar en tydlig vilja att ändra på den bilden. Detta dokument presenterar vilken sorts global aktör som unionen ämnar vara, vilka prioriteringar unionen har och hur dessa skall uppnås (EU 2016). I mars 2022 presenterade EU för första gången en så kallad strategisk kompass (EU 2022)). Detta dokument var planerat sedan tidigare och är inte en direkt konsekvens av kriget i Ukraina utan snarare av utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik och dess tankegångar kring detta efter

att den Globala strategin presenterades 2016. EU:s permanenta representant för utrikes- och säkerhetspolitik, Josep Borell, konstaterar dock redan i förordet till den strategiska kompassen att kriget i Ukraina hotar grundläggande principer för internationella relationer som Helsingfors- och FN-stadgan, vilket innebär att geopolitik och maktpolitik är tillbaka som viktiga aspekter av den internationella ordningen (ibid. 4). Utifrån det sätt som EU (särskilt före 2016) byggt upp sin säkerhets- och försvarspolitik på, passar denna utveckling egentligen organisationen dåligt. Den strategiska kompassen visar att EU ämnar vara, och utveckla, sin roll som en global aktör som del av en internationell ordning genom att ha ett strategiskt förhållningssätt till regioner, utveckla samarbeten inom traditionellt militära domäner, samt minska strategiska beroenden. Särskilt pekas området Indiska oceanen/Stilla havet ut att vara av strategisk betydelse för att bevaka att internationella regler följs och att inte maktpolitik får dominera, för att på så sätt säkerställa att handelsvägar hålls öppna. Förutom Indiska oceanen/Stilla havet nämns även Latinamerika. Genom att nämna båda dessa regioner ger EU sig självt betydelsen av att vara en global aktör. Kina pekas också ut i den strategiska kompassen som en aktör som utmanar unionen och dess intressen:

The People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque about its strategy, intentions and military build-up" (ibid. 5).

Unionens vidgade fokus bortom det europeiska närområdet visar att unionen förutom att uttrycka ett behov av att även ha strategiskt agerande och militära maktmedel i sin verktygslåda även inneburit ett mer generellt förändrat fokus mot geo- och maktpolitik. Detta visas också i specifika strategiska domäner som identifieras i dokumentet och som unionen behöver säkerställa sin tillgång till: cyber, luft, rymd, hav. Dessutom lyfts betydelsen av att minska strategiska beroenden av nyckelteknologier och värdekedjor, och dokumentet påpekar att försörjningskedjor vad gäller kritisk infrastruktur ska ses över.

För att återgå till Maulls kritik av EU som civil makt, är en annan svaghet som Maull pekar på avsaknaden av överstatliga drag i utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta innebär att oenigheter inte (som t.ex. inom den amerikanska administrationen) hanteras inom ramen för ett hierarkiskt nätverk; som Maull uttrycker det har EU haft "stor tillgång till governance [styrning utan hierarki] men väldigt litet auktoritet" (Maull 2005: 792).

Detta kommer ju i viss mån vara giltigt så länge lagstiftning inte sker och även om EU:s agerande i försvarspolitiska frågor i huvudsak är mellanstatligt (Britz 2023), har den utveckling som skett framför allt efter 2016 inneburit

att tydliga drag av överstatlighet har smugit sig in även i säkerhets- och försvarspolitik (se även Håkansson 2023). Detta faktum har fått tydliga konsekvenser för EU:s utrikespolitiska agerande under kriget i Ukraina. Den europeiska försvarsfonden (EDF) är sedan 2021 en del av EU:s budget och den finansierar forskning och utveckling av försvarsmateriel. Eftersom den är en del av EU:s budget innebär det att fonden administreras av kommissionen som alltså har fått ett ekonomiskt verktyg inom ramen för en bredare säkerhetspolitik. Förutom de ekonomiska medel som fonden frigör för forskning och utveckling av kapaciteter, så har den artikel om möjlighet till permanent strukturerat samarbete i försvarspolitik som fanns med i Lissabonfördraget Artikel 42(6) aktiverats som ett sätt att implementera den Globala strategin. Inom ramen för detta samarbete, Pesco, drivs ett stort antal projekt (över 60 i början av 2023) ämnade att förbättra medlemsländernas militära kapaciteter. Det ska dock påpekas att karaktären på dessa varierar väsentligt. Vissa går ut på att utveckla tekniska system av system, och andra är mer att se som utbildnings- och kompetensöverföringsprojekt. Deltagandet är frivilligt och varierar men det är ministerrådet som agerar styrgrupp och som därmed bestämmer vilka projekt som får inledas. Dessutom är uppslag inom Pesco prioriterade när försvarsfonden ska bestämma vilka projekt som ska finansieras och de kan även få en större andel av sina propåer finansierade (än projekt som ej är en del av Pesco). På så sätt är ministerrådet indirekt med och styr hur delar av försvarsfondens medel används.

Den europeiska fredsfaciliteten är en fond som ligger utanför budgeten men dit alla medlemsländer bidrar och som är tänkt att finansiera internationella insatser men även att stötta partnerländer. Fonden har haft stor betydelse efter att Ryssland invaderade Ukraina eftersom den används för att finansiera de vapen EU:s medlemsländer skänker till Ukraina. Det betyder att alla medlemsländer bidrar till de vapen som skänks, även om de inte själva skänker vapen. Trots mellanstatligheten i utrikespolitiken och därmed en möjlighet för enskilda länder att lägga in veto, så har unionen lyckats bibehålla en stor enighet kring sanktioner och sammanlagt nio sanktionspaket beslutades under 2022 (jfr Oxenstierna i detta specialnummer). I januari 2023 beslutade rådet att förlänga de ekonomiska sanktioner som delvis varit på plats sedan 2014 när Ryssland annekterade Krim och som utökats succesivt under 2022. Förlängningen gäller i sex månader fram till 31 juli 2023. Förutom ekonomiska sanktioner rör sanktionerna personer, import och export av vissa varor och teknologier, med mera (Ministerrådet 2023), därefter tillkom ett tionde sanktionspaket i februari 2023 (Europeiska kommissionen 2023). Här är det tydligt att det hot som Ryssland uppfattas utgöra inte enbart för Ukraina utan även för övriga Europa har bidragit till att ena medlemsländerna i deras utrikespolitiska agerande.

Mauil påpekar att det som skiljer en civil makt från en civil kraft, inte är att militär makt inte används, utan snarare att tydliga regler finns för militärt

maktutövande. Militär makt används enligt detta synsätt "aldrig enskilt och självständigt, utan enbart kollektivt, enbart med internationell legitimitet, och enbart för att bidra till att "civilisera" internationella relationer" (Maull 2005: 781). När det gäller EU:s militära insatser, som i allt väsentligt växt fram efter införandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) 2004 som ett verktyg för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) så är regelverket tydligt. EU deltar på inbjudan av det land insatsen äger rum i eller genom ett FN-mandat. EU inrättade i november 2022 en militär utbildningsinsats: European Union Military Assistance Mission. Målet med insatsen är att träna 30 000 ukrainska soldater (Europeiska rådet 2023). Träningen sker dock inte i Ukraina utan i EU. Dessutom har, som nämnts ovan, EU:s medlemsländer med stöd av den europeiska fredsfaciliteten skänkt vapen. Här är det tydligt att det inte är EU:s regler för militärt maktutövande som är problemet i den här situationen. Snarare är det konflikten karaktär där EU inte vill dras in i en militär konfrontation med Ryssland, de faktiska militära kapaciteter EU har och det faktum att EU:s militära insatser inom ramen för GSFP varit tänkta just som ett utrikespolitiskt verktyg, ej för att bidra till territorialförsvaret.

Relaterat till detta är en annan svaghet som Maull pekar på, att EU inte har brytt sig om sin kollektiva säkerhet (Maull 2005: 778). Att EU inte är en försvarsallians är tydligt; ett viktigt skäl till detta är förstås att många EU medlemsländer också är medlemmar i Nato. Ett annat är att flera medlemsländer, kanske mest högljutt Storbritannien när de fortfarande var medlem i unionen, varit oroliga för att en utveckling av EU:s säkerhets- och försvarspolitik skulle leda till onödigt duplicering av arbete som redan utförs i Nato, eller utvecklas in en riktning som går emot nationell säkerhetspolitik som bygger på militär alliansfrihet eller neutralitet (Sverige, Irland, Österrike, Finland).

Trots detta innebar Lissabonfördraget från 2009 att EU har en ömsesidig försvarsklausul, artikel 42.7. Enligt denna ska medlemsländerna "med alla till buds stående medel" stötta ett medlemsland som utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium. Det här innebär att EU-länderna är fördragsbundna att bistå varandra i händelse av ett väpnat angrepp. Det är dock inte specificerat hur detta ska ske. Klausulen visar dock att en framväxande solidaritet mellan medlemsländerna kommit att innebära att de bryr sig om varandras säkerhet och territoriella integritet. Det är inte bara en framväxande solidaritet som bidragit till ett ökat fokus på medlemsländernas kollektiva säkerhet, det har även den förändrade hotbilden som ryskt agerande bidragit till. Detta har bland annat inneburit att den Strategiska kompassen unionen enades om 2022 specificerar ett nytt mål för EU:s gemensamma förmåga att agera militärt med en snabbinsatsstyrka med 5000 soldater. Det Pesco-projekt som handlar om militär mobilitet är också intressant utifrån möjligheterna att upprätthålla medlemsländernas territoriella integritet, eftersom det är ett projekt som ska

möjliggöra förflyttning av militär trupp (både personal och materiel) mellan länder. Som Håkansson (2023) visar är projektet ett resultat av en förändrad hotbild efter 2014. Den förändrade hotbilden bidrog till att Nato insåg att de, av administrativa och legala skäl inte kunde genomföra de övningar de önskade som en följd av den förändrade hotbilden. Dessutom insåg de att Nato inte hade resurserna eller de legala verktygen som behövdes för att förändra detta. Det fanns också problem med standarder hos vissa amerikanska system som inte stämde överens med EU:s transportstandarder. Även om budgeten för projektet inte blev så stor som kommissionen ursprungligen önskade kommer sammanlagt 1,69 miljarder euro att läggas på att öka infrastruktur för militära ändamål (Håkansson 2023: 12). Värt att notera är att också USA, Kanada, Storbritannien och Norge deltar i projektet.

EU:S RELATION TILL USA

Ytterligare en svaghet Maull pekar på i sin artikel från 2005 är EU:s beroende av USA för den militära säkerheten i Europa och i vissa fall även för internationella krishanteringsinsatser. Han pekar särskilt ut Bush-administrationens betydelse för att betona och bibehålla USA:s roll som modern militär makt genom militär överlägsenhet och oberoende militära insatser. För att EU ska kunna ta en tydlig roll krävs enligt denna logik en partner som det har varit oklart om USA kommer vara. Här har de olika presidenterna efter Bush (Obama, Trump, Biden) haft olika inställningar till relationen till EU och utvecklingen av EU som en aktör med militär makt.

Deudeny diskuterar i ett bokkapitel från 2018 USA:s roll i världen utifrån utgångspunkten att landet är en hegemon, men att den inrikespolitiska oenigheten om dess roll i världen kan innebära att dess förmåga att spela en politisk roll som hegemon begränsas, oavsett dess ekonomiska och militära kapacitet. Deudeny pekar på att USA har haft en dubbel roll i den internationella ordningen genom att både bidra till ordning och till oordning internationellt. Ett skäl till detta är att landet, enligt Deudeny, bedrivit fyra olika sorters internationalism: westfalisk, republikansk konstitutionell, Rooseveltsk och teknomateriell internationalism. Dessa olika varianter av internationalism har ibland förstärkt varandra och ibland motverkat varandra (Deudeny 2018:203).

En motreaktion mot internationalism och en rädsla för ”imperial overstretch” – en idé om att USA tar på sig för stort ansvar som världspolis – som framhålls av Hjorth och Britz (2021) är strategisk återhållsamhet. Amerikansk strategisk återhållsamhet är inte något nytt men tydliggjordes av Trump-administrationen då Trump både avvisade multilateralism som en grund för att bedriva internationell politik och USA som en garant för en liberal världsordning. På så sätt skapade Trumps intressebaserade unilateralism osäkerhet om hur USA kommer hantera kommande världskriser.

Den nära relationen mellan USA och Europa, vars politiska dynamik till stora delar ligger till grund för framväxten av EU:s utrikes- och försvarspolitik (se till exempel Strömvik 2005) innebär förstås att en förändrad amerikansk utrikespolitik påverkar EU. Detta blev särskilt tydligt i och med att Trump blev vald till president eftersom den amerikanska utrikespolitiken inte enbart förändrades utan dessutom blev otydlig. En för Europa viktig signal som Trump sände var bilden av USA som en stormakt bland andra stormakter och att stormaktsrivalitet åter igen blev ett centralt inslag i den amerikanska nationella säkerhetsstrategin. Denna svängning i amerikans utrikespolitik som Trump stod för skulle ha kunnat tolkas som att den westfaliska internationalismen Deudeny identifierar och som utgår ifrån stater (till skillnad från imperier) modifierats.

Eftersom denna internationalism utgår från att staternas makt ska balanseras i det internationella systemet, innebär det att stormakter har ett särskilt ansvar för att upprätthålla ordningen. Att USA inte var exceptionellt och inte en given överlägsen stormakt var därför något nytt (Hjorth & Britz 2021: 118). Trots den osäkerhet Trumps politik skapade bibehölls den transatlantiska länken och Rysslands invasion av Ukraina tydliggjorde att USA (i alla fall under president Biden) fortfarande stödjer denna form av internationalism och (i alla fall ännu) inte övergivit Europa till förmån för strategiska intressen i Stilla havet/Indiska oceanen. Detta har visat sig på flera sätt sedan 24 februari 2022, inte minst genom det omfattande ekonomiska stöd som USA gett Ukraina (se till exempel Kiel Institute for the World Economy för en överblick) och det stöd som getts till både Finland och Sverige i ambitionen att blir medlemmar i Nato. Att USA är en dominerande aktör inom Nato råder det ingen tvekan om och i praktiken blir styrkan i den transatlantiska länken tydligast för EU i dess fördjupade relation till Nato.

EU:S RELATION TILL NATO

Karaktären av EU som en civil kraft gör enligt Maull (2005: 794) att den behöver en godartad omgivning som kan bygga en internationell ordning på andra starka institutioner och en viss arbetsfördelning. EU:s ansträngningar att bygga en godartad omgivning syns kanske tydligast i den allt mer utvecklade relationen till Nato. Utifrån vad EU och Nato skriver i sina respektive strategiska dokument som båda publicerades 2022 (EU:s strategiska kompass och Natos strategiska koncept) råder en samstämmighet om organisationernas betydelse för varandra. I EU:s strategiska kompass ges samarbetet med Nato en särskild betydelse och det anger att fler högnivåmöten mellan organisationerna ska arrangeras för att förbättra den politiska dialogen dem emellan.

Denna uttryckliga ambition av goda relationer på den högsta politiska nivån är ny. Som visas av Nina Graeger (2018) har det historiskt sett varit svårt för organisationerna att samarbeta på en politisk nivå på grund av konflikten

mellan Cypern och Turkiet där Cypern kunnat lämna veto i EU och Turkiet i Nato. På lägre stabsnivåer har dock arbetet fungerat bättre. I dokumentet ges också förslag på fler gemensamma övningar. På ett liknande sätt pekas EU ut som en nyckelaktör av Nato inom ramen för alliansens begrepp om samarbetsssäkerhet. "NATO and the EU play complementary, coherent and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security" (Graeger 2018: 11).

Natos strategiska koncept nämner också betydelsen av att stärka politiska konsultationer mellan organisationerna och att de ska öka samarbetet inom områden som är betydelsefulla för båda organisationerna, t.ex. militär mobilitet, kvinnor fred och säkerhet, cyber, disruptiva teknologier, resiliens, hybridhot mm. Betydelsen av att allierade icke-EU-medlemsländer helt och hållet engagerar sig i EU:s försvarsansträngningar betonas också när konceptet lyfter fram värdet av ett starkt europeiskt försvar som kan komplettera alliansen, samtidigt som det är interoperabelt med Nato.

EU och Nato inledde formellt samarbete i början av 2000-talet med först ett gemensamt uttalande och därefter den så kallade Berlin+ överenskommelsen. Därefter har tre gemensamma uttalanden tillkommit (2016, 2018 och 2023). Organisationerna har presenterat gemensamma rapporter om implementeringen av de gemensamma uttalandena. Den senaste rapporten presenterades i juni 2022 och var den sjunde i ordningen. Det är tydligt att kriget i Ukraina påverkat inte bara EU:s respektive Natos sammanhållning utan även organisationernas relationer till varandra. I det tredje gemensamma uttalandet (Europeiska rådet 2023) är det tydligt att EU:s kraftansträngningar att förbättra medlemsländernas militära kapacitet genom bland annat den europeiska försvarsfonden och utvecklingsprojekt inom ramen för PESCO i kombination med kriget i Ukraina har fått konsekvenser för organisationernas syn på behovet av ett nära samarbete. I deklARATIONEN konstateras dessutom att även om Nato är grunden för de allierades kollektiva försvar så bidrar en starkare europeisk förmåga "positively to global and transatlantic security and is complementary to and interoperable with NATO" (Europeiska rådet 2023, punkt 8). Dessutom uppmanas Nato-allierade som inte är medlemmar i EU att delta i EU:s initiativ, och EU-medlemsländer som inte är medlemmar i Nato att delta i alliansens initiativ. Praktiska exempel på Nato-medlemsländers deltagande i EU:s initiativ finns i vissa av PESCO-projekten där vissa har deltagare från Nato-länder (militär mobilitet nämnt tidigare) och andra uttryckligen hänvisar till ökade möjligheter för både europeiska styrkor och Natostyrkor att verka operativt (t.ex. Airborne Electronic Attack).

Det framstår här som att kriget i Ukraina har accelererat EU:s transformation från civil kraft till civil makt, eftersom unionen visat en tydlig förmåga att agera och använda sig av de nya verktyg av militär karaktär som den utvecklat. Särskilt betydelsefull har den europeiska fredsfaciliteten varit men även

möjligheter till gemensam upphandling av ammunition förhandlas.¹ Samtidigt är EU:s militära verktyg inte fristående från samarbetet med Nato. Paradoxalt nog är det EU:s begynnande militära kompetenser, i form av regelverk och finansiering även inom det militära området som gör ökat samarbete mellan organisationerna relevant för båda, det visas tydligt i projektet om militär mobilitet där Natos möjligheter att genomföra önskade förflyttningar av trupper är beroende av EU:s legala ramverk och möjligheter att förändra standarder som gäller för alla medlemmar. Vad som börjar skönjas är ett nära samarbete mellan EU och Nato vad gäller försvaret av Europa.

Därmed verkar rörelsen från civil kraft till civil makt ha ökat möjligheterna för EU att bli del av en godartad omgivning. EU behöver fortfarande Natos militära kapacitet för att bidra till försvaret av Europa vilket innebär att unionen är beroende av USA:s politiska vilja att bidra. Samtidigt är både USA och Nato beroende att de europeiska länderna stärker sin militära förmåga, vilket de delvis gör inom ramen för EU:s samarbetsprojekt och projekt finansierade av den europeiska försvarsbyrån.

En intressant fråga som väcks av Hjorth och Britz är att den framväxande säkerhetsordningen skapar nya förutsättningar för samarbete mellan länder inom ordningen, inte minst i Norden. Denna utveckling förstärks förstas mångfald när Finland och Sverige går med i Nato och de förbehåll om ömsesidiga försvarsgarantier som tidigare bromsat samarbete försvinner. Den stärks förstas också av de direkta uppmaningar till länder som bara är medlemmar i en av organisationerna att delta i "den andra" organisationens initiativ som presenteras i den gemensamma deklARATIONEN från 2023. Den oro för överlappning och duplicering av kapaciteter mellan organisationerna som fanns för 20 år sedan har snarare bytts i en insikt om behovet av gemensamma ansträngningar för att nå medlemsländernas mål om ökade försvarsförmågor. Detta är förstas extra viktigt givet att Storbritanniens lämnat unionen. Utifrån detta kan konstateras att EU med utvecklingen av medlemsländernas militära förmågor och det (mycket) närmare samarbetet med Nato har skapat strukturer för en godartad omgivning i sin absoluta närhet och i den transatlantiska kretsen.

Utifrån analysen ovan av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik sedan 2009 och de åtgärder unionen vidtagit efter att Ryssland inledde ett storskaligt krig i Ukraina 2022 har utvecklingen inneburit en transformation av EU från civil kraft till civil makt. Detta innebär att EU kan bli en nod i en ny europeisk säkerhetsordning. Det är också tydligt att EU gått från att påverka sin omgivning genom att vara (Maull 2005: 778) till att göra. Frågan för nästa avsnitt är hur beståndsdelarna i en säkerhetsordning kan manifesteras i en ny europeisk

1 20 mars 2023 var rådet ense om att gemensam upphandling av ammunition till Ukraina ska ske. En månad senare var medlemsländerna dock ej överens om från vilka företag, där den stora knäckfrågan är om upphandling enbart ska ske från europeiska företag (Frankrikes position).

säkerhetsordning och vilken roll EU behöver inta för att kunna vara en del av denna ordning.

En ny europeisk säkerhetsordning och EU:s förändrade roll

Diskussionen om vad som utgör en säkerhetsordning i inledningen till den här artikeln konstaterade att beståndsdelarna är grundläggande principer, aktörer vars interaktioner är regelstyrda och därmed legitimerar ordningen genom att följa reglerna, att aktörer som inte följer reglerna kan sanktioneras, samt att aktörer med en bärande funktion för ordningen kan karaktäriseras som noder. Interaktionerna inom ramen för ordningen kan bestå av samarbete men också maktutövning. Den konstaterades också att säkerhetsordningar kan förändras genom att fördjupas, försvagas och genom att transformeras i de fall förändringen innebär en förändring av grundläggande principer och/eller aktörernas karaktär.

Som konstaterats inledningsvis kan aktörer i en ordning både bestå av stater och av organisationer. Att EU skulle kunna vara en nod i en ordning konstateras i avsnittet ovan. Som diskuterats ovan hade Nato en roll i den OSSE-baserade säkerhetsordningen genom att dess medlemsländer var de länder med militär kapacitet som Ryssland och forna Warszawapakts-medlemmars militära kapaciteter balanserades emot. Som också konstaterades var säkerhetsordningen beroende av USA:s respektive Rysslands ageranden, vilket betyder att de var viktiga noder för ordningen. Det går här att skönja en spänning mellan de grundläggande principerna och deras praktiska omsättning i nedrustningskontroll.

Den tidigare säkerhetsordningen utgick från att Ryssland var en aktör inom ordningen. Det samtida (2023) politiska läget innebär att denna relation till Ryssland är omöjliggjord (jfr Dalsjö i detta specialnummer). En utmaning för en framtida inkludering av Ryssland i en ny europeisk säkerhetsordning är att landet inte enbart ses som ett hot mot Ukraina utan även mot andra länder. Här är Natos strategiska koncept från 2022 tydligt; det pekar ut problem med auktoritära länder i allmänhet och ryskt agerande i synnerhet. Ryssland och dess agerande pekas här ut inte enbart som hot mot Ukraina, utan även mot Baltikum och som en bidragande orsak till ökade spänningar i Arktis. Dessutom konstaterar konceptet att ryskt agerande bidrar till instabilitet både öster och söder om alliansen. Nato har tidigare haft en närmare relation till Ryssland i form av "partnerskap". I det strategiska konceptet konstateras dock att detta inte längre är möjligt, samtidigt som betydelsen av viljan att hålla kommunikationen med ryssarna öppen för att minska risker och förhindra en eskalation. "We seek stability and predictability in the Euro-Atlantic area and between NATO and the Russian Federation" (Nato 2022: 4). Det här tydliggör

en stor skillnad mellan den OSSE-baserade europeiska säkerhetsordningen och en ny säkerhetsordning.

Det är i dagsläget svårt att se att Ryssland kommer vara del av en ny europeisk säkerhetsordning som ersätter den OSSE-baserade ordningen. Detta tydliggörs av den samstämmighet som visats av Nato och EU i deras svar på Rysslands eskalering av kriget. Utökade sanktioner samt det militära och ekonomiska stöd som ges till Ukraina visar utifrån diskussionen i inledningen av artikeln ett försvar för vissa av de grundläggande principer som den OSSE-baserade ordningen byggde på. Detta är dock huvudsakligen principer från den globala FN-baserade ordningen om staters rätt till självbestämmande och rätt till självförsvar snarare än de specifika regler som den OSSE-baserade ordningen resulterade i. De ökade interaktioner mellan Nato och EU som ägt rum det senaste året pekar mot möjligheten att en framtida säkerhetsordning i Europa bygger på ett nät av organisationer. Frågan om hur relationen till Ryssland ska se ut givet att landet inte aktivt är med i någon av dessa organisationer är förstås inte löst med hjälp av detta.

Om grunden för en framtida säkerhetsordning blir ett nät av organisationer, kan en rollfördelning uppstå där OSSE, EU och Nato är nära sammankopplade men tilldelas olika roller. En fråga som den här artikeln inte berört hittills är EU:s relation till OSSE. Som framgår i den första delen av artikeln började EU agera inom ramen för OSSE-samarbetet och var på så sätt en aktör inom ramen för den OSSE-baserade säkerhetsordningen, även om organisationen inte formellt var en del av denna. EU:s strategiska kompass beskriver samarbetet med OSSE och nämner särskilt möjligheter att öka samverkan på marken med organisationens fältinsatser, samt behov av att arbeta med förtroendeskapande åtgärder och att dela information. Dokumentet pekar också på möjligheterna att genomföra gemensam utbildning och att dela "best practices". Hjorth och Britz (2021) identifierar "en bredare koalition" som en av EU:s sätt att hantera den amerikanska strategiska återhållsamheten. Denna inbegriper "Europa utanför EU" men också relationen till stater på en global nivå. Det handlar både om att EU skapar förutsättningar för att försvara en liberal, multilateral världsordning och att fördjupa försvarspolitiska samarbeten inom Europa och på så sätt stärka sin ställning inom Nato (Hjorth & Britz 2021: 125–126).

Denna "bredare koalition" skulle kunna vara grunden för EU:s positionering i en ny europeisk säkerhetsordning, en möjlig ersättare till den OSSE-baserade ordningen. Hur dessa ska se ut skulle kunna diskuteras inom ramen för den så kallade Europeiska politiska gemenskapen (Europeiska rådet 6 oktober 2022, Tarchys 2022), en "plattform" för politiska samtal som ägde rum för första gången 6 oktober 2022 i Prag. Till denna plattform bjöds 44 länder, inklusive alla EU-medlemsländer och Kosovo, samt ordförande för Europeiska rådet och EU kommissionen in. Ryssland var inte ett av de 44 länder som deltog i Europeiska politiska gemenskapens första möte. Nya möten är planerade i Moldavien,

Spanien och Storbritannien enligt logiken att mötena ska äga rum varannan gång i ett EU-medlemsland och varannan gång i ett icke-medlemsland. På agendan stod två frågor: fred och säkerhet (särskilt Rysslands krig i Ukraina) och energikrisen. Efter bara ett möte är det förstås svårt att se några resultat men "plattformen" skulle kunna utgöra en grund för framtida diskussioner av betydelse för en ny europeisk säkerhetsordning.

EU:s förmåga att vara en nod, beror således dels på dess förändrade roll från civil kraft till civil makt, men även på dess förmåga att hantera omgivningen i rollen som stormakt, som en viktig nod i en bredare koalition av stater. En utmaning för EU att vara en väsentlig nod i en framtida europeiska säkerhetsordningen är då förmågan att vid behov ta på sig rollen som stormakt och därmed även agera globalt för att på så sätt kunna utöva inflytande på länder utanför Europa, i enlighet med de globala relationer som presenteras i "en bredare koalition" ovan. Att detta är en utmaning är förstås ingen nyhet; även denna fråga diskuterar Maull i sin artikel från 2005 där han konstaterar att vad gäller en global ordning så har EU med sina drag av överstatlighet en postmodern snarare än modern karaktär samtidigt som övriga noder i en global ordning som USA, Kina och Indien är globala makter av modern karaktär. Däremot innebär Rysslands isolering att EU, för att vara en fungerande nod i den europeiska säkerhetsordningen också behöver ta plats i en global ordning.

Skälet till detta är att flera av aktörerna i den globala ordningen (kanske främst Kina och Indien) fortsatt har en relation med Ryssland. Detta visar att stora länder som Ryssland, Kina, Indien och Sydafrika ej anammat alla de grundprinciper som övriga länder trodde gällde i den gamla europeiska säkerhetsordningen. Detta aktualiserar frågan om relationen mellan organisationer och stormakter i en säkerhetsordning. En viktig fråga på global nivå handlar förstås om icke-spridning av kärnvapen och andra typer av vapenkontroll. Exempelvis Nato konstaterar i sitt strategiska koncept (Nato 2022: 5) att de försvagade nedrustnings-, icke-spridnings- och vapenkontrollregimerna är ett problem eftersom dessa skapar problem för den övergripande strategiska arkitekturen. Här är inte enbart Ryssland utpekade som problem utan även Iran, Nordkorea, Syrien och Kina.

Trots det fokus som lagts hittills i analysen här på utvecklingen av EU som en civil makt (dvs. en makt med militär kapacitet) är det värt att påpeka att en särskild del i EU:s strategiska kompass tydliggör EU:s vilja att bidra till en säkerhetsordning som inte enbart bygger på militär styrka och där de olika aktörernas militära maktmedel kontrolleras. Där anges att EU vill främja nedrustning, icke-spridning och vapenkontroll, samt skydda och stärka existerande ramverk för exportkontroll; unionen är "committed to preserve the disarmament, nonproliferation and arms control architecture" (EU 2022: 37). Det konstateras att EU kommer stärka konkreta åtgärder för att uppnå dessa

mål och stötta samarbetspartners för att dessa ska kunna implementera sanktioner (EU 2022: 41). Detta gäller även kärnvapen:

We will continue to call for reduction of arsenals by the States with the largest nuclear arsenal through post-New START agreements, including strategic and non-strategic, deployed nuclear weapons, and further discussions on confidence-building measures, verification, transparency on nuclear doctrines and strategic risk reduction measures (EU 2022: 37).

Det här vittnar om en europeisk vilja att agera bortom Europa för att bidra till en global ordning.

Det faktum att Ryssland ej kommer vara del av en framtida europeisk säkerhetsordning utesluter möjligheten till en ordning som bygger på moderna Ryssland och USA. Det betyder förstås inte att USA inte kommer spela en roll, bara att den kommer bli annorlunda eftersom USA som nod i en ny ordning kommer vara det i relation till övriga Natoländer och EU. För både Natos och EU:s del kommer förstås USA:s roll vara fortsatt viktig. En svårighet är att bedöma tidshorisonten för den nya era av nära transatlantiskt samarbete som utvecklats sedan 2022 och vilka förväntningar USA kommer ha på Europa när det säkerhetspolitiska läget ändras. Det är dock tydligt att Rysslands isolering gör att Europas framtida säkerhetsordning blir beroende av en global ordning och EU behöver där utveckla sin förmåga att växla mellan att vara en organisation (en struktur för medlemmarnas interaktioner) och en nod i relation till andra organisationer och stormakter.

Referenser

- Adler, Emanuel, 2009. "Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model", i Adler, Emanuel & Barnett, Michel (red.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bengtsson, Rikard & Elgström, Ole, 2011. "Reconsidering the European Union's roles in international relations. Self-conceptions, expectations, and performance", i Harnisch, Sebastian, Frank, Cornelia & Maull, Hanns W., *Role theory in international relations: approaches and analyses*. New York: Routledge.
- Bremberg, Niklas, 2023. "The OSCE and climate security: diplomatic practice in a changing geopolitical context", *International Affairs* 99(3), s. 1149–1165.
- Bremberg, Niklas & Britz, Malena, 2018. "From region-building to crisis management: EU security strategies towards the Southern Mediterranean", i Sperling, James & Economides, Spyros (eds), *The EU's security strategies*. London: Routledge.
- Britz, Malena, 2023. "European Defence Policy: Between Flexible Integration and a Defence Union", i Engelbrekt, Antonia B., Ekman, Per, Michalski, Anna, Oxelheim, Lars (eds), *The EU between Federal Union and Flexible Integration*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Deudeny, Daniel, 2018. "Hegemonic Disarray – American Internationalisms and World Disorder", i Maull, Hanns W. *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Doeser, Fredrik, 2012. "Sverige och Finland på ESK-arenan: Medlings- och brobyggarsatser under Stockholmskonferensen", i Doeser, Fredrik, Petersson, Magnus & Westberg, Jacob (red.), *Norden mellan stormakter och fredsförbund. Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- EU, 2016. *Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Brussels: European Union. Tillgänglig på https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_o.pdf, citerad 2023-05-22.
- EU, 2022. *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Brussels: European Union. Tillgänglig på https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, citerad 2023-05-22.
- EU, 2023. *Pesco Projects*. Brussels: European Union. Tillgänglig på <https://www.pesco.europa.eu/>, citerad 2023-05-22.
- Europeiska kommissionen, 2023. "EU agrees 10th package of sanctions against Russia". Press release, 25 February 2023. Tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1185, citerad 2023-05-15.
- Europeiska rådet, 2022. *Europeiska rådet möte. Slutsatser. 22-23 juni 2022*. Tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/media/57475/2022-06-2324-euco-conclusions-sv.pdf>, citerad 2023-05-22.
- Europeiska rådet, 2023. *Joint Statement following the 24th EU-Ukraine Summit*. Press release. 3 February 2023. Tillgänglig på https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/?utm_source=dsm-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Joint+statement+following+the+24th+EU-Ukraine+Summit, citerad 2023-05-22.
- Freire, Maria Raquel, 2022. "The evolving role of the OSCE in the shaping of European security", *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations* 15(2)2, s. 123-137.
- Græger, Nina, 2018. "European Security as Practice: Towards EU-NATO communities of practice in the making?", in Bicchi, Federica & Bremberg, Niklas (eds), *European Diplomacy in Practice: Interrogating power, agency and change*. Routledge, London & New York, s. 478-501.
- Hjorth, Ronnie & Britz, Malena, 2021. "Amerikansk Strategisk Återhållsamhet och Europeisk Strategisk Respons – Tre Typer av Strategisk Respons mot Bakgrund av Brexit", *Internasjonal Politikk* 79(2), s. 114-131.
- Håkansson, Calle, 2023. "The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project", *Defence Studies*, publicerad på nätet 10 maj 2023, tillgänglig på <http://www.tandfononline.com/doi/full/10.1080/14702436.2023.2213647>, citerad 2023-05-22.
- Kiel Institute for the World Economy, 2023. *War against Ukraine. Ukraine Support Tracker*, tillgänglig på <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>, citerad 2023-04-24.
- Maull, Hanns W., 2005. "Europe and the New Balance of Global Order", *International Affairs* 81(4), s. 775-799.
- Maull, Hanns W., 2018. "Introduction. The international Order: A Framework for Analysis", i Maull, Hanns W., *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Ministerrådet, 2023. *Restrictive measures against Russia over Ukraine*, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine>, citerad 2023-02-03.
- Nato, 2022. *NATO Strategic Concept*. Brussels: NATO. Tillgänglig på <https://www.nato.int/strategic-concept/>, citerad 2023-05-22.
- OSSE, 1999. "Charter for European Security". *Istanbul document 1999. Summit declaration*, Istanbul. Tillgänglig på <https://www.osce.org/files/documents/6/5/39569.pdf>, citerad 2023-05-22.
- OSSE, 2010. *Astana Commorative Declaration: Towards a Security Community*. Tillgänglig på <https://www.osce.org/mc/74985>, citerad 2023-05-22.
- OSSE, 2021. *Twenty-Eighth Meeting of the Ministerial Council 2 and 3 December 2021 Statements and declarations by the Ministerial Council Decisions of the Ministerial Council Statements by the Chairperson and delegations Reports to the Ministerial Council*, Stockholm 2-3 December, tillgänglig på <http://www.osce.org/files/documents/o/2/508481.pdf>, citerad 2023-05-22.
- Richter, Wolfgang, 2018. "The European Peace and Security Order at Risk", i Maull, Hanns W, *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, James N., 1992. "Governance, order, and change in world politics", i Rosenau, James N. & Czempiel, Ernst-Otto, *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Martin A., 2006. *Russia and NATO since 1991. From Cold War through cold peace to partnership?* Routledge: London & New York.
- Strömvik, Maria, 2005. *To act as a Union: Exploring the development of EU's Foreign Policy*. Lund: Lund University (dissertation).
- Tarchys, Daniel, 2022. "Europeiska politiska gemenskapen – ny form för den yttre ringen runt EU". *Sieps Perspektiv*, Oktober.
- Vendel Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1).

Sanktionerna mot Ryssland

*Faktorer som påverkar deras effekter*¹

Susanne Oxenstierna

The sanctions against Russia: factors that affect their effects

In response to Russia's annexation of Crimea in 2014 and the full-scale invasion of Ukraine in 2022, the West has imposed economic sanctions against Russia. The objective of the article is to study the effects on the Russian economy of the economic sanctions and identify factors that decrease or increase their effects. Which were the consequences of the sanctions 2014–2015 and of those imposed in 2022? Low oil prices strengthened the effects of the sanctions 2014–2015 but the Russian political economy undermined the effects. The outcome of the sanctions 2022 are ambiguous. Because of high energy prices, Russia has had high export earnings, which have diminished the effects of sanctions targeting Russia's public finances. Simultaneously, the limitations on technology export to Russia have led to severe disturbances in the production of many branches. Furthermore, foreign companies are leaving Russia and there is considerable brain drain, which is predicted to increase the technology gap with the West and reduce Russia's economic potential in the years to come.

Inledning: sanktionsinstrumentet och kriget i Ukraina

Rysslands storskaliga invasion av Ukraina 24 februari 2022 har besvarats med ett kraftfullt fördömande och ekonomiska sanktioner från Väst. Sanktioner är ett tvingade instrument som ofta används i internationella relationer för att signalera att ett land har ett oacceptabelt beteende. Det internationella samfundet eller delar av det vill skapa kostnader för det sanktionerade landet och få det att upphöra med de handlingar som utlöser sanktionerna. Den statsvetenskapliga litteraturen studerar hur man kan se på ekonomiska sanktioner i relation till

1 Författaren vill tacka Carolina Vendil Pallin, Tomas MalmLöf, Andreas Johnson och Håkan Edström för värdefulla synpunkter på tidigare utkast.

alternativa diplomatiska och militära åtgärder och diskuterar hur effektiva de är (se t.ex. Lopez & Cortright 1995; Baldwin & Pape 1998; Baldwin 1999).

Sanktionerna mot Ryssland 2022 är mer omfattande än de som infördes i samband med Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och kriget i Donbass. Sanktionerna från 2014-2015 är fortfarande i kraft. De har dock inte fått Ryssland att ändra sin politik gentemot Ukraina. Sanktionerna 2014-2015 påverkade ekonomin negativt endast de första åren och hade inte önskad effekt på den politiska nivån. En orsak till detta är att den ryska eliten framgångsrikt och snabbt kunde parera flera av åtgärderna; detta blev möjligt genom att staten helt dominerar den ryska politiska ekonomin och kontrollerar alla väsentliga statliga funktioner och därför snabbt kunde mobilisera resurser och distribuera dem till prioriterade företag och verksamheter utan att ta hänsyn till självständiga myndigheter eller politisk opposition.

De ekonomiska sanktionerna 2022 har förväntats få större negativa effekter på den ryska bruttonationalprodukten än de tidigare och därmed tvinga Ryssland att ändra sin politik gentemot Ukraina. Men det visar sig återigen att den ryska policy-responserna, nu i kombination med höga råvarupriser och därmed stora exportinkomster, har försvagat sanktionerna. Prognoser för Rysslands BNP-tillväxt förbättrades efter krisen på de ryska finansmarknaderna direkt efter den första sanktionsvågen i mars 2022. Samtidigt pekar bedömare efter den fullskaliga invasionen 2022 på Rysslands tilltagande isolering från globala marknader och att tillgången på västlig teknologi strypts, vilket bör minska Rysslands ekonomiska potential på längre sikt.

ARTIKELNS SYFTE OCH DISPOSITION

Syftet med artikeln är att studera effekterna av de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland och samtidigt identifiera de faktorer som antingen begränsat eller förstärkt dessa effekter. Hur såg det ut 2014-2015 och hur ser det ut idag? Och vad kan man förvänta sig framöver av de sanktioner som gradvis införts sedan invasionen 24 februari 2022?

Den nationalekonomiska sanktionslitteraturen visar att sanktioners effekter är osäkra.² Effekterna beror på hur en rad faktorer samverkar med eller motverkar sanktionerna. Dessa faktorer kan vara internationella, som det ekonomiska läget i den globala ekonomin, eller inhemska, som det politiska och ekonomiska system som det sanktionerade landet har. Det är kombinationen av olika samverkande och motverkande faktorer som avgör om sanktionerna lyckas.

Analysen genomförs med hjälp av ett analytiskt ramverk utvecklat av Blanchard och Ripsman (2013), som beskriver hur ekonomiska sanktioner måste samverka med olika faktorer för att kunna påverka den politiska nivån i ett

2 Referenser till denna litteratur ges i avsnittet om det analytiska ramverket.

land. Ramverket utgör utgångspunkten för att identifiera och undersöka de relevanta faktorerna i den empiriska analysen.

Ryssland kan inte betraktas som en marknadsekonomi utan har ett ekonomiskt system präglad av stark politisk styrning (Hedlund 1999). En analys av sanktionspolitik behöver med nödvändighet ta hänsyn till landets specifika förhållanden vad avser social, legal och politisk infrastruktur. North m.fl. (2013) beskriver en tänkt samhällsordning där ekonomin kontrolleras av eliter som fördelar resurserna till sina prioriterade områden och ekonomisk effektivitet är underordnad. Denna ansats reflekterar förhållandena i den ryska ekonomin och jag använder den för att studera konsekvenserna av sanktionerna och motåtgärder i den ryska ekonomin.

I de empiriska avsnitten analyseras de ekonomiska effekterna av Västs sanktioner 2014-2015 respektive 2022 och vilka ryska motåtgärder och andra faktorer som har förstärkt eller motverkat sanktionerna. Effekterna avspeglas i ekonomiska processer och landets prognostiserade och faktiska BNP-tillväxt och i förlängningen, i förändringar på den politiska nivån. Resultatet av analysen är en sammanställning av faktorer som påverkar sannolikheten för att sanktionerna lyckas. Artikeln avslutas med en diskussion av resultaten och en blick mot framtiden.

Hur Väst har resonerat i detalj när man bestämt sig för olika åtgärder ligger utanför analysen. Generellt sett har dock syftet med sanktionerna varit att skada den ryska ekonomin och skapa stora kostnader för Rysslands politiska ledarskap för kriget i Ukraina. Eftersom Västs agerande i stort varit samordnat diskuterar artikeln inte skillnader mellan olika länder eller vilka konkreta sektorer, banker och företag som har sanktionerats vid olika tidpunkter av olika länder.³

Inskränkningen av yttrande- och pressfriheten i Ryssland gör det svårt att hitta ryska källor som analyserar sanktionerna och dess effekter på ett trovärdigt sätt. Artikeln bygger därför företrädesvis på västliga källor. Ett problem är att analyser av ekonomin, liksom av prognoser av den samma, bygger på rysk ekonomisk statistik som riskerar att vara manipulerad. Det är också så att en del uppgifter inte publiceras längre. Materialet är av den karaktären att vissa analytiker, t.ex. Sonnenfeld m.fl. (2022: 6-7), helt och hållet ifrågasätter den ryska statistikmyndigheten *Rosstats* integritet gentemot den politiska nivån.

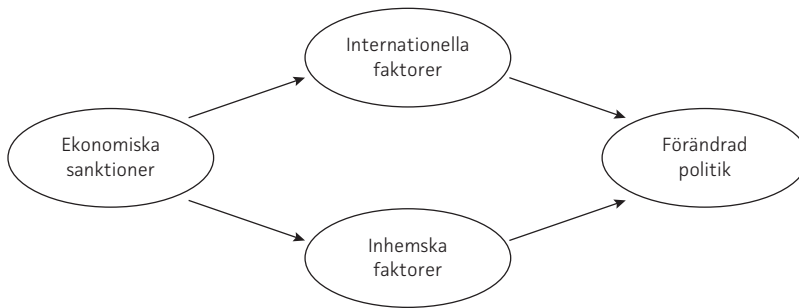
3 Avsändarna av sanktioner tar hänsyn till hur den egna ekonomin kan drabbas vilket påverkar hur sanktioner utformas. Så har t.ex. Europeiska unionen (EU) haft svårt att nå konsensus angående energisanktioner då olika länder varit olika beroende av rysk energi. Det dröjde till juni 2022 innan man kunde lägga sanktioner på rysk olja.

Analytiskt ramverk

Blanchard och Ripsman (2013) utvecklar en modell (figur 1) som förklarar hur ekonomiska sanktioner kan påverka den politiska nivån. Ekonomiska sanktioner är ett bland flera verktyg i denna process, diplomatiska eller militära påtryckningar är andra (se också Lopez & Cortright 1995; Baldwin & Pape 1998; Baldwin 1999). Avsändaren – den aktör som lägger sanktionerna – använder dem för att skapa kostnader för det land som sanktioneras – sanktionsmålet.

Figur 1 visar avsändaren och sanktionsmålet inom ett sanktionssystem. Pilarna visar hur effekterna av ekonomiska sanktioner kan filtreras genom internationella och inhemska faktorer. Det är kombinationen av sanktionerna och dessa faktorer som kommer att avgöra hur de ekonomiska sanktionerna påverkar den förda politiken (Oxenstierna 2021: 434-435).

Figur 1. Analytiskt ramverk för att analysera effekterna av sanktioner



Källa: Oxenstierna & Olsson (2015: 23).

Exempel på faktorer som enligt den empiriska sanktionslitteraturen kan påverka om sanktionerna lyckas eller inte är:⁴

Internationella faktorer

- Stöd från internationella institutioner (t.ex. Förenta Nationerna). Om sanktionerna stöds av FN får de ökad legitimitet och det ökar sannolikheten för att sanktionerna lyckas (Bapat m.fl. 2013; Kaempfer och Lowenberg 2007).
- Ömsesidigt handelsberoende kan ha en positiv effekt (Bapat m.fl. 2013; Major 2012) eller sk obestämd effekt (Drezner 2012; Kaempfer & Lowenberg 2007). Den positiva effekten beror på att begränsningar i handeln skadar sanktionsmålet. En obestämd effekt beror på att även avsändaren drabbas av kostnader.

4 Se Oxenstierna & Olsson (2015) för en mer omfattande litteraturoversikt.

- Tredjepartsländer att handla med. Att man kan handla med länder som inte understödjer sanktionerna gör att man kan kringgå sanktionsregimen; i ett sådant läge minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas (Hufbauer m.fl. 2007).

Inhemska faktorer

- Om sanktionerna skapar kostnader för sanktionsmålet har detta en positiv effekt och ökar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas (Bapat m.fl. 2013; Hufbauer m.fl. 2007).
- Diktaturer har en högre motståndskraft än demokratier mot sanktioner, eftersom den politiska ledningen i allmänhet kontrollerar ekonomin och kan skydda prioriterade eliter och företag från effekterna av sanktionerna. Följaktligen minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas (Major 2012).

En annan väsentlig faktor är varaktigheten över tid. Ju längre sanktionerna verkar, desto mer kan sanktionsmålet anpassa sig till den förändrade situationen. Detta minskar sannolikheten för att sanktionerna ska bli framgångsrika (Hufbauer m.fl. 2007).

För Rysslands del finns, förutom ovan nämnda faktorer, omständigheter som är specifika för landet. Ryssland har en extensiv tillväxtmodell, där olje- och gasinkomster är avgörande för den ekonomiska tillväxten. Oljepriset, som är en internationell faktor, påverkar tillväxten och den federala budgeten. Utmärkande för Ryssland är också dess ekonomiska system, som jag påpekat ovan.

Rysslands politiska ekonomi

Richard Connolly (2018) framhåller att det är viktigt att förstå sanktionsmålets politiska ekonomiska system för att förstå hur sanktionerna kan verka och bedöma deras effekter. Ryssland är varken en regelrätt marknadsekonomi eller en demokrati (se bl.a. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2023(1) och dess specialnummer om Ryssland). Under 1990-talet infördes element av marknadsbaserade reformer i landet: priserna släpptes fria och det blev möjligt att starta företag, men i och med att Vladimir Putin kom till makten 2000 har ekonomin succesivt blivit alltmer kontrollerad av makteliten – det statligt kontrollerade segmentet uppskattades till 70 procent av rysk BNP 2015 (Connolly 2018: 38).

När man analyserar den ryska ekonomin behövs således en annan ansats än den som erbjuds av den neoklassiska nationalekonomin, som bl.a. utgår från att det råder fri konkurrens, fritt inträde på marknader för alla aktörer samt rättsstatlighet (*rule of law*). Douglass North m.fl. (2009, 2013) beskriver

ett ramverk som gör det möjligt att analysera samhällen som inte utmärks av demokrati och marknadsekonomi.

North m.fl. använder begreppet ”samhällsordning med begränsad tillgång” (*limited access order*, LAO) för att beskriva ett samhälle som är helt elitstyrt. LAO innebär att den ledande politiska koalitionen manipulerar ekonomin så att de utvalda samhällseliterna ges tillgång till ”räntor” (vinster) från olika verksamheter och därmed avstår från att utmana den politiska ledningen eller ta till våld (North m.fl. 2013: 3). Typiskt för en LAO är institutioner som kontrolleras av makteliten, institutioner som kan differentiera tillgången på varor och tjänster till olika aktörer och garantera att de allokeras i enlighet med maktens preferenser. De politiskt styrda institutionerna ser till att resurser kommer socialt och politiskt viktiga grupper till del så att makteliten stärks. I en samhällsordning med öppen tillgång (*open access order*, OAO) dvs. en demokratisk marknadsekonomi med en mångfald av aktörer, kan regeringen inte styra resurserna på samma sätt. Sådana samhällsordningar utmärks bl.a. av självständiga institutioner, rättsstatlighet och marknader med konkurrens. I en s.k. OAO är det svårare att skydda vissa elitgrupper, viktiga för makthavarna, från effekter av sanktioner (Collonny 2018: 24). Demokratier är därför känsligare för sanktioner än LAO:er och regelrätta autarkier.

Connolly (2018) och Andrei Yakovlev (2021) betraktar Rysslands politiska ekonomi som ett exempel på en LAO. De tre dominerande eliterna som utvecklades i Ryssland var den federala byråkratin, oligarkerna (de rika affärspersonerna med politiskt och finansiellt inflytande) och ledarna inom säkerhetstjänsten. Oligarkerna hade politiskt inflytande under 1990-talet och i början av 2000-talet, men i mitten av 2000-talet hårdnade klimatet och säkerhetstjänsterna har därefter dominerat.⁵

I den ryska ekonomin skapas räntorna framförallt i råvarusektorn, särskilt genom olje- och gasexport. Räntorna används till att finansiera andra delar av ekonomin som det politiska ledarskapet prioriterar, t.ex. stora delar av försvarsindustrin och verkstadsindustrin, som drivs med mjuka budgetrestriktioner och är beroende av subventioner och andra typer av transfereringar. Dessa kan t.ex. bestå av upphandlingar utan konkurrens och köp av varor till överpriser hos icke-konkurrenskraftiga företag. Clifford Gaddy och Barry Ickes (2002, 2005, 2015) benämner systemet ”räntefördelningssystem” (*rent management system*), vilket innebär att resurser överförs från en mer effektiv del av ekonomin till en ineffektiv del. Detta hämmar produktivitetstillväxten och hela ekonomins tillväxt, men det gynnar företag och organisationer som prioriteras

5 I början av 2000-talet konsoliderades 1990-talets ekonomiska reformer och nya reformer genomfördes enligt den s.k. ”Gref-planen”, uppkallad efter dåvarande ekonomiminister Herman Gref. År 2003 fängslades Michail Chodorkovsky, en av Rysslands rikaste män, och hans oljebolag Yukos konfiskerades av ryska staten. Detta brukar ses som början på en mindre liberal ekonomisk politik. Flera oligarker kom sedan att lämna landet.

av makteliten. Räntefördelningssystemet måste balansera de ekonomiska intressena i ekonomin, annars kan förfördelade aktörer utmana makteliten.

Små och medelstora företag är förlorarna i den ryska politiska ekonomin; de saknar politiskt inflytande och prioriteras inte av de ryska makthavarna. Sektorn som består av företag inom bl.a. handel, byggnation, transport, olika tjänster och kunskapsintensiv informations- och kommunikationsteknologi uppgår till cirka 20 procent av BNP, en andel som har varit konstant det senaste decenniet.⁶ Sektorn verkar under konkurrens med hårda budgetrestriktioner och överlevnaden beror på lönsamhet och inte på politiska kontakter. De små och medelstora företagen har svårt att få krediter och att de hindras från att växa, vilket påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt (Oxenstierna 2015: 97).

Sanktionerna 2014–2015

Västs sanktioner 2014–2015 med anledning av den illegala annekteringen av Krim var framförallt inriktade på den finansiella sektorn, energisektorn och försvarsindustrin. Man riktade också sanktioner mot individer som hade medverkat till den illegala annekteringen och personer i Vladimir Putins närhet. Individsanktionerna hade ingen effekt på ekonomin i stort och eftersom Ryssland har en politisk ekonomi av LAO-typ var det både teoretiskt och praktiskt möjligt för den politiska ledningen att kompensera dessa eliter. Listan på individer har därefter fyllts på kontinuerligt och har utökats efter invasionen 2022.

Sanktionerna uppträdde samtidigt som oljepriset mer än halverades från 100 USD per fat i september 2014 och uppskattas ha minskat BNP med kumulativt 4–5 procentenheter under 2015–2017 (Gurvich & Prilepskiy 2019: 34, 46). Detta stärkte sanktionerna och påverkade ekonomin negativt.

EFFEKTER AV SANKTIONERNA 2014–2015

Finansiella sanktioner

Den finansiella sektorn var en viktig måltavla för de västliga sanktionerna. Sektorn var outvecklad och beroende av internationella kapitalmarknader. Sektorn består framförallt av banker och dessa saknade plötsligt tillgång till västligt kapital. Sanktionerna gällde begränsning av lån som kunde upptas i västliga banker och målet var att minska likviditeten hos ryska ekonomiska aktörer. Sanktionerna gällde statliga banker och banker som ägdes av individer som ansågs nära förbundna med det politiska ledarskapet. En del storföretags möjligheter att ta lån begränsades också vilket påverkade deras likviditet direkt. Sanktionerna lades samtidigt med att oljepriset sjönk och det ledde till stor

6 Detta är lågt jämfört med utvecklade ekonomier där andelen ligger runt 50 procent (Oxenstierna 2015: 97).

brist på valutainkomster (Oxenstierna & Olsson 2015: 15–21). De banker som belagts med sanktioner utgjorde ca 50 procent av den ryska bankmarknaden. Icke-sanktionerade banker kände också av sanktionerna då transaktionskostnaderna ökade, eftersom osäkerheten om vad som var tillåtet och inte blev större och en stor del av ekonomin drabbades därför (Connolly 2018: 170).

Sanktioner som påverkade energisektorn

Den ryska energiindustrin drabbades av störningar och ökade kostnader p g a sanktionerna, som begränsade energiföretagens likviditet när möjligheten att ta upp nya lån på västliga kapitalmarknader försvann. Bland de energiföretag som drabbades av sanktioner återfanns Rosneft, Transneft och Gazpromneft, Gazprom, Lukoil, Novatek och Surgutneftegas (Oxenstierna & Olsson 2015: 21). Flera prestigefulla samriskprojekt inom olje- och gasutvinning avbröts också. Detta tillsammans med förbudet mot att investera i rysk energiindustri, och att exportera västlig, avancerad utrustning för olje- och gasutvinning, minskade energiindustrins potential.

Teknologiska sanktioner

Genom förbud mot export av avancerad teknologi till Ryssland ville Väst minska den ryska försvarsindustrins och energiindustrins kapacitet. Den ryska försvarsindustrin erfor kraftiga störningar genom västliga och ukrainska sanktioner. Bland dessa återfinns storföretagen Almaz-Antey, Kalasjnikov Concern och Uralvagonzavod (Oxenstierna & Olsson 2015: 21). Industrin saknade insatsvaror och viktiga komponenter, framförallt från den ukrainska försvarsindustrin, som man hade haft ett långvarigt samarbete med. Industrins sårbarhet för sanktionerna minskades av staten genom olika åtgärder. Försvarsindustrin gynnades dock av fortsatta subventioner och statsgaranterade lån, eftersom den är prioriterad. Det stora beväpningsprogrammet 2011–2020 kunde fortlöpa, om än med vissa förseningar (Connolly 2018: 150).

Beväpningsprogrammet prioriterades över andra offentliga utgifter av den politiska ledningen och påverkade på det sättet militärutgifternas andel av den totala ekonomin. Militära upphandlingar ökade från 1 procent av BNP 2010 till 2,4 procent 2015. År 2015 uppgick militärutgifterna till 25,8 procent av den federala budgeten, jämfört med 15,9 procent 2010 (Connolly 2018: 144).

EKONOMISK-POLITISKA MOTÅTGÄRDER OCH DET NATIONELLA SÄKERHETSINTRESSET

Den ryska staten mildrade även på annat sätt de negativa effekterna av sanktionerna. Man lät den federala budgeten och Reservfonden gå in och stötta företagets likviditet.⁷ Tidigt 2015 antogs ett krispaket som syftade till att

7 Reservfonden och Nationella Välfärdsfonden bildades 2008 och ligger utanför den federala

re-kapitalisera de viktigaste statsägda bankerna, vilket resulterade i att deras beroende av staten växte. De statskontrollerade bankerna skulle se till att Rysslands viktigaste företag inom energi- och försvarssektorn kunde få tillgång till krediter (Connolly 2018: 175). Man kunde också satsa på den inhemska olje- och gasutrustningsindustrin för att bli mer självförsörjande och började importera från Kina för att minska beroendet av västlig teknologi (Connolly 2018: 113-114).

Ett annat svar på de västliga sanktionerna var importsubstitution. Åtgärden är en del av den protektionistiska politik som Ryssland hade inlett tidigare på olika områden. Ryssland införde motsanktioner på import av livsmedel från EU och andra västländer. Livsmedelssanktionerna drabbade länder som exporterade livsmedel till Ryssland, bl.a. Finland och de tre baltiska länderna. Det ledde till en större inhemsk jordbruks- och livsmedelsproduktion i Ryssland, men också till högre matpriser och inledningsvis även brist på varor i affärerna. De avsändarländer som drabbades av sanktionerna, fick lägga om sin export till andra länder. Importsubstitution av mer avancerade teknologiska varor och komponenter var dock svårare att åstadkomma, vilket ledde till brist på insatsvaror och stärkte sanktionerna. Över tid kan importsubstitutionen förbättras och den empiriska sanktionslitteraturen indikerar att ju längre tid sanktioner ligger, desto mindre effekt har de, eftersom ekonomiska aktörer hos sanktionsmålet anpassar sig, t.ex. genom importsubstitution eller genom att börja handla med tredjepartsländer (Oxenstierna & Olsson 2015: 24-33).

Kreml började också att arbeta med att på sikt minska sårbarheter och stärka Rysslands ekonomiska säkerhetsagenda (Oxenstierna & Johnson 2022a: 7). Storleken på valutareserven, import av livsmedel, den geografiska inriktningen på Rysslands handelsrelationer och andelen importerad utrustning och tjänster till strategiska sektorer blev en del av det nationella säkerhetsintresset. Allteftersom konflikten fortsatte ställdes siktet in på mer självförsörjning och en re-orientering av landets integrering i världsekonomin.

Att ekonomin, och särskilt den finansiella sektorn, betraktas som ett nationellt säkerhetsintresse återspeglas i Rysslands Säkerhetsstrategi från 2015. Att trygga ekonomin och den finansiella sektorn i synnerhet, anses i strategin som kritiskt för Rysslands suveränitet och självständighet (Connolly 2018: 69-70; jfr Vendil Pallin 2023).

FAKTORER SOM FÖRSTÄRKT RESPEKTIVE FÖRSVAGAT SANKTIONERNA

De ekonomiska sanktionerna 2014-2015 uppskattas ha minskat den ryska BNP-tillväxten med 2,4 procentenheter 2014-2017 (Gurvich & Prilepskiy 2019: 40). Oljeprisfallet var den faktor som framförallt främjade målet att försämra den

budgeten. Fonderna har fått medel genom att budgetintäkter avsatts när oljepriset överstiger en viss nivå. Reservfonden upphörde 2017.

ryska ekonomiska utvecklingen och på sikt kunna påverka den politiska nivån. Effekterna av sanktionerna och oljeprisfallet var dock inte tillräckliga för att få de politiska beslutsfattarna att ändra sin aggressiva politik mot Ukraina.

Sanktionerna drabbade ekonomin framförallt under 2014 och 2015. De motverkades av att makteliten tillsåg att finanssektorn re-kapitaliserades så att den kunde stödja statsbärande företag. LAO gjorde ekonomin, i synnerhet den prioriterade, mer motståndskraftig mot sanktioner än vad Väst hade räknat med. Inkomsterna från energisektorn, avsedda för prioriterade sektorer, bör ha minskat i och med oljeprisfallet, men det innebar inte att räntefördelnings-systemet kollapsade. Samtidigt minskade utrymmet till krediter för små och medelstora företag som inte hade prioritet. Importsubstitution kunde ersätta bortfall av en del importerade varor, delvis orsakat av motsanktioner av livsmedel, men inte avancerad västlig teknologi.

Att ekonomin ses som ett nationellt säkerhetsintresse, minskade sårbarheter och att statens inflytande i ekonomin ökade ledde till att ekonomin blev mer rustad för att möta externa hot. Detta är bakgrunden till den ryska responsen 2022.

Sanktionerna 2022

Efter att Ryssland först erkänt folkrepublikerna Donetsk och Luhansk 21 februari och sedan inlett en fullskalig invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har EU, i skrivandets stund, antagit elva sanktionspaket mot Ryssland (EU 2022a-b; Europeiska rådet 2023a). Även Belarus har drabbats av sanktioner för sin inblandning i kriget. USA och andra västländer, t.ex. Storbritannien, Japan, Schweiz, Kanada och Australien har vidtagit liknande sanktioner (Spglobal 2022). De nya sanktionerna består bl.a. av (EU 2022a-b; Spglobal 2022; Europeiska rådet 2023a):

- Finansiella sanktioner
 - Frysning av Centralbankens tillgångar i Väst.
 - Frysning av andra bankers tillgångar i Väst och uteslutning av vissa banker från Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).
 - Förbud att föra in Euro-sedlar i Ryssland.
- Förbud av export av avancerad teknologi och varor med dubbla användningsområden (civila och militära) till Ryssland.
- Förbud mot investeringar i den ryska energisektorn.
- Förbud av import av vissa varor från Ryssland, t.ex. järn och stål.

- Sanktioner på import av kol, olja, naturgas från Ryssland (olika beroende på land).
- Nedstängning av hela EU:s flygområde för ryskt flyg.
- Ryska och belarusiska fartyg och åkerier nekas (beroende på last) tillträde till Väst.
- Förbud att sända ryska statsägda media – Russia Today, Sputnik – i EU.
- Individsanktioner mot oligarker och delar av den politiska eliten.

Åtgärderna syftar, liksom tidigare, till att försvaga den ryska ekonomin, vägra Ryssland tillgång till kritiska teknologier och marknader, och minska Rysslands förmåga att föra krig. Sanktionerna mot den finansiella sektorn, energisektorn och försvarsindustrin har stärkts. Sanktionerna har dessutom breddats i transportsektorn och till rysk statlig media.

EFFEKTER AV SANKTIONERNA 2022

I april 2022 förutsåg olika bedömare att Rysslands BNP skulle minska med 8-10 procent 2022; Internationella Valutafondens (IMF) prognos var minus 8,5 procent. I juli justerade IMF sin prognos till minus 6 procent och ryska centralbanken sin prognos till minus 5 procent, detta trots minskningar i handeln och produktionen (Intellinews 2022b). I oktober reviderade IMF (2022) sin prognos för rysk BNP till minus 3,4 procent för 2022 och minus 2,3 för procent för 2023. Det faktiska resultatet var att BNP sjönk med endast 2,2 procent 2022 och IMF förutspår nu en ökning med 0,3 procent för 2023 (Reuters 2023a). Inflationen förväntades bli 20 procent men stannade vid 14 procent för 2022 (Europeiska rådet 2023b). De ekonomiska indikatorerna är såldes betydligt mer positiva än vad olika västliga bedömare förutspått. Budgetunderskottet 2022 uppgick dock till 2,3 procent av BNP jämfört med det ryska Finansministeriets planerade överskott på 1 procent före krigets början (Reuters 2023b). Dessa fakta väcker frågan om sanktionerna misslyckats.

En rapport av Yale Chief Executive Leadership Institute (Sonnenfeld m.fl. 2022) menar dock att sanktionerna har haft kraftiga effekter och att de har skadat den ryska ekonomin mer än vad som syns. Rapporten säger att Rysslands ekonomi har olösliga problem och är på väg mot katastrof. Den pekar speciellt på att Ryssland förlorar västliga multinationella företag och västlig teknologi till följd av sanktionerna, vilket får negativa konsekvenser. Analysen bygger på en rikhaltig och varierad information och visar på många av den ryska ekonomins svagheter.

Andra bedömare anser att Yale-rapporten i viss mån drar alltför långtgående slutsatser (Intellinews 2022a) och pekar på stora bytesbalansöverskott p.g.a. höga energiinkomster och minskad import och en stärkt rubel. Västliga företag som verkar inom sektorer som inte berörs av sanktionerna fortsätter

att samarbeta med Ryssland. Det förekommer också betydande ”glapp” i sanktionsregimerna då många länder som inte har lagt sanktioner har stärkt sina handelsförbindelser med Ryssland, vilket förstärkt har försvagat sanktionernas effekter (Intellinews 2022a). Det råder följaktligen inte konsensus om sanktionernas effekter.

Finansiella sanktioner

Den mest spektakulära sanktionen mot den finansiella sektorn var frysningen av ryska centralbankens tillgångar i utlandet. Ryssland hade vid invasionen i februari 2022 en valutaserv på ca 630 miljarder USD, varav hälften var placerade i utlandet. Centralbanken fick därmed mindre handlingsutrymme för att stödja det finansiella systemet och rubelns växelkurs. Även andra bankers och individers tillgångar frystes och allteftersom sanktionerna har ökat på, har ett växande antal banker uteslutits ur SWIFT (EU 2022a). Uteslutningen från SWIFT försvårar hanteringen av internationella transaktioner. Ryssland har utvecklat ett eget nätverk, System for Transfer of Financial Messages (SPFS), som inte kan ersätta SWIFT men möjliggör transaktioner inom Ryssland (Johnson & Oxenstierna 2022a: 3). Utländska partners och kunder kan inte samarbeta med de banker som belagts med sanktioner utan att det ses som ett brott mot sanktionerna. Tillsammans påverkade Västs sanktioner ca 70 procent av den ryska bankmarknaden (Johnson & Oxenstierna 2022b). Detta har fått till följd att kreditkortsföretag som Visa, Mastercard och American Express har upphört med sina verksamheter i Ryssland, vilket initialt skapade problem för stora delar av befolkningen (BBC 2022). Det infördes ett förbud mot att föra in Euro-sedlar i Ryssland, samtidigt som Ryssland införde kapitalkontroller och restriktioner för ryska företag och medborgare att växla rubel till utländsk valuta (EU 2022a; Johnson & Oxenstierna 2022b).

De inledande sanktionerna mot Rysslands Centralbank och olika statliga ryska banker ledde till kaos på finansmarknaderna; rubelkursen föll från 80 RUB/USD till 130 RUB/USD, börsen dök och fick stänga en hel månad och Centralbanken höjde styrräntan från 9,5 till 20 procent (Johnson & Oxenstierna 2022b). Importen sjönk under de första månaderna och Ryssland kunde inte föra in nödvändiga varor. Därefter återhämtade sig rubelkursen i april till 67 RUB/USD och styrräntan sänktes till 14 procent. Rubeln har sedan stärkts och ökade till 53 RUB/USD i slutet av juni (CBS 2022). De ökande olje- och gasinkomsterna och stora bytesbalansöverskott bidrog till att stärka rubeln (CBS 2022).

I december låg kursen på 62 RUB/USD (Centralbanken 2022a). En anledning till denna utveckling är att Centralbanken omedelbart införde rigorös kapitalkontroll, med förbud för individer och företag att skicka utländsk valuta utomlands. Exportföretagen var initialt tvungna att växla 80 procent av sina valutainkomster till rubel; i maj 2022 ändrades detta till 50 procent. Man förbjöd konvertering av rubelkonton till dollarkonton.

Utländska investerare tillåts inte köpa aktier och räntepapper och att föra ut utdelningarna och företag, som vill lämna Ryssland, har haft svårt att sälja sina tillgångar i Ryssland och få tillbaka det som har investerats.

Sanktioner som påverkar energisektorn

USA lade ett embargo mot import av rysk olja, gas och kol redan i mars 2022 (Vita huset 2022). EU belade kol med sanktioner i april 2022 men övriga energisanktioner dröjde på grund av EU:s beroende av rysk olja och gas. I det sjätte sanktionspaketet i juni 2022 lyckades man dock komma överens om sanktioner mot rysk råolja och raffinerade oljeprodukter. Denna sanktion trädde i kraft först i december samma år. Undantagna från denna sanktion är de länder som inte har kust och inte kan få olja sjövägen utan är helt beroende av pipelineolja från Ryssland – Ungern, Slovakien och Tjeckien. Dessa länder får dock inte sälja importerad rysk olja vidare. G7 och EU har dessutom satt ett pristak, 60USD/fat, för rysk olja som säljs till tredjepartsländer och fraktas med tankfartyg som ägs av G7 länder eller anlitar försäkrings- och kreditbolag i G7 och EU länder (Reuters 2022a; Europeiska rådet 2022a).

Gasen har varit svårare att belägga med sanktioner då många länder har ett högt beroende av rysk gas. Ryssland har tidigare stått för 40 procent av EU:s behov av naturgas (Reuters 2022b) och hälften av Tysklands behov (New York Times 2022b). Den nya rörledningen Nord Stream 2 stoppades av Tyskland i början av konflikten och har inte tagits i bruk. Den 25 juli 2022 meddelade Gazprom att man sänker gasutbudet i Nord Stream 1 till 20 procent av kapaciteten (The Guardian 2022a). EU-länderna kom därefter överens om att alla medlemsstater frivilligt skulle sänka sin efterfrågan på naturgas med 15 procent under vintern 2022-2023 och att den gas som blir över skulle sparas (Europeiska rådet 2022b). Åtgärden infördes för att öka EU:s energisäkerhet. I slutet av augusti stängde Ryssland av all leverans av gas via Nord Stream 1, vilket fick energipriserna i Europa att nå rekordnivåer (WSWS 2022). Nord Stream 1 har stått för 35 procent av importen av rysk gas till Europa (CNN 2022).

Rysslands energiexportinkomster utgör ungefär hälften av den federala budgetens inkomster. Ryssland är således helt beroende av sin energiexport. Samtidigt utgör Rysslands utbud av energi och andra råvaror endast 10 procent av världshandeln och många ekonomiska aktörer kan ersätta Ryssland med andra leverantörer (Sonnenfeld 2022:11).

Rysslands krig mot Ukraina har lett till stigande energipriser. I början av invasionen tjänade Ryssland 1 miljard USD per dag på energiexporten (Sonnenfeld 2022:10). Fram till o.m. maj 2022 hade olje- och gasproduktionen sjunkit och totala olje- och gasinkomster föll med mer än hälften under maj jämfört med tidigare månader (Sonnenfeld 2022: 9); men i juni-juli ökade oljeproduktionen till nivån före invasionen (Intellinews 2022a). De höga priserna kompenserade för volymminskningar. Samma gällde gasen och olje- och gasbolagen har gjort

stora vinster under 2022. Den ryska regeringen beräknade i början av året att oljeproduktionen skulle gå ned med 15 procent under 2022, till 9 miljoner fat/dag från 11 miljoner fat/dag före invasionen. I juli såg det ut som minskningen blir lägre och prognosen var 10,7 miljoner fat/dag. Indien, Kina, Saudiarabien och Egypten köper nu olja av Ryssland som fraktas sjövägen. Från dessa länder kan oljan omlastas och nå andra kunder världen över (Intellinews 2022a). Trots dessa alternativa kunder kan det förväntas, att allteftersom sanktionerna leder till att Väst efterfrågar mindre rysk olja och använder andra leverantörer, så kommer Rysslands exportinkomster att minska. Europeiska länder inom Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) har tagit emot 60 procent av Rysslands oljeexport, medan Kina har erhållit endast 20 procent (IEA 2023). Förbudet mot nya västliga investeringar i den ryska energisektorn och effekten av att de globala oljefältservicebolagen drar sig ur under 2023, lär också påverka rysk oljeproduktion negativt framöver (Free Russia 2022).

I och med att Gazprom minskade gasleveranserna till Europa i juli 2022, antog EU länderna ett sparpaket med frivillig minskning av gasanvändningen. Detta var ett första steg för EU att göra sig oberoende av rysk gas och hitta alternativa leverantörer. Leveranserna av naturgas från Norge ökade från 20 till 25 procent av EU:s behov under 2022 (Reuters 2022b). Tyskland ingick redan i mars 2022 ett långsiktigt avtal med Qatar om leveranser av flytande naturgas (LNG) (The Guardian 2022b).

Europa har haft svårt att minska sitt beroende av rysk naturgas men Ryssland är också beroende av Europa som kund. Under Sovjet-tiden byggdes ett omfattande rörledningssystem från olje- och gasfyndigheterna i Sibirien västerut för att försörja Östeuropa och så småningom även Västeuropa med energi. Detta rörledningssystemets kapacitet att leverera olja och gas överstiger vad som är möjligt med långväga transporter till sjöss. Rörledningssystemet österut har inte alls samma kapacitet så om man förlorar Europa som kund krävs avsevärda nyinvesteringar i infrastruktur för att föra olja och gas till Asien om man vill uppnå liknande volymer som tidigare till Europa. Den främsta rörledningen mellan Sibirien och Kina är "Power of Siberia 1" och den finansierades av Kina. Är Kina villigt till fortsatta investeringar? Kina betalar mindre för gasen än Europa och det blir en utmaning för Ryssland att projektera nya pipelineprojekt (Sonnenfeld m.fl. 2022: 22).

Teknologiska sanktioner

Minskningen av importen från Väst har lett till störningar i produktionen, vilket också konstaterats av ryska centralbanken (2022b: 6). Bristen på teknologiimport från Väst är en av de svåraste konsekvenserna för den ryska ekonomin. Ryssland har tillåtit sk "parallell import", dvs. import av varor utan varumärkesbeteckning som kan ersätta originalvaror från varumärken (Reuters 2022c), men detta kan sannolikt inte ersätta alla högteknologiska produkter. I

stort sett alla sektorer i ekonomin har varit beroende av högteknologisk import från Väst. Enligt ryska centralbanken minskar Rysslands potentiella tillväxt från 2 procent till 1,5 procent p g a att man går miste om denna import (Sonnenfeld m.fl. 2022; Intellinews 2022a).

Inspektioner av beslagtagna rysk militär materiel i Ukraina visar att den innehåller mängder av västlig elektronik. Detta indikerar att dessa komponenter inte kan produceras av Ryssland. Skärpt exportkontroll på dessa komponenter försvårar Rysslands produktion av vapen (Byrne et al. 2022: 5). Huruvida import från länder som inte har lagt sanktioner på Ryssland kan ersätta förlusten av västliga elektroniska komponenter i försvarsindustrin är oklart.

Det finns en mängd företag i Väst som inte berörs av sanktionerna och fortsätter att exportera till Ryssland, framförallt företag inom konsumtionssektorn som Unilever, Subway och Barilla (Politico 2023). Exporten från tredjepartsländer har också ökat. I oktober hade Kinas ökat sin export till Ryssland med 24 procent, jämfört med ett medeltal över 5 år. Kinas import från Ryssland hade ökat med 98 procent. Turkiets export hade ökat med 113 procent och importen från Ryssland med 213 procent, medan Indiens export hade minskat med 19 procent och importen ökat med 430 procent (New York Times 2022a). Glapp p g a att länder som står utanför sanktionerna handlar med Ryssland, försvagar sanktionsregimen.

President Putin har manat till ökning av imports substitutionen för att råda bot på varubristen inom olika områden (Sonnenfeld m.fl. 2022: 48). Men det är förknippat med svårigheter. Man kan t.ex. konstatera att trots att försäljningen av utländska bilar helt har avstannat, har det inte skett någon kompensande ökning av den inhemska bilproduktionen. Snarare har den sjunkit, vilket beror på att den inhemska bilproduktionen är beroende av internationella leveranskedjor av insatsvaror. Producenter försöker använda komponenter från existerande bilar och parallellimport, men det har med dessa metoder hittills inte varit möjligt att öka produktionen och producera inhemsk teknologi (Sonnenfeld m.fl. 2022: 49).

Företag och specialister lämnar Ryssland

Till följd av kriget och sanktionerna är omkring 1000 utländska företag i processen att dra tillbaka sin verksamhet eller har lämnat Ryssland, däribland internationella företag som BP, Shell, Exxon, IKEA, H&M och McDonalds (Johnson & Oxenstierna 2022b). Detta skadar ekonomin som förlorar direktinvesteringar och tillgång på avancerad teknologi. Sonnenfeld m.fl. (2022: 54) finner att dessa företags sammanlagda inkomster uppgår till 600 miljarder USD, vilket motsvarar 40 procent av Rysslands BNP. Företagen har sysselsatt ca 1 miljon personer av lokal arbetskraft. De har stått för en stor del av de ackumulerade utländska investeringar i Ryssland sedan Sovjetunionens fall. Dessa företag har

därför spelat en betydande roll i Rysslands integrering i världsekonomin och att de lämnar Ryssland innebär att klockan dras tillbaka tre decennier.

Många av företagen är fortfarande i en process av tillbakadragande, medan andra har sålts till lokala ryska aktörer, vilket innebär att effekten av åtgärderna inte är omedelbar. Rysslands centralbankschef Elvira Nabiulina noterar dock att det faktum att många företag har ställt in sin verksamhet i Ryssland har en negativ inverkan på ekonomin (Sonnenfeld 2022: 38-39).

Skärpt kapitalkontroll, höjda skatter och det försämrade näringslivs- och investeringsklimatet har fått många individer med finansiellt kapital att lämna landet. Enskilda observationer ger vid handen att många kapitalstarka ryssar istället har sökt sig till finansiella centra som Dubai och andra platser i Mellanöstern (Sonnenfeld m.fl. 2022: 57). I mars 2022 uppskattas 50-70 000 IT specialister ha lämnat landet och enligt Russian Association for Electronic Communications (RAEC) skulle ytterligare 100 000 ha lämnat under våren (Moscow Times 2022). Den ökade repressionen i Ryssland, kriget i Ukraina, och sanktionerna har lett till att även andra utbildade ryssar har valt att lämna landet. Den partiella mobilisering som utlystes 21 september 2022 bidrog till dessa tendenser då många män valde att fly från Ryssland för att undvika att bli inkallade. Samtidigt har utländska specialister tvingats lämna Ryssland och med dem försvinner viktig expertis och know-how.

Många av de som lämnat gör det temporärt och de har återvänt eller planerar att återvända när situationen förbättrats. De flesta saknar uppehålls- och arbetstillstånd för att kunna stanna i andra länder någon längre tid, men en del kan emigrera. Förlusten av nyckelkompetenser spär på Rysslands redan ansträngda arbetsmarknadsläge. Redan före invasionen hade Ryssland en förväntad minskning i de arbetsföra åldrarna på 10 miljoner personer mellan 2015 och 2030. Detta minskar arbetskraftsutbudet och därmed tillväxten (Oxenstierna 2019: 100). Arbetskraftsbrist och nuvarande kompetensflykt (*brain drain*) kommer att ha en negativ effekt på den tekniska och ekonomiska utvecklingen en lång tid framöver (Riddle 2022).

EKONOMISK-POLITISKA MOTÅTGÄRDER

Att ekonomin inte kollapsade initialt efter att sanktionerna inleddes i februari 2022 berodde på ökande energipriser, att ryska centralbanken direkt införde omfattande kapitalkontroller och att den ryska regeringen vidtog en rad åtgärder (se nedan) som stöttade upp ekonomin. Att det var möjligt beror på att Ryssland har en LAO där makteliten kontrollerar alla väsentliga statliga funktioner och kan styra resurser till prioriterade verksamheter och politiskt viktiga frågor utan att ta hänsyn till självständiga myndigheter eller politisk opposition.

Den federala budgeten har använts för att finansiera åtgärderna. En rad olika stimulanspaket har införts efter att sanktionerna inleddes, (Sonnenfeld m.fl. 2022: 59), bl.a.:

- Subventionerade lån till statskontrollerade företag.
- Transfereringar till industrier.
- Subventionerade lån till befolkningen.
- Ökning av bidrag till individer, t.ex. familjer, gravida kvinnor, statsanställda, pensionärer, militärer, låginkomsttagare.
- Re-kapitalisering av statskontrollerade banker och företag genom Nationella Valfärdsfonden.
- Nationalisering och re-kapitalisering av vissa företag.
- Subventionerat skydd mot konkurs och utmätning.
- Tillåtande av uttag från Nationella Valfärdsfonden för att täcka statliga utgifter.
- Subventionerad utveckling av infrastruktur.

Den ryska federala budgeten hade i augusti 2022 ett överskott på 0,5 procent av BNP, vilket är en minskning från 1 procent i mars samma år. Att budgetläget fortfarande var positivt i augusti 2022, trots de omfattande finanspolitiska åtgärder som hade genomförts, berodde på de höga energiinkomsterna. I december 2022 uppmättes dock ett budgetunderskott motsvarande 2,3 procent av BNP. På kostnadssidan berodde underskottet framförallt på kraftiga öknings av militärutgifterna och stödet till ekonomin.⁸ Underskottet har finansierats med medel från den Nationella Valfärdsfonden, dvs. en avsättningsfond för främst oljeexportintäkter (Reuters 2023b).

EU:s sanktioner på råolja trädde i kraft i december 2022 och sanktioner på raffinerade oljeprodukter i februari 2023, vilket påverkar oljeinkomsterna negativt (Intellinews 2022c). Den förväntade nedgången i energiinkomster har bidragit till att budgetunderskottet planeras till 2 procent av BNP i regeringens budget för 2023 (Oxenstierna & Wannheden 2022: 10).

FAKTORER SOM FÖRSTÄRKT RESPEKTIVE FÖRSVAGAT SANKTIONERNA

Det kan konstateras att sanktionerna fram till nu inte har förmått den ryska ledningen att avbryta kriget i Ukraina, tvärtom. Det är heller inte helt klart i vilken grad sanktionerna har lyckats skada den ryska ekonomin till den grad att det har påverkat Kremels förmåga att finansiera kriget. Ökningen av militärutgifterna under 2022 tyder inte på det (se fotnot 8).

Den faktor som framförallt har minskat sanktionernas genomslag på kort

8 I den reviderade federala budgeten från augusti 2022 hade de statliga utgifterna totalt ökat med 16 procent, försvarsbudgeten med 30 procent och stödet till ekonomin med 27 procent jämfört med den ursprungliga budgetlagen för 2022. För 2023 planeras en ökning av utgifterna totalt med 6 procent och av försvarsbudgeten med 10 procent medan stödet till ekonomin planeras minska med 17 procent (Oxenstierna & Wannheden 2022: 9).

sikt är de höga energipriserna. De har neutraliserat sanktionerna mot den ryska centralbanken och har möjliggjort för den ryska regeringen att finansiera tillverkning och inköp av vapen och, som nämns ovan, ge stora stödpaket till olika delar av ekonomin.

Centralbankens snabba och resoluta agerande är en annan faktor som påverkat sanktionerna negativt. Kreml har snabbt kunnat införa och differentiera stödet till prioriterade sektorer. Även befolkningen har fått ökade bidrag för att mildra effekterna av en stigande inflation samtidigt som man mycket framgångsrikt använder propaganda för att skylla alla svårigheter på Väst (jfr specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* 2023(1) samt Wagnsson i detta nummer).

Handel med tredjepartsländer påverkar sanktionernas effekter negativt p.g.a. åtföljande ”glapp” i sanktionsregimerna. Kina och Turkiet har ökat både sin export och import med Ryssland jämfört med ett 5-års genomsnitt.

Men många faktorer som stärker sanktionerna verkar på längre sikt. Ryssland ligger efter Väst vad gäller teknisk utveckling. Ryssland har sedan 1990-talet varit integrerat i världsekonomin och man är beroende av västlig teknologi. Redan nu syns konsekvenserna av att leverantörskedjor har brutits och att produktionen minskar i vissa branscher. Ryssland försöker ersätta utländsk teknik med importsubstitution och parallell import men på längre sikt förutspås teknikgapet att öka och påverka ekonomins tillväxt negativt. En del företag tas över av ryska partners, men det kommer inte ske någon fortsatt överföring av västlig teknik till dessa och den integrering i världsekonomin som skett genom multinationella företag som varit etablerade i Ryssland kommer att försvagas.

Vill Ryssland ersätta exporten av gas och olja till Europa med export österut krävs betydande investeringar i rörledningar och utveckling av export av LNG. När energipriserna normaliseras är frågan om Ryssland kan finansiera en utbyggnad av infrastruktur för att öka energiexporten österut.

Kapital- och kompetensflykt understödjer sanktionerna eftersom de påverkar ekonomins potential både på kort och lång sikt. Centralbanken kontrollerar tillgångar som finns i Ryssland men inte utomlands. En del av oligarkernas tillgångar har frysts av Väst och kan inte återföras till Ryssland. Förlusten av intellektuella och IT-specialister kommer vara svår att ersätta under överskådlig tid.⁹

Den empiriska litteraturen visar ganska entydigt att sanktioners varaktighet har en negativ inverkan på sanktionernas möjlighet att lyckas. Effekten avtar över tid. Det som nu kommer att påverka Ryssland på längre sikt är den brist på västlig teknologi som sanktionerna har åstadkommit. Detta kommer att drabba

9 En mycket märkbar effekt skulle sannolikt också förslaget att frysa och använda ryskt kapital i Västerländska banker till återuppbyggnaden av Ukraina (se Åslund & Kubilius 2023).

ekonomins långsiktiga tillväxt. Det minskar också Rysslands möjligheter att differentiera sin produktion och export mot mer högteknologiska varor och man kommer att fortsätta att vara råvaruexportör och därmed vara beroende av de internationella råvarupriserna.

Slutsatser

Den västliga responsen på Rysslands storskaliga invasion av Ukraina 24 februari 2022 var ett kraftfullt fördömande men framför allt ekonomiska sanktioner som syftar till att skada den ryska ekonomin, vägra Ryssland tillgång på kritiska teknologier och försvåra för Ryssland att finansiera sin krigsföring. Sanktionerna drabbade initialt Rysslands finansiella marknader hårt och bedömare förutsåg en kraftig nedgång i rysk BNP under året. Under sommaren 2022 förbättrades produktionssiffrorna och de höga energipriserna innebar att den ryska regeringen kunde finansiera omfattande stödprogram till ekonomin. BNP prognoserna reviderades successivt upp och det faktiska resultatet var att BNP sjönk med endast 2,3 procent. Detta kan tyda på att sanktionerna har misslyckats, men många bedömare pekar på allvarliga och djupgående konsekvenser som kan få långtgående negativa effekter på sikt.

Ekonomiska sanktioner måste samverka med andra faktorer som främjar deras effekter för att leda till politisk förändring. Varken under 2014–2015 eller 2022–2023 har sanktionerna lett till att Ryssland på något sätt har ändrat sitt beteende mot Ukraina. Artikeln har diskuterat internationella och inhemska faktorer som kan påverka sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas för båda perioderna. Tabell 1 på följande sida sammanfattar faktorerna.

Under 2023 blir det intressant att se om de ryska energiexportinkomsterna kommer att minska pga den minskade gashandeln med Europa och EU:s oljesanktioner. Detta beror också på hur långt Ryssland förmår ersätta exporten till Europa med energiexport till andra länder. Minskade energiexportinkomster innebär minskade inkomster till den ryska budgeten. Militärutgifterna är prioriterade men stödet till ekonomin planeras redan i den preliminära budgeten för 2023 att minska och andra budgetfinansierade verksamheter skulle drabbas av nedskärningar, vilket har negativa effekter på ekonomin och i en utsträckning som skulle kunna påverka den politiska nivån.

Under 2022 har bristen på västliga komponenter och reservdelar varit märkbar och stört verksamheter. Ryssland driver dock ett importsubstitueringsprogram och har utvecklat sina handelsförbindelser med länder som inte har anslutit sig till sanktionerna och allteftersom tiden går kan förmodligen en hel del västlig teknologi ersättas med inhemsk produktion och import från andra länder. Sanktioners effekter ebbar i allmänhet ut över tid.

Tabell 1. Faktorer som minskar respektive ökar sannolikheten att sanktionerna mot Ryssland ska lyckas

Internationella faktorer

Faktorer som minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas	Faktorer som ökar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas
Högt oljepris som genererar höga energiinkomster	Lågt oljepris
EU fattar beslut i konsensus. Detta har lett till fördröjningar av t.ex. energisanktioner eftersom olika länder har haft olika stort beroende av rysk energi att ta hänsyn till	Nord Stream 2 stoppad och nedstängning av Nord Stream 1. Minskar möjlighet till export av olja och gas till EU, lägre exportinkomster. Kostnader för att bygga ut infrastruktur för export av gas till Asien
Ökad handel med länder som inte understödjer sanktionerna. Parallellimport	Minskad möjlighet till tekniköverföring från Väst
Minskad användning av USD och Euro	Västliga företag lämnar Ryssland och mindre utländska investeringar från Väst

Inhemska faktorer

Faktorer som minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas	Faktorer som ökar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas
Samhällsordning med begränsad tillgång, LAO, gör landet motståndskraftigt mot sanktioner och det politiska ledarskapet kan allokera resurser till prioriterade sektorer	LAO innebär lägre tillväxt
Ekonomi stötts genom ekonomisk-politiska motåtgärder	Ökat budgetunderskott
Stor valutareserv	Hälften av valutareserven placerad i Väst. Kunde frysas av västländer
Centralbankens snabbt införda kapitalkontroller	Kapitalflykt
Verksamhet flyttas från banker som har belagts med sanktioner till banker som inte belagts med sanktioner. Egna transaktionssystem utvecklas som alternativ till SWIFT	Demografisk minskning i arbetsföra åldrar och kompetensflykt som minskar arbetskraften och påverkar tillväxten
Importsubstitution och mer självförsörjning. Ekonomi ses som ett nationellt säkerhetsintresse	Ryssland har inte tekniskt kunnande för att ersätta all västlig avancerad teknologi. Isolering från globala marknader minskar tillväxten

Referenser

- Baldwin, David A., 1999. "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", *International Security* 24(3), s. 80-107.
- Baldwin, David A. & Pape, Robert A., 1998. "Evaluating Economic Sanctions", *International Security* 23(2), s. 189-198.
- Bapat, Navin, Heinrich, Tobias, Kobayashi, Yoshiharu & Morgan, Clifton, 2013. "Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 39(1), s. 79-98.

- BBC, 2022. *Visa and Mastercard suspend Russian operations*, 2022-03-06, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/business-60637429>, citerad 2022-12-01.
- Blanchard, Jean-Marc & Ripsman, Norrin, 2013. *Economic Statecraft and Foreign Policy: Sanctions, Incentives, and Target State Calculations*. London and New York: Routledge.
- Byrne, James, Somerville, Gary, Byrne, Joe et al., 2022. *Silicon Lifeline – Western Electronics at the Heart of Russia’s War Machine*, RUSI, August, tillgänglig på <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/silicon-lifeline-western-electronics-heart-russias-war-machine>, citerad 2022-10-10.
- CBS, 2022. *Russia’s ruble is the strongest currency in the world*, 2022-06-28, tillgänglig på *Russia’s ruble is the strongest currency in the world this year* – CBS News, tillgänglig på <https://www.cbsnews.com/news/russia-ukraine-ruble-currency-russian-economy-sanctions-2022/>, citerad 2022-12-07.
- Centralbanken, 2022a. *Daily currency rates*, Bank Rossii, tillgänglig på https://www.cbr.ru/eng/currency_base/daily/, citerad 2022-12-06.
- Centralbanken, 2022b. *Regionalnaja ekonomika: Kommentary GU*, Bank Rossii, 2022-09-08, tillgänglig på http://www.cbr.ru/analytics/dkp/report_09/, citerad 2022-12-07.
- CNN, 2022. *Russia cuts off gas exports to Europe indefinitely*, 2022-09-05, tillgänglig på <https://edition.cnn.com/2022/09/02/energy/nord-stream-1-pipeline-turned-off/index.html>, citerad 2022-12-07.
- Connolly, Richard, 2018. *Russia’s Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy of Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, Daniel. 2011. “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”, *International Studies Review* 13, s. 96-108.
- EU, 2022a. *EU sanctions against Russia explained*, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>, citerad 2022-12-07.
- EU, 2022b. *Ukraine: EU agrees on eighth package of sanctions against Russia*, tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5989, citerad 2022-12-01.
- Europeiska rådet, 2022a. *Russian oil: EU agrees on level of price cap*, 2022-12-03, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/03/russian-oil-eu-agrees-on-level-of-price-cap/>, citerad 2022-12-06.
- Europeiska rådet, 2022b. *Member states commit to reducing gas demand by 15% next winter*, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/26/member-states-commit-to-reducing-gas-demand-by-15-next-winter/>, citerad 2022-12-07.
- Europeiska rådet, 2023a. *Timeline – EU restrictive measures against Russia over Ukraine*, tillgänglig på www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#:~:text=EU%20adopts%20fifth%20round%20of%20sanctions%20against%20Russia,23%25%20market%20share%20in%20the%20Russian%20banking%20sector, citerad 2023-03-15.
- Europeiska rådet, 2023b. *Impact of sanctions on the Russian economy*, tillgänglig på www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/#:~:text=Estimations%20show%20that%20Russia’s%20inflation%20rate%20increased%20sharply,%28OECD%29.%20Russia’s%20inflation%20developments%20from%202019%20to%202023, citerad 2023-03-19.

- Free Russia, 2022. *The dust has settled. The Russian economy and sanctions: Who's who?*, tillgänglig på <https://www.4freerussia.org/the-dust-has-settled-the-russian-economy-and-sanctions-whos-who/>, citerad 2023-03-23.
- Gaddy, Clifford & Ickes, Barry, 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
- Gaddy, Clifford & Ickes, Barry, 2005. "Resource rents and the Russian economy", *Eurasian Geography and Economics* 46(8), s. 559-583.
- Gaddy, Clifford & Ickes, Barry, 2015. "Putin's Rent Management System and the Future of Addiction in Russia", s. 11-32 i Oxenstierna, Susanne (red.), *The Challenges for Russia's Politicized Economic System*. Abingdon, New York: Routledge.
- Gurvich, Evsei & Prilepskiy, Ilya, 2019. "Western Sanctions and Russian Responses", s. 30-47 i Becker, Torbjörn & Oxenstierna, Susanne (eds), *The Russian Economy under Putin*. Abingdon, New York: Routledge.
- IMF, 2022. *World Economic Outlook*, tillgänglig på www.imf.org, citerad 2022-12-07.
- Hedlund, Stefan, 1999. *Russia's Market Economy. A Bad Case of Predatory Capitalism*. Abingdon, New York: Routledge.
- Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey, Elliott, Kimberley & Oegg, Barbara, 2007. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- IEA, 2023. *Oil market and Russian supply*, tillgänglig på www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/oil-market-and-russian-supply-2, citerad 2023-03-20.
- Intellinews, 2022a. *Long read: Is Russia's economy headed for economic oblivion as report from Yale says*, 2022-08-08, tillgänglig på <https://www.intellinews.com/long-read-is-russia-s-economy-headed-for-economic-oblivion-as-a-report-from-yale-says-252508/?source=ukraine1>, citerad 2022-12-07.
- Intellinews, 2022b. *IMF admits Russia is coping with sanctions*, 2022-07-27, tillgänglig på <https://intellinews.com/imf-admits-russia-s-coping-with-sanctions-251752/?source=bne-credit>, citerad 2022-12-07.
- Intellinews, 2022c. *Russia exports to Europe tumble in June*, 2022-08-10, tillgänglig på <https://www.intellinews.com/russian-gas-exports-to-europe-tumble-in-june-252999/>, citerad 2022-12-07.
- Johnson, Andreas & Oxenstierna, Susanne, 2022a. *Sanktioner mot Ryssland*. FOI memo 7819.
- Johnson, Andreas & Oxenstierna, Susanne, 2022b. *How tough are the sanctions on Russia?* FOI memo 7842.
- Kaempfer, William & Lowenberg, Anton, 2007. "The Political Economy of Economic Sanctions", s. 868-911 i Sandler, Todd & Hartley, Keith (eds), *Handbook of Defense Economics. Volume 2. Defense in a Globalized World*. Amsterdam, Boston: North Holland.
- Lopez, George A. & Cortright, David, 1995. "The Sanction Era: An Alternative to Military Intervention", *The Fletcher Forum of World Affairs* 1(2), s. 65-85.
- Major, Solomon, 2012. "Timing Is Everything: Economic Sanctions, Regime Type, and Domestic Instability", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 38 (1), s. 79-110.
- Morgan, Clifton, Babat, Navim & Krustev, Valentin, 2009. "The Threat and Imposition of Economic Sanctions 1971-2000", *Conflict Management and Peace Science* 26(1), s. 92-110.

- Moscow Times, 2022. *170k Russian IT specialists could emigrate by April-Industry*, 2022-04-19, tillgänglig på <https://www.themoscowtimes.com/2022/03/22/170k-russian-it-specialists-could-emigrate-by-april-industry-a77034>, citerad 2022-12-07.
- New York Times, 2022a. *How Russia pays for war?* 2022-10-30, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/interactive/2022/10/30/business/economy/russia-trade-ukraine-war.html>, citerad 2022-12-06.
- New York Times, 2022b. "Why Germany can't just pull the plug on Russian energy", 2022-03-20, www.nytimes.com/2022/04/05/business/germany-russia-oil-gas-coal.html, citerad 2023-03-20.
- North, Douglass C., Wallis, John J. & Weingast, Barry R. (eds), 2009. *Violence and Social Orders*. New York, NY: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., Wallis, John J., Webb, Steven & Weingast, Barry R., 2013. "Limited Access Orders", s. 1-21 i North, Douglass C., Wallis John J., Webb, Steven B. & Weingast, Barry R. (eds), *In the Shadow of Violence. Politics, Economics, and the Problems of Development*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Oxenstierna, Susanne, 2015. "The Role of Institutions in the Russian Economy", s. 96-112 i Oxenstierna, Susanne (ed.), *The Challenges for Russia's Politicized Economic System*. Abingdon, New York: Routledge.
- Oxenstierna, Susanne, 2019. "The Economy and Military Expenditure", s. 97-113 i Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (eds), *Russia's Military Capability in a Ten-Year Perspective 2019*. Stockholm: FOI-R--4758--SE.
- Oxenstierna, Susanne, 2021. "Western Sanctions Against Russia: How Do They Work?", s. 433-452 i Rosefelde, Steven (ed.), *Putin's Russia. Economy, Defence and Foreign Policy*. Singapore: World Scientific.
- Oxenstierna, Susanne & Olsson, Per, 2015. *The Economic Sanctions Against Russia. Impact and Prospects of Success*. Stockholm: FOI-R--4097--SE.
- Oxenstierna, Susanne & Wannheden, Emil, 2022. *The Russian economy and military expenditure in light of the war in Ukraine*. FOI memo 8023.
- Politico, 2023. "Majority of Western companies doing business as usual in Russia, study finds", 2023-01-19, tillgänglig på <https://www.politico.eu/article/majority-of-western-companies-continue-business-in-russia-study-finds/>, citerad 2023-03-15.
- Reuters, 2022a. "G7 price cap on Russian oil kicks in, Russia will only sell at market price", 2022-12-05, tillgänglig på <https://www.reuters.com/business/energy/g7-price-cap-russian-oil-kicks-russia-will-only-sell-market-price-2022-12-05>, citerad 2022-12-05.
- Reuters, 2022b. "Norway gas lifeline for Europe is the smart move", 2022-09-09, tillgänglig på www.reuters.com/breakingviews/norway-gas-lifeline-europe-is-smart-move-2022-09-09/, citerad 2023-03-20.
- Reuters, 2022c. "Russia approves 'parallel imports after top brands halt sales", 2022-03-30, tillgänglig på www.reuters.com/business/retail-consumer/russia-approves-parallel-imports-after-top-brands-halt-sales-2022-03-30/, citerad 2023-03-20.
- Reuters, 2023a. "The IMF's outlook on Russia is too rosy to be true", 2023-02-10, tillgänglig på www.reuters.com/breakingviews/imfs-outlook-russia-is-too-rosy-be-true-2023-02-10/, citerad 2023-03-20.
- Reuters, 2023b. "Russia rainy day fund shrinks by \$38 bln as government plugs deficit", 2023-01-18, tillgänglig på www.reuters.com/markets/europe/russias-national-wealth-fund-148-bln-jan-1-finance-ministry-2023-01-18/, citerad 2023-03-15.

- Riddle, 2022. *Anti-war wave of emigration: Should I stay or should I go?*, 2022-07-25, tillgänglig på <https://ridl.io/anti-war-wave-of-nbsp-emigration-should-i-nbsp-stay-or-nbsp-should-i-nbsp-go/>, citerad 2023-03-17.
- Sonnenfeld, Jeffrey, Tian, Steven, Sokolowski, Franek, Wyrebkowski, Michal & Kasprowicz, Mateusz, 2022. *Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy*, 2022-07-19, tillgänglig på SSRN, <https://ssrn.com/abstract=4167193> eller <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4167193>, citerad 2022-12-07.
- Spglobal, 2022. *Sanctions against Russia a timeline*, tillgänglig på <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559>, citerad 2022-12-07.
- The Guardian, 2022a. "Germany accuses Russia of 'power play' as gas pipeline supply drops by half", 2022-07-27, tillgänglig på <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/27/germany-accuses-russia-of-power-play-as-gas-pipeline-supply-drops-by-half>, citerad 2022-12-07.
- The Guardian, 2022b. "Germany agrees gas deal with Qatar to help end dependency on Russia", 2022-03-20, tillgänglig på www.theguardian.com/world/2022/mar/20/germany-gas-deal-qatar-end-energy-dependency-on-russia, citerad 2023-03-23.
- Yakovlev, Andrei, 2021. "Composition of the Ruling Elite, Incentives for Productive Usage of Rents and Prospects for Russia's Limited Access Order", *Post-Soviet Affairs* 37(5), s. 417-443.
- Vendil Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst. Vägen fram till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1, s. 41-72.
- Vita huset, 2022. *Fact sheet: United States bans imports of Russian oil, liquefied gas and coal*, 2022-03-08, tillgänglig på, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/08/fact-sheet-united-states-bans-imports-of-russian-oil-liquefied-natural-gas-and-coal/>, citerad 2022-12-07.
- WSWS, 2022. *Russia ends Nord Stream 1 gas exports to Europe as US prepares "more aggressive" involvement in Ukraine war*, 2022-09-06, World Socialist Web Site, tillgänglig på <https://www.wsws.org/en/articles/2022/09/06/yktc-so6.html>, citerad 2022-12-07.
- Åslund, Anders & Kubilius, Andrius, 2023. *Reconstruction, Reform, and EU Accession for Ukraine* Stockholm: Frivärld.

Rysk informationspåverkan som varaktigt hot

Charlotte Wagnsson

Russian information influence as an enduring threat

On February 27 2022, the EU announced that it would ban the Russian state-sponsored platforms RT and Sputnik from the European media space. The controversial reaction demonstrates that European politicians take the destructiveness of authoritarian states' international broadcasting seriously. This article addresses the nature of the threat, conceptualised as 'malign information influence' (MII): information sponsored by authoritarian regimes or other hostile actors and projected through international broadcasting outlets across borders. The article explores reactions to Russian information influence and outlines key problems that it can cause, above all polarisation and the undermining of trust, media and democracy. It exemplifies Russian information influence towards the Ukraine and a number of other states and exposes different channels, strategies and techniques. Effects are briefly discussed. The article's key argument is that information influence should not be reduced to a problem of sudden 'campaigns' or 'operations'. It is an enduring, long term, threat.

Inledning: EU stoppar RT och Sputnik

Den 27 februari 2022 meddelade EU att de ryska statsfinansierade kanalerna RT och Sputnik skulle stoppas. På presskonferensen förklarade EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att EU höll på att utveckla verktyg för att förbjuda deras ”toxiska och skadliga desinformation” i Europa (Europeiska kommissionen 2022a). Mediesanktionerna trädde i kraft den andra mars (Europeiska rådet 2022). Det Europeiska rådet tydliggjorde att Sputniks och RT:s sändningar (RT English, RT UK, RT Germany, RT France, and RT Spanish) skulle blockeras till dess att aggressionen mot Ukraina avslutats och Ryssland slutat att sprida ”desinformation” och utöva ”information manipulation actions” mot EU och dess medlemsstater (Europeiska rådet 2022). Under

Charlotte Wagnsson är verksam vid Institutionen för statsvetenskap och juridik, Försvarshögskolan.
E-post: charlotte.wagnsson@fhs.se

våren 2022 förbjöds ytterligare tre ryska kanaler (Europeiska kommissionen 2022c). Storbritannien införde motsvarande blockering av RT och Sputnik (BBC 2022). I USA sade satellitkanalen som spred *RT America* upp samarbetet med RT, varpå *RT America* lades ned. Amerikaner kunde dock fortfarande nå *RT International* (Darcy 2022).

Dessa politiska reaktioner ska ses mot bakgrund av att Ryssland förberett invasionen av Ukraina under lång tid, bland annat med hjälp av ett antal negativa narrativ om Ukraina och "Väst" (Khaldarova 2022; Nygren 2023: 185–186). Ukrainas ledning hade vid krigsutbrottet sedan länge uppmärksammat problemet med rysk statssänd television och hade förbjudit en mängd ryska kanaler (se t.ex. Freedom House 2017; Karmanau 2021). Men rysk informationspåverkan bedrivs även mot andra europeiska länder och även globalt. Flera länder inom EU hade redan tidigare straffat och förbjudit ryska statsstyrda nätplattformar. Tyskland förbjöd *RT DE* i december 2021 (Murray & Marrow 2021) och Estland, Lettland, Litauen och Polen hade tidigare agerat mot ryska statskontrollerade sändningar (Europeiska kommissionen 2022b).

Ryssland har i officiella policydokument under många år varit öppet med att information är en del av säkerhetspolitiken (Russian Government 2014; 2016). RT och Sputnik är centrala i ett nätverk av sammanlänkande ryska medieplattformar, som används för att påverka befolkningar i andra länder (Bradshaw m.fl. 2022: 6–10). Andra auktoritära och semi-auktoritära regimer lägger också resurser på informationspåverkan riktad mot medborgare i andra länder, genom vad som ska verka som normal och attraktiv nyhetsrapportering på engelska, spanska med flera språk, med hjälp av kanaler som iranska Press TV och kinesiska CGTN (Saunders m.fl. 2022: 700). Den ryska informationspåverkan är dock synnerligen systematisk och långtgående. Journalister som arbetar för andra statsstyrda medier – exempelvis Al Jazeera English och BBC World Service Radio – vill inte bli likställda med RT och dess "falska statspropaganda" (Wright m.fl. 2020: 623).

Vad är det då för slags hot som politiker reagerar mot och vilka problem kan det orsaka? Artikelns huvudsyfte är att påvisa att informationspåverkan inte är ett hot som tillfälligtvis dyker upp, utan ett ständigt närvarande politiskt problem som kan drabba demokratiska stater på olika vis. Framställningen baseras på en sammanställning och diskussion av författarens egen och andras forskning.

Först klargörs skillnaden mellan traditionell propaganda och modern informationspåverkan. Begreppet *malign information influence* (MII) presenteras. Följande stycke reder ut vad som kan komma till skada till följd av MII. Därefter påvisas omfattningen av problemet, genom exempel på rysk MII riktad mot olika länder. För att fördjupa förståelsen av hotet beskrivs MII mot Sverige i lite större detalj. Sedan presenteras tre strategier som Ryssland använder för att genom narrativ "småda", "skada" och "styra" motparten. Slutligen

presenteras aktuell forskning om effekter av rysk MII. Med grund i denna helhetliga genomgång av hotet återkommer författaren avslutningsvis till att rysk informationspåverkan inte ska ses som ett tillfälligt problem som endast kräver uppmärksamhet i samband med politiska val eller i andra kritiska situationer, utan som ett ständigt pågående och långvarigt hot mot individer och stater.

Ett nytt slags hot: Från propaganda till malign information influence (MII)

Informationspåverkan innebär i grunden maktutövning via kommunikationsprocesser, vilket inte är någon ny företeelse. Harold Lasswell (1927) identifierade och definierade redan i början av 1900-talet propaganda som politisk företeelse. Det finns dock en rad skillnader mellan gammaldags propaganda och modern rysk informationspåverkan.

För det första har traditionell propaganda ofta en ideologisk prägel. Modern rysk informationspåverkan driver dock inte nödvändigtvis en ideologisk linje. Den förhärskar inte heller det egna landet, åtminstone inte öppet. Den syftar inte heller till att manifesteras sammanhållning och försvarsvilja, som när president Zelenskyj idkade "selfie-diplomati" på Kievs gator den 25 och 26 februari 2022. Istället söker modern informationspåverkan ofta försvaga och skada andra (Wagnsson & Barzanje 2021: 245; Saunders m.fl. 2022: 701), exempelvis genom att splittra befolkningar och/eller underminera förtroende för folkvalda, myndigheter och medier (Ramsay & Robertshaw 2019: 67–91; Bennett & Livingston 2018; Bradshaw m.fl. 2022: 16–17, 21). Detta är särskilt problematiskt i en tid då demokratin är mer sårbar, eftersom den politiska polariseringen har ökat i många länder (Tucker m.fl. 2018).

För det andra skiljer sig dåtidens propaganda och nutidens informationspåverkan vad gäller omfattning och precision. Idag kan budskap skapas, sändas och spridas med en hastighet som före internets genomslag var omöjlig. Medan propaganda är en linjär företeelse, i meningen att avsändaren försöker påverka en bred publik, är modern informationspåverkan interaktiv och fragmenterad och beroende av att befolkningar i andra länder sprider den vidare (Mejias & Vokuev 2017; Till 2020: 2). Budskap kan också skraddarsys till olika grupper.

För det tredje sker modern påverkan ofta i det fördolda och på förljungen basis, exempelvis genom falska twitterkonton (Linville & Warren 2020). Medan äldre tiders informationspåverkan kunde bygga på lögn, som när Storbritannien spred falska rykten under andra världskriget för att påverka den tyska befolkningen (Argemi & Fine 2019), tar modern rysk informationspåverkan lögnen ett steg längre, genom att söka skapa en oförutsägbarhet och en osäkerhet som i förlängningen kan upplösa gränserna mellan det som kan anses vara sant och falskt. Ett exempel är nedskjutningen av det malaysiska passagerarplanet MH17 ovanför den ukrainska staden Donetsk i juli 2014, då rysk statsstyrd

media spred en mängd olika versioner av händelsen (Toler 2018). Ett annat är den så kallade Skripal-affären 2018, då den före detta spionen Sergej Skripal och hans dotter förgiftades, vilket följdes av en störtflod av information från Kreml i syfte att förvirra och dölja sanningen (Ramsay & Robertshaw 2019).

Genom att ta upp exempel på informationsspridning i samband med enskilda händelser riskerar dock denna artikels huvudbudskap att fördunklas. Rysk informationspåverkan bör inte ses som tillfälliga kaskader av lögnaktig informationsspridning vid tillspetsade tillfällen. En bättre metafor är en ständigt trögflytande å av information, i vilken fakta, lögn, manipulationer och alltför kraftigt vinklad information blandas. Ytterst finns det risk för att denna typ av informationspåverkan får individer att förlora tron på att det alls finns fakta att hålla sig till, när ett krig som det i Ukraina bryter ut. Christopher Walker (2018:13) beskriver detta i en omformulering av Joseph Nyes ”mjuk makt”-begrepp. Med ”skarp makt”, *sharp power*, avser han aggressiv kommunikation från auktoritära och semi-auktoritära stater, som ska så förvirring och underminera demokratiers centrala samhällliga institutioner som media och universitet. Edward Lucas (2022: 138–139) menar att detta dels sker genom statsstyrda medieplattformar som RT och Sputnik som sänder på en rad språk och når stora publikker i andra länder. En annan strategi är att påverka det inhemska medielandskapet i mottagarländerna, exempelvis genom att erbjuda gratis information via kanaler som Sputnik och på så vis försvåra för riktiga nyhetsbyråer och normal journalistik. Det kan också handla om att direkt försöka straffa och försvåra för nationella medier, genom hemlig finansiering och mutor.

Medieprofessorerna Bennett och Livingston (2018) understryker också faran i att externa krafter lierar sig med nationella medier för att underminera människors förtroende för institutioner och politik. De använder beteckningen *desinformation*. Denna term är dock problematisk, då den för tankarna till ”osanning”. Rysk informationspåverkan begränsas dock inte till direkta osanningar. Istället arbetar man ofta med att flytta företeelser ur sitt sammanhang, hårdvinkla och utelämna väsentliga delar av berättelser.

Forskare har haft svårt att enas kring ett begrepp för att beskriva fenomenet. I denna artikel används uttrycket ”malign information influence” (MII), definierat som ”illasinnad och skadlig information som finansieras av auktoritära regimer eller andra antagonistiska aktörer och projiceras genom internationella sändningar över nationsgränser” (Wagnsson 2020; 2022). ”Malign” kan översättas till både ”illasinnad” och ”skadlig”, vilket är passande, då denna typ av informationsspridning har ett illasinnat uppsåt och kan skada mottagaren. Nästa stycke handlar om just om skadeverkningar. Hur kan MII skada publikker i andra länder?

Vad står på spel?

Två nyproducerade avhandlingar behandlar frågan om vad som egentligen står på spel inför informationspåverkanshotet. Ördéns (2020: 13–23) huvudpoäng är att den mänskliga politiska omdömesförmågan är ett förbiset skyddsobjekt inför hotet med falsk eller vilseledande information som delas på internet. La Cour (2022: 308) konstaterar i en jämförande studie att politiker och myndighetsföreträdare i USA, Sverige och Tysklands sätter samma skyddsobjekt i fokus, men att betoningen varierar. I USA sätts identitet och värderingar i främsta rummet, följt av nationell säkerhet och demokrati. I Sverige betonas i fallande ordning demokrati, nationell säkerhet och samhällsammanhållning samt tillit till institutioner. I Tyskland sätts demokrati först, följt av samhällsammanhållning och därefter identitet/värderingar och tillit till institutioner.

En majoritet av svenska medborgare tycks också se informationspåverkan som ett potentiellt hot mot samhällsammanhållning, demokrati, tillit och säkerhet (Wagnsson 2020). På frågan ”På vilket sätt kan informationspåverkan utgöra ett samhällsproblem?” svarade ett representativt urval av svenskar som deltar i Novus Sverigepanel att informationspåverkan kan

- polarisera den svenska befolkningen (72 %);
- polarisera EU (48 %);
- försvaga demokratin (69 %);
- försvaga förtroendet för nyhetsmedier (68 %);
- försvaga förtroendet för politiker och/eller politiska institutioner (61 %);
- hota svensk säkerhet (51 %).

Forskning om rysk MII har uppmärksammat alla dessa risker. Orttung & Nelson (2019: 77–78) påvisar exempelvis att rysk informationspåverkan odlar missnöje med traditionella medier och politik. Vad gäller polarisering, så åskådliggör Saunders m.fl. (2022) hur RTs särskilda ungdomskanal ICYMI (*In Case You Missed It*) drev polariserande politiska frågor, med hjälp av satir och subtil kritik av traditionell medierapportering. Artikeln visar dessutom hur rysk informationspåverkan främjar en konservativ världsbild, i det här fallet genom att chikanera veganism, anti-rasism och andra social rörelser (Saunders m.fl. 2022: 706–712). Detta ligger i linje med den generella tendensen i rysk informationspåverkan, att diskreditera liberala värderingar till fördel för konservativa. Forskning om RT visar dock på att kanalen rört sig från extremvänster i ursprungsläget, till extremhöger och att det övergripande målet – att försvaga väst – gör att mediekanalet används för att förstärka olika slags politiska projekt (Elswah & Howard 2020). Ett exempel är #BlackLivesMatter (BLM)-protesterna i USA sommaren 2020, då ryskstyrda medier eldade på känslor i båda höger- och vänsterkretsar, för att splittra samhället. Medan RT och Sputnik främst

användes för att sprida negativ rapportering om BLM-rörelsen, så stödde andra ryskstyrda kanaler, som *In The Now*, *Soapbox* och *Redfish*, BLM-rörelsen och rapporterade om rasism i USA (Bradshaw m.fl. 2022: 14–20). Ytterligare ett exempel är splittringsförsök genom Twitterkonton, som används för att uppegga politiska meningsmotståndare mot varandra (Linville & Warren 2020; Bastos & Farkas 2019).

Sammanfattningsvis har forskare konstaterat att rysk informationspåverkan söker åstadkomma ideologisk förskjutning, splittring, ett minskat förtroende för politik, institutioner och media, samt ytterst underminera människors tro på information. Den kanske mest grundliga analysen av RT visar att huvudstrategin är ”vadsomhelst som skapar kaos” (Elsawah & Howard 2020). Påverkan kan också ha mer specifika mål, som att gynna ett visst parti i ett val, eller utöva inflytande på nationell säkerhetspolitik. Följande avsnitt ger några konkreta exempel på rysk MII.

Rysk MII riktad mot olika stater

Det finns mycket forskning om rysk valpåverkan i samband med de senaste valen i USA (exempelvis Hall Jamieson 2018; Benkler m.fl. 2021). Forskare har även uppmärksammat valpåverkan i Europa. Elshehawey m.fl. (2021) visar i en studie i *Perspectives on Politics* hur RT och Sputnik gynnade tyska AfD och dess politik, genom att driva vinklade narrativ om migration, en rapportering som kraftigt ökade i samband med de nationella valen. Det finns även studier som identifierat rysk påverkan mot franska val (Lemke & Habegger 2022). Sedan EU:s förbud blir kampen om inflytande i andra delar av världen och om bilden av Ukrainakriget globalt allt viktigare. Rysk informationspåverkan via Sputnik och RT mot afrikanska länder har uppmärksamrats av forskare (Audinet 2021; Audinet & Dreyfuss 2022).

Om vi flyttar blicken österut kan det konstateras att den ryska ledningen under tioalet år bedrev informationspåverkan i det egna landet för att bygga upp stöd för invasionen av Ukraina. Khaldarova (2022) visar i studien ”Brother or ‘Other’? Transformation of strategic narratives in Russian television news during the Ukrainian crisis” hur Rysslands Kanal 1 (*Pervyj Kanal*) började omgestalta Ukraina redan 2012. Ukrainare beskrevs före Euromaidanprotesterna främst i positiva ordalag och som ”lillebröder”, som blev uppbackade av Ryssland. Grunden var ländernas gemensamma historia och värden. Narrativet svängde sedan och ett hot började konstrueras, som användes för att skapa stöd för annekteringen av Krim. Ukrainare beskrevs överlag i negativa ordalag, som ”irrationella” och ”förrädare”. Ukrainas närmande till EU knöts samman med narrativ om radikala ukrainare som fascister, vilket fann genklang i väletablerade idéer om ukrainares roll under andra världskriget. Narrativet riktade sig också direkt mot regeringen som övervägde associationsavtal med EU

(Khalдарova 2022: 12–16). Twitter utnyttjades också för systematisk påverkan (Doroshenko och Lukito 2021). Parallellt med det förändrade medienarrativet svängde opinionssiffrorna i Ryssland kraftigt. De negativa attityderna gentemot ukrainare stärktes, från 17 % september 2012 till 59 % november 2014 (Khalдарova 2022: 4). Detta skedde samtidigt som den fria journalistiken i Ryssland successivt begränsades och så småningom kvävdes, vilket omöjliggjorde en allsidig rapportering om Ukraina och andra händelser inom och utom Rysslands gränser (Nygren 2023).

Påverkan via statsstyrd rysk TV riktas sedan länge även mot den ukrainska befolkningen. Peisakhin & Rozenas (2018: 537) visar i en studie i *American Political Science Review* att samtliga ryska kanaler inför valet 2014 drev samma narrativ om den ukrainska regeringen och politiska partier som förespråkade närmande till väst. Narrativen byggde på nedvärderande beteckningar av ukrainare som västfinansierade ”nynazister” och ”ultranationalister”. Analysen visar att konsumtion av sådana ryska medier stärkte stödet för pro-ryska kandidater och partier i det ukrainska valet 2014 och bidrog till en ökad polarisering (Peisakhin & Rozenas 2018: 548). Onuch m.fl. (2021) fann också signifikanta samband mellan frekvent konsumtion av rysk statsmedia och benägenhet att tro på falska budskap om Euromaidanprotesterna i Ukraina som styrda av onda, externa krafter. Sådan konsumtion korrelerade också med en mindre benägenheten att se positivt på, och delta i, protesterna.

Ryssland bedriver också sedan länge illasinnad informationspåverkan mot mer avlägset belägna stater. En stor jämförande studie (Ramsay & Robertshaw 2019) visar att 80 % av Sputnik och RT:s rapportering om europeiska länder målar upp en negativ bild av splittrade samhällen kännetecknade av inre konflikt, inkapabelt ledarskap och bristande demokrati. Sverige tecknas mest ensidigt och negativt av alla (Ramsay & Robertshaw 2019: 80). I ryska strategiska narrativ används Sverige ofta som ett exempel på hur ett näst intill perfekt liberalt och tolerant samhälle bryts sönder inifrån. Ett syfte kan vara att stärka anti-liberala och invandrarfientliga stämningar i Europa och Nordamerika (Colliver m.fl. 2018: 17).

En annan jämförande studie (Deverell m.fl. 2021), visar att Sputnik rapporterat negativt om hela Norden, men även den visar att Sverige skildras allra mest negativt. Studien vilar på antagandet att individer orienterar sig i den sociala verkligheten genom narrativ om samhället (Somers 1994: 613–614). Strategiska narrativ – “... a means by which political actors attempt to construct a shared meaning of the past, present, and future of international politics to shape the behavior of domestic and international actors” (Miskimmon m.fl. 2013: 6) är därför kraftfulla verktyg i försöken att påverka informationsflödet. Analysen av Sputniks narrativ blottade att Sverige och Danmark nästan uteslutande framställs negativt, med stort fokus på invandring, brottslighet, osäkerhet, moraliskt förfall, dekadens, konflikt, splittring, dåligt ledarskap, naivitet och russofobi

(Deverell m.fl. 2021: 24–28). Finland och Norge porträtteras i liknande negativa ordalag, men här framhålls även ländernas goda grannrelationer med Ryssland. Här finns likheter med narrativet om Ukraina, som nämndes ovan. Medan ukrainare före Euromaidanprotesterna beskrevs som lillebröder, som gynnas av Ryssland, kan man i narrativet om Finland skönja ett hotfullt budskap om ett tämligen framgångsrikt och positivt land som det kommer att gå bra för, om det håller sig väl med sin store granne i öster (Deverell m.fl. 2021: 22–24).

Informationspåverkan mot ”ett Sverige i förfall”

I detta avsnitt följer en fördjupning om Sputniks skadliga narrativ, utifrån artikeln ”A framework for analysing antagonistic narrative strategies: A Russian tale of Swedish decline” (Wagnsson & Barzanje 2021). Artikeln bygger på en narrativanalys av ett representativt urval av Sputniks artiklar om Sverige under två månader per år, 2014–2018, totalt 208 stycken.

Huvudnarrativet tecknar Sverige som ett i forna tider framgångsrikt, blomstrande land, med beundransvärda etiska och moraliska värderingar, som utvecklats till en politiskt splittrad, svag stat som karaktäriseras av politisk oordning och socialt kaos – på det hela taget ett misslyckat land. Sex subplotter bygger upp narrativet och även om anledningarna till Sveriges nedgång varierar i de olika plotterna, så förstärker de varandra och bygger tillsammans upp huvudberättelsen om ett misslyckat Sverige i förfall. Berättaren drar ofta på olika subplotter i samma artikel för att förstärka bilden av ett polariserat samhälle i kaos och nedgång (Wagnsson & Barzanje 2021: 249).

Under 2014 syns endast en subplot tydligt, som i analysen benämns ”Det konfliktfyllda landet”. Den består under samtliga studerade år och tecknar Sverige som ett polariserat samhälle, karaktäriserat av inre stridigheter och som en stat i ständig konflikt med omvärlden. Stridigheterna med andra länder är av högst varierande karaktär. Berättaren beskriver konflikter med Norge om renar och migration, med Finland om banker, med Polen om fruktimport och med Ryssland om allt från lax till ”påhittade” ubåtar. I berättelsen om de inre stridigheterna ställs olika grupper mot varandra; ateister mot troende, migranter mot svenskar, män mot kvinnor, Sverigedemokrater mot andra politiker. Sverige framstår som en svag, eller fallerad, stat som kämpar för att hantera problem och hot (Wagnsson & Barzanje 2021: 244–248). Under 2015 märks två nya subplotter: ”Det invaderade landet” och ”Det otrygga landet”. De spår på den negativa bilden och lyfter även fram anledningar till Sveriges nedgång. I subplotten ”Det otrygga landet” beskrivs allehanda brott och oroligheter och i ”Det invaderade landet” lyfts invandringen fram som en orsak till våld, islamisering och terrorishot. Året därpå syns ytterligare tre subplotter, som i artikeln benämns ”Det (O)sexiga landet”, ”Det dekadenta landet” och ”Det ultramoderna landet”. I dessa subplotter orsakar överdrivna liberala

böjelser Sveriges förfall. Landet präglas av ultramodernitet och traditionslösa värderingar, som bottnar i ateism och feministiska agendor. Allt detta resulterar i rotlöshet, omoraliskt beteende och dekadens. Det svenska folket lider och drabbas till och med av mentalsjukdomar i ovanligt hög utsträckning. Även historier om Sveriges demografiska problem skvallrar om ett oattraktivt samhälle, som snabbt avbefolkas. Sammantaget framtonar en berättelse om ett underligt, dekadent och fränstötande land (Wagnsson & Barzanje 2021: 249). I detta sammanhang ska påpekas att den ryska ledningen även inrikes, såväl i retorik som i lagstiftning, försöker inskräpa och framodla en konflikt mellan traditionella och "alltför" moderna värden, vilket bland annat drabbat hbtq-aktivister (Edenborg 2023).

Aktörsbeskrivningarna sänder ett budskap om det en gång ordningsamma, mäktiga Sverige, som förlorat kapacitet och styrka. Politikerna är inte hjältar som kontrollerar situationen, utan har blivit dårar, som med sitt passiva ledarskap har lett landet vilse. Skurkarna är migranter och islam, som håller på att förstöra eller ta över landet. Men skurkarna är också politiker som exempelvis förslösar skattemiljoner på feministiska projekt. Offren är de "riktiga" svenskarna, som lider av att politiker döljer sanningar och kastar bort skattepengar. Ibland är offren Sverigedemokrater, eller andra grupper eller individer. Samtidigt är Sverigedemokraterna och deras väljare, som är modiga nog att protestera och ta ansvar, de enda potentiella hjältarna i narrativet (Wagnsson & Barzanje 2021: 245–246).

Ett tydligt tecken på att det inte rör sig om normal journalistik är att Sputnik inte rapporterar i linje med vad man kan förvänta sig av en nyhetsplattform. Istället för att på daglig basis återge de stora nyhetskändelserna, så håller sig Sputnik strikt inom de sex subplotterna. Ofta lyfts enstaka, extrema, händelser fram och blåses upp på ett sådant vis att de passar in i en eller flera av subplotterna (Wagnsson & Barzanje 2021: 244–245).

Ett par tekniker kan urskiljas som används för att skapa logik och koherens i narrativet. För det första sammanfogar berättaren separata händelser som egentligen inte är relaterade till varandra på ett sätt så att de ser ut att utgöra en logisk sekvens. Läsaren serveras en ofullständig historia och förutsätts själv fylla i luckorna. En artikel från 15 september 2018 om några kinesiska turister som behandlas illa av den svenska polisen avslutas exempelvis med ett kort stycke om migration och det svenska valet. Berättaren förklarar inte hur dessa tre ämnen hör ihop, men förväntar sig att läsaren själv ska sammanfoga budskapet och skapa sig en logik. Läsaren leds att förstå en situation på ett speciellt vis, utan att Sputnik explicit serverar en tolkning, och blir på så vis "medförfattare" av texten. Sannolikheten att han/hon internaliserar budskapet och berättelsen som helhet förstärks därmed (Wagnsson & Barzanje 2021: 244). En annan teknik är att låta Ryssland vara osynlig som aktör i berättelsen. På så vis minskar risken för att läsaren ser berättelsen som vinklad och partisk och chanserna ökar att den blir mer trovärdig. Rapporteringen förefaller vara en objektiv, distanserad

beskrivning som inte tål att motsägas, eftersom referenspunkten tycks allmängiltig. Berättelsen framstår som självklar; det finns ingen tydlig avsändare med avsikt att påverka läsaren, narrativ kan inte kritiseras och det finns inget utrymme för alternativa tolkningar (Wagnsson & Barzanje 2021: 245).

Tre strategier: Smäda – skada – styra

En analys av berättelsen om Sveriges förfall utifrån teorier om internationella relationer, ledde till slutsatsen att ryska statsstyrda medienarrativ tycks bygga på tre huvudsakliga strategier, som kan benämnas ”smäda”, ”skada” och ”styra”. Dessa strategier identifierades initialt på grundval av empiriska och teoretiska observationer under analysen av narrativen om Sverige som kort återgavs ovan (Wagnsson & Barzanje 2021: 250–251). Tre därpå följande empiriska studier visar att Ryssland tillämpar dessa strategier även gentemot andra länder (Hellman 2021; Deverell m.fl. 2021; Hoyle m.fl. 2021).

Smäda innebär ett systematiskt förtal av exempelvis moral, ledarskap, befolkning och kultur, som kan skapa splittring och skada nationell självbild, internt och externt. Smäda handlar om att trycka ned landet som är föremål för narrativet. Detta kan resultera i statusförändringar i det internationella samfundet. Narrativ som syftar till statusskiften kan exempelvis baktala motståndarens politiska ledarskap eller befolkningens livsstil. Små stater är särskilt benägna att söka status på grundval av ett rykte som ”goda” och ansvarstagande stater med hög moral (Neumann & Carvalho 2015: 1–2). En liten stat som Sverige är enligt denna teori särskilt sårbar vad gäller den moraliska statusen och ryktet som en god makt.

Skada innebär försök att få mottagarlandet att verka svagt, genom systematiskt förtal av exempelvis militär kapacitet, styrbarhet, myndigheter och nationell sammanhållning. Medan den förra strategin riktas mot rykte, identitet och moral, handlar skada om att underminera materiell, fysisk styrka, styrbarhet och samhällsammanhållning. I det svenska fallet kan strategin exempelvis skönjas i narrativ om en svag militärmakt, eller i narrativ om demografiska problem. Det kan handla om att skada förtroendet för försvarsmakten, rättsväsendet eller myndigheters förmåga att organisera samhället. Denna strategi kan förstöra en stats kapacitet exempelvis vad gäller förmåga att skapa militära samarbeten.

Styra innebär försök att leda mottagarlandet i en för avsändaren fördelaktig riktning i enskilda sakfrågor, genom att uppmuntra önskvärt beteende och bortse från, förminska eller kritisera icke-önskvärt beteende. Berättaren försöker styra den andre, genom att racka ned på vissa fenomen och rapportera positivt om andra. Strategin liknar den man inom diplomatin kallar för ”coercive diplomacy” och som rymmer både ”morot och piska” (Jakobsen 2016; se för övrigt Ångström i detta nummer). Berättaren försöker få motparten att avstå

från ovälkommet beteende, medan välkommet beteende indirekt uppmuntras. Exempelvis lyfts Finlands positiva relation till Ryssland fram som ett gott exempel. Det kan också handla om att framhäva ”goda lösningar”, i det svenska fallet genom att skriva positivt om Sverigedemokraterna och på så vis indirekt visa läsaren på möjligheter till en alternativ, ljusare framtid.

Effekter

Effekterna av informationspåverkan över nationsgränser ska inte överskattas, då tendensen att mestadels acceptera information som bekräftar tidigare attityder och världsbilder begränsar sannolikheten för attitydförändringar. En jämförande studie av fyra länder tyder dock på att styrkan i ”confirmation bias” varierar beroende på individuella faktorer och nationella kontexter (Knobloch-Westerwick m.fl. 2019). Mediepubliker är knappast immuna mot rysk och annan utländsk informationspåverkan. I tillägg till den tidigare nämnda forskningen om effekter på val, finns ett antal empiriska studier som tyder på att rysk informationspåverkan ger avtryck.

Två nyutkomna experimentstudier visar att RT-konsumtion påverkar amerikaners politiska uppfattningar i vissa frågor, även när respondenterna är medvetna om att kanalen finansieras av den ryska regeringen (Fisher 2020; Carter & Carter 2021). En annan experimentstudie indikerar att amerikaner påverkas av för dem tidigare okända medier i samma utsträckning som av välkända (Peterson & Allamong 2021). Ytterligare en experimentstudie, som inkluderade 2032 svenskar, visar att Sputniks narrativ vann visst gehör, oberoende av hur texten var strukturerad och även bland läsaren som inte var bekanta med frågan som behandlades i texten (Wagnsson & Lundström 2022).

Som tidigare nämnts visar också flera studier att rysk informationspåverkan gentemot Ukraina har effekter (Peisakhin & Rozenas 2018; Onuch m.fl. 2021). Erlich och Garner (2021) tillför nyanser, genom resultat som visar att ukrainare generellt klarar att urskilja rysk desinformation, men att innehållet har betydelse. De mediekonsumenter som deltog i studien var mer benägna att tro på desinformation om ekonomi, än om politik, historia och militära frågor. Ukrainare med personliga band till Ryssland var mer benägna än andra att tro på pro-rysk desinformation. Att ukrainares personliga relationer och familjeband till Ryssland påverkar uppfattningar om ryska mediebudskap har också uppmärksamats i kvalitativa studier (Szostek 2017).

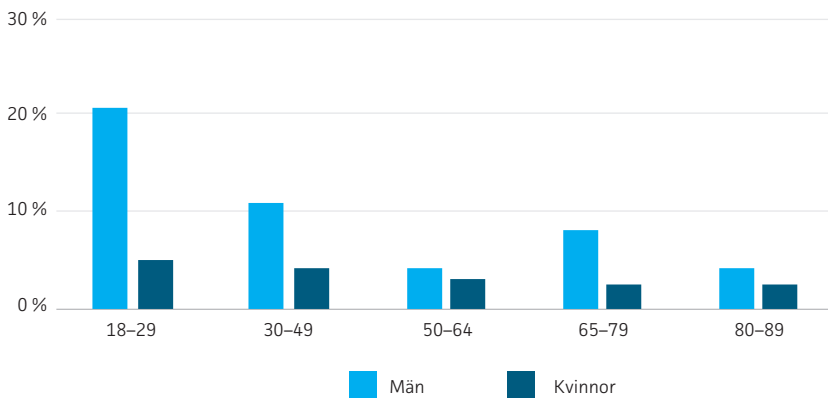
Storskaliga studier av RT-konsumtion globalt har granskat publiken närmare. En studie av hur RT konsumeras och sprids visar att kanalen nått större framgång i engelsk- och spanskspråkiga delar av världen och mindre bland arabisktalande publiker. En annan observation är att kanalen speciellt uppskattas i vissa grupper, främst bland högutbildade män (Orttung & Nelson 2019). En liknande kvantitativ studie fann att RT-konsumenter i liten utsträckning

engagerar sig aktivt i innehållet. Även den studien fann en överkonsumtion bland män, främst äldre (Crilly m.fl. 2022). Möjligen är det passiva förhållningssättet en framgång för RT. Saunders m.fl. (2022) menar att målet inte är att uppamma politisk aktivism, utan tvärtom att odla apati och politikerförakt.

Artikeln ”The paperboys of Russian messaging: RT/Sputnik audiences as vehicles for malign information influence” (Wagnsson 2022) kartlägger svenskars konsumtion av RT och Sputnik. Studien baseras på en enkätundersökning genomförd online av Novus 3–11 november 2020, med 3033 respondenter. Resultaten visar att RT/Sputnik-konsumenter i något högre grad än icke-konsumenter instämmer i de åsikter som framförs av de ryska påverkanskanalerna. Det här gäller många politiska värderingar, från feminism och HBTQ-frågor, men även synen på Ryssland och frågor om nationell säkerhet.

Resultaten visar också en rätt hög konsumtion. 7 % av respondenterna sade sig konsumera RT/Sputnik; 5 % mer sällan och 2 % varje vecka eller månad. Ett viktigt resultat är att det finns konsumenter i alla åldersgrupper, bland båda könen och bland anhängare av alla politiska partier. Män och yngre är dock tydligt överrepresenterade. Nästan tre av fyra RT/Sputnik-konsumenter är män, och den yngsta åldersgruppen (18–29 år) är klart överrepresenterad. RT/Sputnik-konsumenter stödjer framförallt icke-parlamentariska partier, Sverigedemokraterna, samt Vänsterpartiet, i högre utsträckning än icke-konsumenter.

Figur 1. RT/Sputnik-konsumtion per ålder och kön



RT/Sputnik-konsumenter skiljer ut sig mot icke-konsumenter på en rad punkter. De uttrycker lägre tillit till svenska politiker och centrala statliga institutioner, med undantag av Försvarsmakten. De avviker genom sin mycket höga konsumtion av såväl inhemska som utländska medier. De är mer benägna att diskutera nyheter – med undantag för nyheter från traditionella svenska medier – i verkliga livet. De är samtidigt mer skeptiska till alla typer av media och journalism, förutom svensk alternativmedia, RT och Sputnik. Trots denna skepsis är de mer benägna än icke-konsumenter att sprida medieinnehåll på sociala

medier. De är också mer villiga att sprida nyheter utan att veta ursprunget och även när de misstänker att innehållet inte är sant. Detta tyder på att de har god potential i att förstärka RT/Sputniks budskap genom spridning.

Detta resultat från en svensk kontext kan kontrasteras mot Crilley m.fl. (2022), som fann att RT:s publik var tämligen passiv. De studerade dock en global publik och hade ett annat forskningsfokus. Resultaten av den svenska studien pekar däremot i samma riktning som Orttung och Nelson (2019: 90), som drar följande slutsats: "RT seems to have found a niche audience of activists. Its viewers tend to skew toward highly educated males. Social media data suggest that these viewers are active in commenting on the stories and sharing Russian content through repostings and links."

Framtida forskning behöver gräva djupare i konsumenters benägenhet att sprida informationspåverkan, men även i hur mottagligheten för informationspåverkan varierar bland individer, grupper och i olika nationella kontexter. Vissa mekanismer är välbelagda, som att upprepning ökar sannolikheten att mediekonsumenter tror på ett budskap (Pennycook m.fl. 2018). Personlighetsdrag och kognition påverkar också mottagligheten för desinformation och informationspåverkan (Schaewitz m.fl. 2020). Känslors och identiteters betydelse är en annan viktig fråga, liksom den varierande mottagligheten bland kvinnor och män och i olika åldersgrupper.

Från fronten till horisonten: MII som varaktigt hot

Inför det svenska riksdagsvalet 2022 uttalade sig företrädare för Myndigheten för Psykologiskt Försvar (MPF) på ett vis som gjorde att det föreföll som att Ryssland inte bedriver någon informationspåverkan mot Sverige. MPF:s företrädare förnekade inte att det finns långsiktig påverkan, men uppehöll sig främst vid kortsiktig påverkan i kampanjform. Chefen för den operativa avdelningen Mikael Tofvesson sa "...det pågår ingen större påverkan mot befolkningen inför det svenska riksdagsvalet" (Sallinen 2022). Han varnade i en intervju för eventuella påverkanskampanjer inför valet, som dock inte kunna urskiljas vid den tidpunkten (Fyrk 2022).

Svenska journalister och myndighetsrepresentanter refererar också ofta till "påverkansoperationer" och "påverkanskampanjer". Dessa termer ger intrycket att rysk informationspåverkan är ett flyktigt och tillfälligt fenomen. Om myndighetsföreträdare, media eller politiker förstår och förmedlar en bild av informationspåverkan som tillfälliga kampanjer som främst inträffar inför val eller inom särskilda sakområden – som när svensk socialtjänst intensivt smutskastades under en kort period under vintern 2022 – förmedlas bilden av illasinnad informationspåverkan som ett högst tillfälligt fenomen. Det riskerar att sända signaler om att individer kan skydda sig, enbart genom att vara på sin vakt och lystra till myndigheters varningar inför val, eller vid andra

tillfällen, när den plötsligt kan ”poppa upp”. Tillfälliga informationskampanjer och operationer förekommer och ska tas på största allvar, inte minst när den sker i samband med val, eller i samband med uppsplitande och polariserande händelser, som under BLM-proteserna. Det allvarligaste problemet är dock inte kortsiktiga kampanjer, utan den ständigt pågående påverkan. MII tycks vara här för att stanna och det är hög tid att inse vidden av problemet och att det inte rör sig om tillfälliga kampanjer. Edward Lucas skriver i *Journal of Democracy*:

... propaganda efforts like those surrounding the downing of the Malaysian jetliner are not isolated Russian responses to particular events. Instead, they are manifestations of a comprehensive strategy using “sharp power” to disrupt, subvert, and essentially hijack the information systems of targeted countries and regions. The Kremlin’s ambitions are evident in the scale of its financial investments and the global reach of its activities (Lucas 2022:138).

Kännetecknade för rysk MII är långsiktigheten och systematiken. MII kan exempelvis på längre sikt bidra till att normalisera uppfattningar som tidigare setts som extrema, i samverkan med rörelser – ofta högerextrema, ibland vänsterextrema – i mottagarländerna (Innes m.fl. 2021; Bennett & Livingston 2018). Genom plattformar som RT kanaliseras narrativ som sedan ompaketeras och sprids via traditionell media eller sociala medier (Watanabe 2019; Khaldarova & Pantti 2016). En viktig teknik är att efterhärma nationella politiska narrativ och nationella medier (Petersen & Allamong: 5). I Sverige har RT:s och Sputniks budskap hittills främst speglat och förstärkt den svenska högerextrema diskursen, som generellt är kritisk mot etablissemangen (politiker och vanliga medier), odlar ”vi och dem”-känslor och anknyter till och söker förstärka ”kulturkrig-debatter” (Åkerlund 2021: 2; Edenborg 2022: 511). Genom att stimulera spridning av narrativ via nationella medier säkras en långsiktig påverkan, som inte är beroende av ryska statsstyrda kanaler.

Denna artikel har sökt teckna en översiktlig bild av rysk informationspåverkan som politiskt problem. Fortsatt forskning krävs för att bättre förstå metoder (exempelvis användningen av mediekanaler och tekniska verktyg som botar), effekter och motåtgärder. Sådan forskning bör också studera MII som emanerar från andra politiska aktörer. MII är dock inte bara ett angeläget problem för forskare, utan ett otyg som angår var och en. Uppmaningar att ”vara på sin vakt” riskerar dock att underminera människors tro på information och leda till en överkritisk inställning till medier. Det är knappast sunt eller fruktbart att leva i ett tillstånd av ständig misstänksamhet. Källtilltro är lika viktigt som källkritik. Ett annat viktigt budskap är att MII är beroende av att vanliga människor fungerar som ”spridningsverktyg” och att man ska vara varsam med vad man sprider på nätet.

I vår tid pågår det ännu fysiska strider vid fronten, i Ukraina och i andra

delar av världen. Men krig på marken når oftast någon form av slut förr eller senare. MII kommer däremot troligen att bestå, som ett ständigt närvarande hot. Det är värt att avslutningsvis påminna om Ördéns (2020) varning, att det ytterst är den mänskliga omdömesförmågan som står på spel.

Referenser

- Argemi, Marc & Fine, Gary A., 2019. "Faked News: The Politics of Rumour in British World War II Propaganda", *Journal of War & Culture Studies* 12(2), s. 176-193.
- Audinet, Maxime, 2021. "Le Lion, l'Ours et les Hyènes: Acteurs, pratiques et récits de l'influence informationnelle russe en Afrique subsaharienne francophone", *IRSEM* 83, s. 9-93.
- Audinet, Maxime & Dreyfus, Emmanuel, 2022. "La Russie au Mali: une présence bicéphale", *Étude, IRSEM*, 97, s. 10-87.
- Bastos, Marko & Farkas, Johan, 2019. "'Donald Trump Is My President!': The Internet Research Agency Propaganda Machine", *Social Media + Society*, s. 1-13.
- BBC, 2022. "RT: Russian-backed TV news channel disappears from UK screens", tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-60584092>, citerad 2022-09-09.
- Benkler, Yochai, Faris, Robert & Roberts, Hal, 2018. *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation and Radicalization in American Politics* New York: Oxford University Press.
- Bennett, Lance & Livingston, Steven, 2018. "The Disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions", *European Journal of Communication* 33(2), s. 122-139.
- Bradshaw, Samantha, DiResta, Renée & Miller, Carly, 2022. "Playing Both Sides: Russian State-Backed Media Coverage of the #BlackLivesMatter Movement", *The International Journal of Press/Politics*, s. 1-27.
- Carter, Erin Baggott & Brett, L. Carter, 2021. "Questioning More: RT, Outward Facing Propaganda, and the Post-West World Order", *Security Studies* 30(1), s. 49-78.
- Colliver, Chloe, Pomerantsev, Peter, Applebaum, Anne & Birdwell, Jonathan, 2018. "Smearing Sweden. International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election", Report, Institute for Strategic Dialogue & London School of Economics.
- Crilly, Rhys, Marie Gillespie, Bertie Vidgen & Alistair Willis, 2022. "Understanding RT's Audiences: Exposure Not Endorsement for Twitter Followers of Russian State-Sponsored Media", *The International Journal of Press/Politics* 27(1), s. 220-242.
- Darcy, Oliver, 2022. "RT America ceases productions and lays off most of its staff." *CNN*, tillgänglig på <https://edition.cnn.com/2022/03/03/media/rt-america-layoffs/index.html>, citerad 2022-09-09.
- Deverell, Edward, Wagnsson, Charlotte & Olsson, Eva-Karin, 2021. "Destruct, direct and suppress: Sputnik narratives on the Nordic countries", *The Journal of International Communication* 27(1), s. 15-37.
- Doroshenko, Larissa & Lukito, Josephine, 2021. "Trollfare: Russia's Disinformation Campaign During Military Conflict in Ukraine", *International Journal of Communication*, s. 4662-4689.
- Edenborg, Emil, 2022. "Disinformation and gendered boundarymaking: Nordic media audiences making sense of 'Swedish decline'", *Cooperation and Conflict* 57(4), s. 496-515.

- Edenborg, Emil, 2023. "Den ryska hbtq-rörelsen från glasnost till kriget i Ukraina. Ett civilsamhällesperspektiv på Rysslands misslyckade demokratisering", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 197-220.
- EFJ, 2022. "Fighting disinformation with censorship is a mistake. European Federation of Journalists", tillgänglig på <https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake/>, citerad 2022-09-09.
- Elshehawy, Ashrakat, Gavras, Konstantin, Marinov, Nikolay, Nanni, Federico, & Schoen Harald, 2021. "Illiberal Communication and Election Intervention during the Refugee Crisis in Germany", *Perspectives on Politics*, s. 1-19.
- Elsawah, Mona & Howard, Philip N., 2020. "‘Anything that causes chaos’: The organizational behavior of Russia Today (RT)", *Journal of Communication* 70(5), s. 623-645.
- Erllich, Aaron & Garner, Calvin, 2021. "Is pro-Kremlin Disinformation Effective? Evidence from Ukraine", *International Journal of Press/Politics*, s. 1-24.
- Europaparlamentet, 2022a. "EU must prepare better to fight off foreign interference and disinformation", tillgänglig på <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24790/eu-must-prepare-better-to-fight-off-foreign-interference-and-disinformation>, citerad 2022-09-09.
- Europaparlamentet, 2022b. "Foreign disinformation: the EU needs to prepare and respond better", tillgänglig på <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220228IPR24221/foreign-disinformation-the-eu-needs-to-prepare-and-respond-better>, citerad 2022-09-09.
- Europaparlamentet, 2022c. "Digital Services: landmark rules adopted for a safer, open online environment", tillgänglig på <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34364/digital-services-landmark-rules-adopted-for-a-safer-open-online-environment>, citerad 2022-09-09.
- Europeiska kommissionen, 2022a. "Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine", tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441, citerad 2022-09-09.
- Europeiska kommissionen, 2022b. "Ukraine: Sanctions on Kremlin-backed outlets Russia Today and Sputnik", tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1490?s=09, citerad 2022-09-09.
- Europeiska kommissionen, 2022c. "Speech by President von der Leyen at the EP Plenary on the social and economic consequences for the EU of the Russian war in Ukraine – reinforcing the EU’s capacity to act", tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_2785, citerad 2022-09-09.
- Europeiska rådet, 2022. "EU imposes sanctions on state-owned outlets RT/Russia Today and Sputnik’s broadcasting in the EU", tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>, citerad 2022-09-09.
- Fisher, Aleksandr, 2020. "Demonizing the enemy: the influence of Russian state-sponsored media on American audiences", *Post-Soviet Affairs* 36(4), s. 281-296.
- Freedom House, 2017. "Ukraine: Ban of Independent Russian TV Undermines Media Freedom", tillgänglig på [Ukraine: Ban of Independent Russian TV Undermines Media Freedom | Freedom House](https://www.freedomhouse.org/country/ukraine/ban-independent-russian-tv-undermines-media-freedom), citerad 2022-09-09.
- Fyrk, Johan, 2022. "Hotet – en rysk kampanj vid valet: 'Nu ökar vår oro'", *Dagens Nyheter*, tillgänglig på <https://www.dn.se/sverige/hotet-en-rysk-kampanj-vid-valet-nu-okar-var-oro/>, citerad 2022-09-09.

- Hall Jamieson, Kathleen, 2018. *Cyber war: How Russian hackers and trolls helped elect a president*. Oxford University Press.
- Hellman, Maria, 2021. "Infodemin under pandemin. Rysk informationspåverkan mot Sverige", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 451-474.
- Hoyle, Aiden, van den Berg, Helma, Doosje, Bertjan & Kitzen, Martijn, 2021. "Portrait of liberal chaos: RT's antagonistic strategic narration about the Netherlands", *Media, War & Conflict*, s. 1-19.
- Innes Martin, Innes, Helen, Roberts, Colin, Harmston, Darren & Grinnell, Daniel, 2021. "The normalisation and domestication of digital disinformation: on the alignment and consequences of far-right and Russian State (dis)information operations and campaigns in Europe", *Journal of Cyber Policy* 6(1), s. 31-49.
- Karmanau, Yuras, 2021. "Ukraine shuts TV channels owned by Russia-friendly tycoon", *ABC News*, tillgänglig på [Ukraine shuts TV channels owned by Russia-friendly tycoon - ABC News \(go.com\)](https://www.abc.com.au/news/2022-08-29/ukraine-shuts-tv-channels-owned-by-russia-friendly-tycoon), citerad 2022-08-29.
- Khaldarova, Irina & Pantti, Mervi, 2016. "Fake News", *Journalism Practice* 10(7), s. 891-901.
- Knobloch-Westerwick, Silvia, Liu, Ling, Hino, Aairo, Westerwick, Axel, & Johnson, Benjamin K., 2019. "Context impacts on confirmation bias: Evidence from the 2017 Japanese snap election compared with American and German findings human", *Communication Research* 45(4), s. 427-449.
- Khaldarova, Irina, 2021. "Brother or 'Other'? Transformation of strategic narratives in Russian television news during the Ukrainian crisis", *Media, War & Conflict* 14(1), s. 3-20.
- La Cour, Christina Henriette, 2022. *Fighting falsehoods: how democratic states counter disinformation - an analysis of counter-disinformation policies in the United States, Sweden and Germany*. Florence: European University Institute, EUI PhD thesis, Department of Political and Social Sciences.
- Lasswell, Harold, 1927. "The theory of political propaganda", *The American Political Science Review* 21(3), s. 627-631.
- Lemke, Tobias & Habegger, Michael W., 2022. "Foreign Interference and Social Media Networks: A Relational Approach to Studying Contemporary Russian Disinformation", *Journal of Global Security Studies* 7(2).
- Linville, Darren L. & Warren, Patrick L., 2020. "Troll Factories: Manufacturing Specialized Disinformation on Twitter", *Political Communication* 37(4), s. 447-467.
- Lucas, Edward, 2022. "How Autocrats Undermine Media Freedom", *Journal of Democracy* 33(1), s. 131-146.
- Miskimmon, Alister, O'Loughlin, Ben & Roselle, Laura, 2013. *Strategic Narratives. Communication power and the new world order*. London, NY: Routledge.
- Murray, Miranda, & Marrow, Alexander, 2021. "Germany takes Russia's RT Deutsch off air within days of launch", *Reuters*, tillgänglig på <https://www.reuters.com/technology/germany-takes-russias-rt-deutsch-off-air-within-days-launch-2021-12-22/>, citerad 2022-09-09.
- Neumann, Iver & Carvalho, Benjamin, 2015. "Introduction", i De Carvalho B. et al. (eds), *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. London: Routledge.
- Nygren, Gunnar, 2023. "Rysk journalistik mellan makt och professionalism", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 173-195.
- Onuch, Olga, Mateo, Emma & Waller, Julian G., 2021. "Mobilization, Mass Perceptions, and (Dis)information: "New" and "Old" Media Consumption Patterns and Protest", *Social Media + Society* 7(2), s. 1-18.

- Orttung, Robbert & Nelson, Elizabeth, 2019. "Russia Today's strategy and effectiveness on YouTube", *Post-Soviet Affairs* 35(2), s. 77-92.
- Peisakhin, Leonid & Rozenas, Arturas, 2018. "Electoral Effects of Biased Media: Russian Television in Ukraine", *American Journal of Political Science* 62(3), s. 535-550.
- Pennycook, Gordon, Cannon, Tyrone D. & Rand, David G., 2018. "Prior exposure increases perceived accuracy of fake news", *Journal of Experimental Psychology: General* 147(12), s. 1865-1880.
- Ramsay, Gordon & Robertshaw, Sam, 2019. *Weaponising News: RT, Sputnik and Targeted Disinformation*. London: King's College.
- Russian Government, 2014. "The military doctrine of the Russian Federation. 25 Dec. No. Pr.- 2976", tillgänglig på <http://rusemb.org.uk/press/2029>, citerad 2022-09-09.
- Russian Government, 2016. "Doctrine of information security of the Russian Federation", tillgänglig på [Совет Безопасности Российской Федерации \(scrf.gov.ru\)](http://www.scrf.gov.ru), citerad 2022-09-09.
- Sallinen, Jani Pirttialo, 2022. "Tuftt för Ryssland att påverka Sverige", SVD, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/AL4RpA/tuftt-for-ryssland-att-paverka-svenskar-infor-valet-2022>, citerad 2022-09-09.
- Saunders, Robert A., Rhys Crilley & Chatterje-Doody, Precious N., 2022. "ICYMI: RT and Youth-Oriented International Broadcasting as (Geo)Political Culture Jamming", *The International Journal of Press/Politics* 27(3), s. 696-717.
- Schaewitz, Leonie, Kluck, Jan P., Klösters, Lukas, & Krämer, Nicole, C., 2020. "When is Disinformation (In)Credible? Experimental Findings on Message Characteristics and Individual Differences", *Mass Communication & Society* 23(4), s. 484-509.
- Somers, Margaret R., 1994. "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach", *Theory and Society* 23(5), s. 605-649.
- Szostek, Joanna, 2017. "The Power and Limits of Russia's Strategic Narrative in Ukraine. The Role of Linkage", *Perspectives on Politics* 15, s. 379-395.
- Till, Christopher, 2020. "Propaganda through 'reflexive control' and the mediated construction of reality", *New Media & Society* 23(6), s. 1362-1378.
- Toler, Aric, 2018. "The Kremlin's Shifting, Self-Contradicting Narratives on MH17", *Bellingcat*, tillgänglig på <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2018/01/05/kremlins-shifting-self-contradicting-narratives-mh17/>, citerad 2022-09-09.
- Tucker, Joshua A., Guess, Andrew, Barberá, Pablo, Vaccari, Christian, Siegel, Alexandra, Sanovich, Sergey, Stukal, Denis & Nyhan, Brendan, 2018. *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*. Hewlett Foundation Report.
- Wagnsson, Charlotte, 2022. "The paperboys of Russian messaging: RT/Sputnik audiences as vehicles for malign information influence", *Information, Communication & Society*, s. 1-19.
- Wagnsson, Charlotte, 2020. "What is at stake in the information sphere? Anxieties about malign information influence among ordinary Swedes", *European Security* 29(4), s. 397-415.
- Wagnsson, Charlotte & Barzanje, Costan, 2021. "A framework for analysing antagonistic narrative strategies: A Russian tale of Swedish Decline", *Media, War and Conflict* 14 (2), s. 239-257.
- Wagnsson, Charlotte & Lundström, Magnus, 2022. "Ringing True? The persuasiveness of narratives in malign information influence", *Media War and Conflict*, s. 1-18.

- Walker, Christopher, 2018. "What is 'Sharp Power'?", *Journal of Democracy* 29(3), s. 9-23.
- Watanabe, Kohei, 2017. "The spread of the Kremlin's narratives by a western news agency during the Ukraine crisis", *The Journal of International Communication* 23(1), s. 138-158.
- Wright, K., Scott, M. & Bunce, M., 2020. "Soft power, hard news: How journalists at state-funded transnational media legitimize their work". *The International Journal of Press/Politics* 25(4), s. 607-631.
- Åkerlund, Mathilda, 2021. "Dog whistling far-right code words: The case of 'culture enricher' on the Swedish web", *Information, Communication & Society*, s. 1-18.
- Ördén, Hedvig, 2020. *Securing Judgement. Rethinking Security and Online Information Threats*. Stockholm University: Stockholm Studies in Politics 185.

Seger och nederlag i Ukrainakriget

Jan Ångström

Victory and defeat in the war in Ukraine

Who will win the war in Ukraine? For centuries the outcome of war has been described in terms of victory and defeat. Since the Russian invasion began in February 2022, scores of articles in the daily press have touched on the issue of the Ukraine war. At the same time, an increasing number of analysts and scholars argue that the concepts victory/defeat are not the most adequate to describe the outcomes of several modern wars. It is empirically rare with unequivocal outcomes where one side unconditionally surrenders and war almost never follows a clear template. Superpowers are seemingly defeated by poor developing countries and planned blitzkrieg operations get stuck in the mud and lack of maintenance. At the same time, it is easy to see that there is a significant interest for the parties involved in a war to continue using the concepts victory/defeat because one of the few things that can legitimize the enormous costs of that war is precisely victory. In this text, the outcome of the Ukraine war – as it looks like in early 2023 – is analyzed according to Johnson and Tierney’s model of the so-called score-keeping and match-fixing.

Inledning

Vem vinner kriget i Ukraina? Det är kanske den vanligaste frågan som har ställts sedan den senaste fasen i kriget inleddes 24 februari 2022 i form av en storskalig rysk invasion. I sig betyder inte detta att det är den viktigaste frågan om kriget, men det är ändå en signal om den helt centrala roll som begreppsparet seger/nederlag spelar i praktiskt taget alla diskussioner om krig och krigföring. Utan ett utfall skulle vi ju befinna oss i en situation av evigt krig och det är något få av oss vill – och kan – föreställa sig. Det finns också en stor lockelse i segerbegreppet, så tillvida att en av de saker som kan legitimera krigets fasor och kostnader är just seger. ”In war there is no substitute for victory” – som den amerikanske

Jan Ångström är verksam vid Institutionen för krigsvetenskap och militärhistoria, Försvarshögskolan (FHS).
E-post: jan.angstrom@fhs.se

generalen på Stilla havs-fronten Douglas MacArthur kärnfullt uttryckte det. Vi kan därmed räkna med att begreppsparet fortsatt kommer att ha en central plats i debatter om krig och krigsföring.

Innebörden av begreppen seger och nederlag är däremot inte så självklara. Hur ska vi exempelvis förstå utfallet av 1812 års krig, där britterna och deras allierade stoppade de amerikanska försöken att erövra Kanada och amerikanerna förhindrade de brittiska försöken att återerövra delar av det nyligen självständiga USA, samtidigt som den brittiska seden att tvångsrekrytera amerikaner och beslagta amerikanska skepp i kriget mot Napoleon fortsatte obehindrat, men britterna lättade på handelshinder som hade irriterat USA. Båda sidor verkar ha besegrat den andre till del, men samtidigt tycks ingen ha fått igenom sin vilja helt. Detta är heller inte unikt, utan det är i själva verket få krig som slutar med en tydlig segrare och en tydlig förlorare. Inte ens andra världskriget – ofta sett som ett praktexempel på tydliga utfall – kan sägas ha ett otvetydigt avslut för alla involverade. Å ena sidan besegrades naturligtvis Hitler-Tyskland och Churchills utlovade seger från 1940 kunde realiseras. Å andra sidan var priset för segern oerhört högt och bland annat en av kriget utmattad ekonomi resulterade i att britterna avvecklade sitt imperium. Hur mycket får en seger kosta för att det fortfarande ska utgöra en seger?

Det är särskilt intressant att studera seger och nederlag i Ukrainakriget eftersom det kan komma att utgöra ett arketypiskt fall av en s.k. *full-spektrum konflikt*, som det ibland kallas, där både icke-militär och militär krigsföring förekommer i stor skala.

Att blanda dessa sätt att föra krig är också centralt i modernt ryskt militärt tänkande – där militära medel är tänkta att användas samtidigt som påverkansoperationer, cyberoperationer, ekonomiska och diplomatiska medel och s.k. ”politisk krigsföring” (Jonsson 2019). Om vi förstär Ukraina kriget som att det satte igång redan senhösten 2013 kan vi tydligare se nyttan med begreppet ”full-spektrum konflikt”. Under hela den gångna tioårsperioden har Ryssland sökt påtvinga Ukraina sin vilja med varierande grad av eskalering och med varierande grad av tvång och andra påverkansoperationer. I landets östra delar har Ryssland stöttat ”separatister” sedan 2014, främst med materiel, men ryska reguljära förband har också deltagit i strider med mindre omfattning (Bowen 2019). Kriget kan alltså sägas varit pågående långt innan den storskaliga, öppna invasionen i februari 2022 inleddes.

Ibland torgförs också seger och nederlag som diametralt motsatta alternativ till förhandling och fredsavtal. Detta är missvisande. Våld och förhandling är visserligen olika sätt att lösa konflikter, men krigsavslut är inte samma sak som konfliktlösning. Krigsavslut som vetenskapligt begrepp brukar bara definieras som att striderna upphör (Luttmar & Terris 2017), inte att konflikten nödvändigtvis är löst. På Koreahalvön är t.ex. knappast konflikten löst, men Koreakriget är avslutat sedan länge. I själva verket är det oerhört vanligt att

förhandlingar pågår fortlöpande under kriget. Detta betyder inte att parterna är genuint intresserade av fredlig konfliktlösning, utan överläggningarna kan gälla sådana saker som fångutväxling för att kunna fortsätta kriget. I Ukraina-kriget har förhandlingar hittills haft att göra med just fångutväxling, men också handlat om fredad transport av spannmål från hamnarna i Svarta havet. Även det allra mest villkorlösa underkastelse som vi kan föreställa oss kommer dessutom innehålla ett visst mått av förhandling, eftersom det finns en lång rad praktiska saker som måste redas ut i samband med krigsslutet. Hur ska t.ex. utbyte av krigsfångar ske, hur och när ska vapenstillstånd införas, hur ska krigsskadedestånd (om segraren kräver det) betalas, hur ska territorier och tillträde regleras och hur ska civila flyktingar kunna återvända? Detta är blott ett fåtal av de frågor som måste redas ut av de krigförande parterna så att inte krigshandlingar blossar upp på nytt.

Krig avslutas därmed alltid med samtal som syftar till att reglera den inledande fredsfasen. För att krigs avslutet ska vara mer varaktigt brukar forskare argumentera för att de krigförande parterna måste inse att fortsatt krig eller onödigt utdragna förhandlingar kostar mer än att sluta fred (Wagner 1993; Goemans 2000). Det är också viktigt att betona att det inte finns något som säger att förhandling bara sker mellan jämbördiga parter. Hur konflikten har fortskridit, hur det har gått och vem som har mest resurser kvar eller får mest extern hjälp (dvs. kan fortsätta kriget längst) kommer att påverka förhandlingarnas utfall (Pillar 1993; Powell 2004; Reiter 2009).

Vad vi också kan räkna med, eftersom motsatsparet seger-nederlag är centralt i den politiska debatten, är att innebörden av seger respektive förlust kommer att vara fortsatt omstridd och därmed utnyttjas, med många rivaliserande tolkningar. Att besvara frågan om vem som vinner Ukrainakriget är i huvudsak en begreppslig uppgift. Det är t.o.m. så att Ukrainakriget väcker två centrala, men svårbesvarade frågor: När inleddes kriget egentligen och vem står som vinnare när det på sikt avslutas? Eftersom kriget pågår med full kraft i skrivande stund går det inte att i denna text slutligt avgöra vem som segrar i kriget och det går naturligtvis heller inte att avgränsa kriget tidsmässigt då vi inte vet hur länge det kommer att pågå. Istället är syftet främst att erbjuda ett fördjupat, mer komplext sätt att analysera seger och nederlag i förhoppningen att den vardagliga debatten om vad som utmärker vinster och förluster i krig kan nyanseras och inspireras av den forskning som genomförts på området de senaste årtiondena.

I artikeln kommer jag att visa att det analytiska ramverk som har utvecklats av forskarna Dominic Johnson och Dominic Tierney (2006) och som är avsett för att studera *avslutade* krig, också är fruktbart för att analysera *pågående* krig, som t.ex. det i Ukraina. I korthet menar författarna att seger kan förstås i termer av en ”uppgjord match” istället för på det traditionella sättet, som bygger på det objektiva mätandet av framgång i form av ett ”scorekort”. I analysen

kommer jag att använda bägge angreppssätten för att också illustrera de metodologiska svårigheter man möter om man mer systematiskt undersöker ”hur det går” i ett krig.

Artikeln redogör för ett antal centrala analytiska dimensioner i forskningen om seger och nederlag i krig. Utifrån dessa kommer sedan det pågående kriget i Ukraina att skärskådas. De analytiska delarna inleds med ett resonemang om hur kriget kan avgränsas tidsmässigt, för att därefter följas av en diskussion av begreppen *seger* och *nederlag* utifrån dels ett scorekortsresonemang, dels ett som är baserat på idén om ”uppgjord match”.

Att analysera seger och nederlag i krig

Seger och nederlag är lika centrala begrepp för de stridande som för dem som försöker studera kriget och dra slutsatser om vad som kan förklara utfallet. Trots begreppens uppenbara betydelse glöms definitioner alldeles för ofta bort i utsagor om vem som vinner. Seger, tycks det, ska kännas igen när man ser den. Det är heller inte bara i den vardagliga debatten om seger och nederlag som begreppen inte definieras. Även den ansedda tidskriften *Foreign Affairs* har sedan Rysslands storskaliga invasion i februari 2022 publicerat en rad artiklar om hur kriget fortskrider där begreppsparet inte närmare preciseras (se t.ex. Fix & Kimmage 2022). Denna försummelse är problematisk. Tydliga och precisa definitioner av centrala begrepp är avgörande för analysernas kvalitet och utan tydliga definitioner blir den vardagliga diskussionen om t.ex. Ukrainakriget lidande.

Att diskutera seger och nederlag utifrån vilken krigföringsnivå som våldet utspelas, har varit vanligt sedan medeltiden. Under antiken gjordes dock ingen åtskillnad mellan kriget och slaget i tänkandet om krig. På sätt och vis var de en och samma sak eftersom kriget pga resursbrist oftast bara kunde genomföras i en kraftsamlingsriktning och under en begränsad period under året. Under medeltiden började emellertid slagets praktik och krigets praktik att skilja sig från varandra. De högre kostnaderna för kriget i och med det tunga kavalleriets ökade betydelse medförde att manövern – den organiserade rörelsen mellan och under slagen – blev viktigare, samtidigt som det tunga kavalleriet också var överlägset infanteriet i slagen. För att skydda sig från riddare byggdes ringmurar och borgar i närheten av städerna. Detta medförde i sin tur att belägringar blev det dominerande sättet att föra krig på och detta förlängde kriget med flera år. Kriget och slaget började växa från varandra. I och med massarméernas framväxt under Napoleonkrigen växte dessutom behovet fram av en krigföringsnivå mellan taktik – läran om slaget – och strategi – läran om kriget. Den operativa nivån – fälttåget – var en reaktion på behovet av att samordna manövrerande armékårer för att åstadkomma så fördelaktiga förutsättningar för slagen som möjligt (Bond 1998; Ångström & Widen 2015: 56–60).

Genom att differentiera seger- och nederlagsbegreppen efter de olika krigföringsnivåerna kunde mer nyanserade analyser av hur kriget fortskred göras. Teorier om hur resultat av slag kunde ackumuleras till utfall i krig började också växa fram. Den överlägset vanligaste av dessa är att seger i slagen till slut kommer att ha en effekt på den strategiska nivån och segern i kriget kommer att vara ett faktum (Martel 2007). Genom att analysera seger utifrån krigföringsnivå kunde det också börja utvecklas förklaringar till situationer, där till synes en sida i kriget besegrade den andre i de enskilda slagen, men trots det gick förlorande ur kriget. Det gick också att skapa teorier om hur någon sida kunde nå seger i kriget opropotionerligt snabbt och med små förluster (Lewis 2010; Ingesson 2016).

Det överlägset vanligaste sättet att definiera seger och nederlag utgår ifrån en s.k. sluttillståndsförståelse (Mandel 2005). I korthet betyder detta att man segrar i kriget om man uppnår det som man har avsett att uppnå med våldsanvändningen. Detta är naturligtvis inte en orimlig tolkning och den kan sägas vara grundad i Clausewitz definition av kriget som en akt för att påtvinga en motståndare sin vilja (1993: 83; cf. Luttwak 1982). Om man lyckas uppnå sina politiska avsikter så har man ju i någon mening segrat i kriget som helhet. Denna tolkning återfinns i merparten av moderna västerländska militära doktriner samt i åtskilliga vetenskapliga texter och den är också utgångspunkten för metoden att räkna seger och nederlag via ett s.k. "scorekort". På de lägre operativa och taktiska nivåerna handlar det oftare om att uppnå rena militära mål, men logiken är fortsatt densamma: Om man når de mål som man avser att uppnå så har man segrat och om man inte når dem har man förlorat.

Även om detta är det vanligaste sättet att definiera seger så är det långtifrån okontroversiellt. Thomas Schelling menade t.ex. att ett renodlat fokus på sluttillståndet gjorde att krigets kostnader glömdes bort. Detta medförde att kriget i värsta fall kunde kosta mer än den eventuella nyttan som det förde med sig. Sådana krig var irrationella och Schelling som var verksam under det kalla krigets mest spänningsfyllda perioder såg naturligtvis faran om beslutsfattare började överväga möjligheten av kärnvapenkrig utan att ta hänsyn till kostnaderna. På så vis menade han att strategi inte längre kunde förstås som läran om seger i kriget, utan hade blivit "våldets diplomati" (1966: 34). I och med att supermakternas kärnvapenarsenaler växte och ömsesidig förstörelse föreföll vara det enda utfallet, började också många ifrågasätta hela idén om seger i krig (t.ex. Hobbs 1979; Gray 1979). Även om Schellings invändningar verkar rimliga, ska man ha i åtanke att det heller inte är lätt att ta hänsyn till kostnader i kalkyler om seger, eftersom det inte är helt självklart exempelvis hur många liv som ett lands fortsatta oberoende är värt. Det hela blir naturligtvis än mer problematiskt med tanke på att krig sällan startar utan att stora, ofta abstrakta, värden som frihet, självständighet, territoriell integritet och nationell stolthet står på spel. Ytterligare ett lager av komplexitet handlar så klart om tidens

betydelse, dvs. ska man väga in långsiktiga kostnader eller bara de kortsiktiga och bör man också beakta alternativkostnader i bedömningen av seger och nederlag?

Sluttillståndsförståelsen har också mött omfattande kritik från metodologiskt håll (se t.ex. Gray 2002; Mandel 2005). Politiska mål i krig är ofta vaga, föränderliga och heterogena, vilket försvårar tydliga, objektiva analyser av seger. Om man t.ex. har målet att skapa en demokrati vid tiden för invasionen i Afghanistan 2001 – hur ska man då veta att man har lyckats med tanke på att demokrati kan förstås som allt mellan västerländsk liberal demokrati och s.k. elektoral demokrati? Eller ska vi betrakta de allierades krig mot Tyskland som misslyckat, eftersom man inte uppnådde de målsättningar som USA närde under de första krigsåren, nämligen att åstadkomma en ännu hårdare fred än Versaillesfreden 1919, med stora krigsskadestånd och kravet att tung industri skulle förbjudas i Tyskland (Weinberg 2005)? Och hur ska vi förhålla oss till Irakkriget 2003, där USA räknade upp 53 olika målsättningar som skäl för invasionen? Har USA segrat endast om alla 53 är uppnådda eller är det några av dem som är viktigare än andra?

Naturligtvis är det inte så att de politiska målen är vaga, föränderliga eller många till antalet på grund av illvilja. Det är snarare att förvänta sig att politiska beslutsfattare inte vill vara alltför tydliga i sina mål, eftersom det skapar inlåsningsproblem som kan försvåra de förhandlingar som behövs för att en gång avsluta kriget. Att ange många målsättningar är naturligtvis också ett sätt att skapa intrycket att motståndaren är en riktig skurkstat, vilket kan underlätta att man får stöd från andra och kriget blir lättare att legitimera.

Inte minst svårigheterna med att bedöma hur det de facto går i pågående krig (cf. Garter 1997; Blanken et al. 2015) har också medfört att det funnits en tendens att låta det som är observerbart utgöra måttstock för hur det taktiskt mätbara kan översättas till strategisk effekt. Det kanske mest beryktade felslutet av denna typ är General Westmorelands räknande av vietnamesiska licksäckor under Vietnamkriget, men det återkommer också på andra håll (Knus Larsen 2014; cf. Mueller 1995). Att mäta seger och nederlag utifrån stupade och sårade är naturligtvis inte orimligt, men det förutsätter att parterna värderar förluster på samma sätt och att de inte kan mobilisera nya förband snabbare än motparten.

Bland annat dessa problem med scorekortslösningen gjorde att Johnson och Tierney utvecklade logiken bakom s.k. "uppgjorda matcher" för att kunna skilja seger från nederlag. I sin forskning utgick de ifrån en serie empiriska anomalier, där scorekortet tycktes visa att den ena sidan förlorade, medan den gängse uppfattningen av kriget var att den andra sidan vann eller att scorekortet visade att man vann, medan den dominerande uppfattningen var att man förlorade. I t.ex. den amerikanska interventionen i inbördeskriget i Somalia 1993 uppnåddes det övergripande politiska målet att avvärja en storskalig

svältkatastrof, som enligt vissa bedömare kunde ha kostat upp till en miljon människoliv, och man lyckades uppnå territoriell kontroll i nästan hela landet så att hjälpsändningar kunde komma fram till behövande. Trots detta så är den dominerande uppfattningen såväl bland den amerikanska allmänheten som bland forskare och beslutsfattare att kriget var ett fiasko.

För att förklara denna diskrepans menar Johnson och Tierney att man måste ta hänsyn till att "matchen" är uppgjord på förhand. För det första styrs uppfattningen av hur väl ett krig har gått eller fortskrider av förväntningarna man har. I exemplet ovan hade USA bara något år tidigare totalt krossat den irakiska krigsmakten i det första Gulfkriget. Att USA med lätthet besegrade vad många bedömare ansåg vara den femte starkaste militären på jorden skapade höga förväntningar på vad som skulle kunna uppnås med militära medel och mer specifikt: om Irak kunde besegras med lätthet, vad skulle då inte kunde uppnås – och det snabbt – mot en mycket svagare motståndare som de somaliska krigsherrarna? För det andra så styrs uppfattningar om seger och nederlag av vilken bild som skapas i media. I Somalia – där journalister från bl.a. CNN kunde rapportera relativt ostört – hade inte den amerikanska regeringen möjligheten att kontrollera informationsspridningen; rörliga bilder på nakna, stympade amerikanska soldatkroppar som släpades runt på dammiga gator i Mogadishu bidrog till att skapa intrycket av ett amerikanskt nederlag – oavsett vad scorekortet visade. Seger och nederlag, enligt denna logik, är mindre objektiva beskrivningar av utfall i krig och mer att likna vid politiska uppfattningar, vars innebörd är omstridd och föremål för kontinuerlig omtolkning.

Naturligtvis kan inte en seger utropas utan någon som helst koppling till ett verkligt utfall. Precis som t.ex. strategiska narrativ, som heller inte blir trovärdiga om de inte åtminstone till del speglar en reell verklighet (Freedman 2006; Simpson 2012), kan det inte vara alltför stor diskrepans mellan den upplevda segern och scorekortet. Inte minst förekomsten av föränderliga, mångtydiga och svårsmätbara mål i krig gör att det är fruktbart att närma sig segerbegreppet som en delvis socialt omfattad och konstruerad uppfattning som endast i viss mån är underbyggd av faktiska uppgifter om framgångar på slagfältet. Därför är det så att seger formeras och förhandlas i en politisk process, där vissa mål och hur de uppfylls blir viktigare än andra – och därmed tongivande för diskussionen om utfallet.

Om nu seger är komplext som begrepp så är litteraturen om nederlag mer knapphändig. För det första verkar många snarare anta att parten som inte seg-rar automatiskt förlorar, istället för att definiera nederlag som en egen kategori. Detta bygger på föreställningen att seger och nederlag per definition är varandras motsatser och att det råder nollsummespel i krig. Båda dessa antaganden är emellertid inte helt självklara (Kolenda 2021). Vinterkriget 1939-40 mellan Finland och Sovjetunionen illustrerar denna problematik väl. Å ena sidan så kan man hävda att Finland förlorade kriget eftersom man förlorade Karelen

och ett av de sovjetiska krigsmålen var att skapa en buffert runt Leningrad. Å andra sidan lyckades Finland bevara sin självständighet som stat, vilket inte var förenligt med den ursprungliga sovjetiska avsikten, eftersom man initialt ville ersätta den demokratiskt valda finska regeringen med en marionettregim. Vinterkriget utfall visar därmed att båda parterna kan segra delvis, dvs. det råder inte ett automatiskt förhållande att om den ena segrar måste den andre förlora.

I en doktorsavhandling från 2019 menar Quintin van Zyl att begreppet nederlag måste differentieras mellan individuellt och kollektivt nederlag i fältslag. Att t.ex. fly om det ligger en kobra i kylskåpet när man öppnar kylskåpsdörren på morgonen är inte detsamma som nederlag, utan snarare en reaktion på en biologiskt nedärvd instinktiv flyktreflex. Denna reflex utlöses bara i situationer av omedelbar fara för eget liv och är knappast ett resultat av ett noga övervägt beslut. Det *abstrakta, individuella* nederlaget, är däremot resultatet av en mer rationell och avsiktlig beslutsprocess. Här tänker sig van Zyl en situation där det inte föreligger en omedelbar fara för ett eget liv, men det börjar växa fram en insikt om att ens önskade framtid och den bedömda reella framtiden börjar skilja sig åt, samt att det föreligger en maktlöshet att förändra situationen. Här gör insikten om ett kommande, troligt nederlag att flykt som det enda alternativet är överlagt, rationellt och planerat. I det kollektiva nederlaget – här kallat kapitulationen – föreligger också omedelbar fara för eget liv, eftersom man lägger ner sina vapen inför en fiende som man precis innan försökt bekämpa. Att kapitulera, dvs. sträcka vapen, är alltså en oerhört riskfylld handling och just därför har det vuxit fram en lång rad normer (t.ex. hålla upp en vit flagga) för hur man ska bete sig för att tydligt signalera att man inte försöker vilsleda sin motståndare (van Creveld 2009; Afflerbach & Strachan 2012).

Även om vi närmar oss nederlaget som en kollektiv företeelse och även om vi inser att en sidas seger inte automatiskt är den andres nederlag, så har förloraren fortfarande en viktig roll att spela i segrans tillblivelse. Om vi förstår seger och nederlag som delvis socialt konstruerade och politiskt skapade, så har båda parter lika stor betydelse för hur utfallet ska förstås. Förloraren måste t.ex. erkänna segraren som just segrare om utfallet blir ensidigt. Ett sådant erkännande kan ofta förekomma i fredsavtalet eller bilda grund för de omständigheter under vilka ett sådant avtal skrivs under. När den japanska regeringen skrev under kapitulationen efter andra världskriget den 2 september 1945 gjordes detta på det amerikanska slagskeppet USS Missouri, som låg förtöjt i Tokyos hamn. Det rådde inga tvivel om vem som erkände och underkastade sig den andres seger. Förloraren och hans symboler kan också visas upp och i en sådan dramaturgi bekräfta en ensidig seger. Den enskilt största nedläggningen av erövrade fanor och standarer skedde t.ex. på Röda Torget i Moskva efter andra världskriget, då tusentals erövrade nazistiska symboler placerades framför den

sovjetiska ledningen med Stalin i spetsen (Ångström 2018). Vi kan med andra ord konstatera att forskningen om begreppen seger och nederlag är mångfacetterad och att den erbjuder olika sätt att analysera krigs utfall. I nästföljande del går vi över till att studera Ukrainakriget.

Vem vinner Ukrainakriget?

VILKET UKRAINAKRIG?

Kriget i Ukraina började inte 24 februari 2022. En ny fas i kriget inleddes visserligen där Ryssland förlitar sig huvudsakligen på militära medel, men krigets verkliga startskott om man utgår från begreppet full-spektrum konflikt och erkänner att krig kan föras med icke-militära medel var den s.k. *Euromajdan* i november 2013. I protest mot nya, fördjupade handelsavtal med Moskva, istället för med EU som slöts av den rysslandsvänlige presidenten Viktor Janukovich, utbröt folkliga oroligheter i Kyiv och andra storstäder i centrala och västra Ukraina. Det som började som fredliga protester övergick snart i våldsamma kravaller efter att Janukovich slagit till med kravallpolis, militär och krypskyttar. Oppositionen krävde efterhand att Janukovich skulle avgå. Över 100 demonstranter dödades enbart i Kyiv, men demonstranterna gav sig inte, utan barrikaderade sig och i mitten av februari var det Janukovich som gav efter och flydde till Moskva.

I Moskva betraktades det ukrainska folkliga missnöjet med stor misstänksamhet. Redan ett år tidigare hade generalstabschefen för de ryska väpnade styrkorna Valerij Gerasimov offentligt gjort den nya ryska doktrinen om s.k. icke-militär krigföring. Gerasimov föreställde sig att icke-militära medel skulle bli lika viktiga som militära medel i framtidens krig. Det var därför inte märkligt att den ryska ledningen betraktade demonstrationerna vintern 2013/14 som icke-militär krigföring utförd av väst mot Ryssland (Jonsson 2019: 134–135). Det var ju precis så här som Ryssland självt tänkte sig att föra krig. Den rysslandsorienterade regimen plötsliga kollaps i Kyiv tillsammans med rädslan över ett ukrainskt närmande till Nato och EU gjorde att Ryssland inledde kriget redan i februari 2014, men till en början i andra former än fullskalig aggression. Även om man kan härleda vissa ryska mål och intressen längre tillbaka än Euro-majdan så är det först efter årsskiftet 2014 som cyberattacker, desinformation, ekonomisk krigföring och politisk krigföring blir vanligt förekommande mot Ukraina.

Som ovan nämnts så utesluter inte den ryska icke-militära krigföringen att militära medel används. Redan i slutet av februari 2014 användes militära förband – men utan förbands- och nationalitetstecken – för att erövra Krimhalvön. Senare under året understöddes också ryska ”separatister” i Donbass av ordinarie ryska militära förband när ”separatisterna” hotades av den snabbt

organiserade regeringstrogna ukrainska armén. Resultatet blev en s.k. frusen militär konflikt i östra Ukraina (t.ex. Marples 2022). Genom att uppmuntra ryskstyrda "separatister" i närområdet – Georgien, Moldavien, Ukraina – skapar Ryssland en situation där man har anledning till mer eller mindre permanent närvaro i sina grannstater. På så sätt skapas en de facto intressesfär bortom ryskt territorium (Kazantsev et al. 2020). Eftersom man inte kan bli medlem i Nato om ens territorium är omtvistat så lägger man ett ytterligare hinder för ett ukrainskt Natomedlemskap (jmf. Dalsjö i detta nummer). Redan 2005 under-tecknade den dåvarande ukrainska presidenten Leonid Kutchma ett avtal med Nato om att bli "aspirerande medlem". Även om det är den form för anslutning som är mest avlägsen ett medlemskap så menar t ex. John Mearsheimer (2014) att det provocerade Kreml som drog slutsatsen att Nato skulle expandera och på sikt hota Ryssland. Att bibehålla de frusna konflikterna är dock knappast det bästa alternativet för ryssarna eftersom det fortfarande innebär en kostnad – andra alternativ för att uppnå målen är säkerligen därför att föredra.

Forskningen om cyberoperationer karakteriserar ofta cyberattacker som antingen främst störning, underrättelseinhämtning eller utnötning (Valeriano et al. 2018). Ryssland har ägnat sig åt samtliga dessa typer mot Ukraina (och andra) sedan 2014. Ibland kan man få intrycket att Ryssland är fantastiskt framgångsrikt med sina cyberoperationer, men det gäller främst förmågan att störa, influera, så split och skapa misstro mellan allierade, mellan folket och de folkvalda, samt mellan olika redan existerande schatteringar i ett samhälle. Redan tidigt 2014 började t.ex. rysk propaganda, understödd av fejkade konton som "bevis", att sprida bilden av den ukrainska oppositionen som CIA:s marionetter och/eller nazister. Båda dessa anklagelser har naturligtvis resonansbotten främst i de uppfattningar som råder bland den inhemska ryska befolkningen, men också de rysktalande i östra Ukraina. Anklagelserna upprepades också i Putins tal i februari 2022 i omedelbar anslutning till den storskaliga invasionen – som inte ens benämndes krig initialt av Putin, utan beskrevs som en "militär speciell operation" i ett försök att påverka narrativet om kriget. Även om Ryssland också framgångsrikt använt cyberattacker för att t.ex. slå ut delar av elnätet i Ukraina 2015 och 2016 (en sorts utnötning) så är det, enligt Valeriano, Jensen och Maness (2018: 111), främst som störning och som understöd åt den bredare kategorin av "politisk krigföring" som Ryssland använder cyberattacker. Informationsoperationer, politisk krigföring och cyberattacker överlappar alltså i hög utsträckning varandra i rysk, icke-militär krigföring.

Det kanske mest uppmärksammade exemplet på Putinregimens användning av s.k. politisk krigföring är inblandningen i det amerikanska presidentvalet 2016 då man försökte diskreditera Hilary Clinton och gynna Donald Trump. Att blanda sig i ukrainska val har man däremot gjort sedan 2004 – alltså långt innan man tog till krigshandlingar 2014. I anslutning till valet 2004 hävdades

det från Moskvas håll t.ex. att amerikanska förband hade flyttats till Polen och Ungern inför en nära förestående invasion av Ukraina. Även i de efterföljande ukrainska valen har dessa teman återkommit kryddade med påhittade nyheter om förtryck i de traditionellt rysktalande, ortodoxa östra delarna av Ukraina.

Ryssland har även bedrivit ekonomisk krigföring mot Ukraina sedan 2014. Främst bland dessa åtgärder har varit olika former och intensitet av påtryckningar och avbrott kring försäljning av gas och olja till Ukraina. Redan under 2014 begränsades t.ex. rysk import från Ukraina av dagligvaror och i oktober förbjöds export av diesel och gas till Ukraina. Ukraina, i sin tur, införde embargo på rysk vapenteknologi. Tidigare hade den ryska vapenindustrin varit beroende av produktion av vissa delar i ukrainska fabriker och uppdelningen av de båda ländernas försvarsekonomier gjorde dels Ryssland beroende av andra aktörer, dels möjliggjorde den att Ukraina kunde börja anskaffa vapen från väst. I de separatistkontrollerade delarna av Donbass började också Ryssland montera ner och flytta hela fabriker av särskild betydelse. I upptakten till den storskaliga invasionen 2022 började Ryssland också systematiskt öva sin Svarta havs-flotta på ett sådant sätt att det hindrade lastfartyg att anlägga ukrainska hamnar, vilket begränsade såväl import som export. Under sommaren 2022 har man från ryskt håll också begränsat möjligheten till utskeppning av ukrainskt spannmål till resten av världen. Det är också uppenbart att den under vintermånaderna pågående kampanjen att bomba infrastruktur för energi inte bara försvårar för civilbefolkningen att värma upp sina hus, utan den försvagar också den ukrainska ekonomin.

Som synes kan man ganska enkelt betrakta tioårsperioden från senhösten 2013 till senhösten 2022 som ett sammanhängande strategiskt förlopp, där Ryssland blandat icke-militära och militära medel i sina försök att påtvinga Ukraina sina politiska mål. Även om vissa medel och mål är mer långtgående och inte bara gäller den ryska politiken mot Ukraina, så är det tydligt att den icke-militära krigföringen mot Ukraina var begränsad perioden före Euromajdan, men ökade explosionsartat efter årsskiftet 2014.

Icke-militär krigföring förefaller dock ha inneboende begränsningar i hur varaktiga segrar man kan nå. Vi vet t.ex. att påverkansoperationer fungerar bäst för att konsolidera redan befintliga politiska åsikter snarare än att de helt förändrar politiska preferenser (t.ex. Rid 2020). Istället för att förstå den ryska invasionen i februari 2022 som ett tecken på styrka kanske vi ska förstå den utifrån frustration och opportunist. Trots flera årtionden av försök att påverka ukrainsk politik i eftersträvningsvärd riktning såg sig Putin till slut tvingad att använda militära medel på ett öppet aggressivt sätt. Med största sannolikhet så påverkades också tidpunkten för anfallet av bedömningen att USA efter Kabuls fall inte skulle vara benäget att militärt stödja Ukraina och att Kreml bedömde att det ryska militära övertaget var omfattande. Under hösten 2021 gjorde också FSB (den ryska militära säkerhetstjänsten) den felaktiga bedömningen att den

ukrainska försvarsviljan var låg, bl.a. baserat på återkommande opinionsundersökningar som man lät genomföra i Ukraina och som visade att det fanns ett stort folkligt missnöje med den utbredda korruptionen i landet, men också mot presidenten (Reynolds & Watling 2022).¹

ATT JÄMFÖRA SCORE-KORT I UKRAINA

I den första delen av analysen jämför jag score-korten för Ryssland respektive Ukraina. Analysen visar tydligt problematiken med mångtydiga, föränderliga och tidsberoende politiska mål med krigföringen. Föga överraskande finns ingen definitiv, pålitlig, auktoriserad och uppdaterad lista över krigsmål som årligen ges ut av den ryska presidenten. Istället har jag approximerat de krigsmål som går att härleda från uttalanden från Putin, utrikesminister Lavrov, försvarsminister Sjoguv och premiärminister Medvedev respektive Ukrainas politiska ledning under perioden 2014–2022. Enbart uttalanden räcker inte heller, utan ibland måste annan form av beteende vägas in. Den ryska ledningen har t.ex. sedan invasionen 2022 samtidigt som den pekar ut regimförändring som mål med kriget, vid upprepade tillfällen hävdad att den inte är ute efter att ersätta den ukrainska regeringen, men det är ett påstående som är svårt att lita på med tanke på att den första offensiven var riktad mot Kyiv och Zelenskys regering.²

I sammanvägning – och kanske aningen kontraintuitivt mot vad vi ofta får höra i mediedebatten – så har Ryssland hittills varit oerhört framgångsrikt sett till hela tioårsperioden av krig. Kanske är det däremot så att de ryska framgångarna är avtagande. Det enda av de fem ryska krigsmålen (se tabell 1 nedan) som går att identifiera och som *inte* kan anses ha uppnåtts någon gång under kriget är regimskifte i Kyiv. Tre av de övriga – förhindra att Ukraina ansluter sig till Nato eller EU, territoriell expansion (erövrande och annektering av Krim och Donbassregionen), den liberala världsordningen sönderriven – kan anses uppnådda, medan den sista (splittra väst politiskt) har varit uppnådd under perioder av kriget. Även Vendil Pallin (2023) identifierar liknande ryska storstrategiska målsättningar de senaste 20 åren. Hon menar att begränsa Natos expansion, långtgående förändringar av den liberala världsordningen, splittra väst och värna en separat rysk civilisatorisk identitet (däribland skydda rysar oavsett nationsgränser) har vuxit fram som Kremls centrala politiska mål. Frågan är dock om det scorekortet är så här enkelt?

1 För en alternativ tolkning som inte betonar rationella överväganden i en dynamisk interaktion med Ukraina och väst, utan rysk identitet och strategisk kultur som drivande bakom invasionen 2022, se Skak (2023).

2 Jämför Lavrovs till synes oförenliga utsagor från förra året: "Som vi har sagt många gånger, Ryssland strävar inte efter regimförändring i Ukraina" (19 april 2022) med "Ryssland ska hjälpa Ukrainas befolkning att bli av med regeringen i Kyiv" (26 juli 2022).

Tabell 1. Ryska krigsmål i Ukraina 2014–2022

	Uppnått	Ej uppnått
1 Regimskifte i Kyiv		X
2 Förhindra ukrainskt Natomedlemskap	X	
3 Territoriell expansion	X	
4 Liberala världsordningen förstörd	X	
5 Väst splittrat	X (2014–2022)	X (2022–)

Som nämndes ovan har Ryssland försökt med varierande framgång att avgöra vem som skall styra i Ukraina. Situationen blev akut ur ett ryskt perspektiv när den rysslandsvänlige Janukovich avsattes 2014 och sedan dess har man försökt undergräva de styrande i Kyivs legitimitet. Framförallt har dessa åtgärder försökt skapa misstro mellan Kyiv och de separatistkontrollerade östra delarna av landet. Trots detta har de ryska försöken misslyckats och inte ens i de inledande försöken i invasionen 2022 lyckades man erövra Kyiv och avsätta den ukrainska ledningen.

De ryska försöken under de senaste åtta åren att förhindra ukrainskt medlemskap i Nato och EU samt expandera sitt eget territorium på Ukrainas bekostnad har däremot lyckats väl. Inräknat Krim som annekterades redan 2014 så har Ryssland nu införlivat lite drygt 20 procent av Ukrainas territorium i Ryssland, vilket motsvarar en territoriell expansion av Greklands storlek. Utifrån ryskt håll motsvarar detta endast åtta promilles storleksökning, men med Donbass och Krimhalvön har Ryssland goda möjligheter att kontrollera Svarta havet samtidigt som man begränsar Ukrainas handlingsfrihet för sin utrikeshandel. Det är värt att notera att jag här håller mig till en aningen begränsad tolkning av de ryska territoriella anspråken. Under den största delen av kriget så har de ryska anspråken främst gällt de östra, ryskspråkiga delarna och det är här som man bl.a. har delat ut ryska pass till befolkningen. I sitt tal den 21 februari 2022 uttryckte däremot Putin en maximalistisk tolkning av detta, där han i princip inte medgav ett självständigt Ukraina något existensberättigande alls. Hela Ukraina borde vara ryskt (Reid 2022). Mätt efter denna expansiva tolkning så har Ryssland naturligtvis inte uppnått sitt mål. Tvärtom skulle man kunna tolka utvecklingen som att invasionen medfört att Ukraina har konsoliderats som politisk aktör, inte försvagats – trots förlusten av territorium. Från att ha varit relativt splittrat i väljarsympatier före kriget så tycks Ukrainas försvarsvilja vara mycket stark och i en gallupundersökning i mars 2023 så ansåg nästan 70 procent att Ukraina borde fortsätta kriget tills 2014 års gränser var återupprättade – även om kostnaderna var minskat stöd från väst och ett utdraget krig (Menon 2023). Sedan 2014 har också Ryssland understött "separatister" i Donbass – ibland med reguljära ryska förband – för att försvåra ett ukrainskt närmande till Nato och EU.

Det är värt att notera att flera av dessa mål kan förstås som mer långsiktiga ryska ambitioner, som eftersträvats öppet åtminstone sedan Putins tal till nationen 2005, där han kallade Sovjetunionens sammanbrott den största geopolitiska katastrofen under 1900-talet samt hans tal vid Münchenkonferensen 2007 där han kritiserade Natos utökning av nya medlemmar efter det kalla kriget. Trots det så är det också tydligt att den ryska ledningen återkommande har upprepat dessa målsättningar under perioden från 2014 och framåt. Den kanske tydligaste av dessa långsiktiga målsättningar är att ersätta den liberala världsordningen med en multipolär ordning där världen är indelad i intressesfärer som tillhör USA, Ryssland och Kina. Den nya världsordningen har skisserats i en rad olika tal och föredrag av Putin och Kinas ledare Xi Jinping och inbegriper också en långtgående avdemokratisering. På sätt och vis är det ryska kriget mot Ukraina avsett att vara både det som river upp den liberala ordningen och etablerar den nya.

Så bra har dock inte kriget fortskridit för Ryssland. Ukraina kunde inte besegras snabbt och den ryska militära överlägsenheten har ännu inte bekräftats. Genom att göra motstånd framgångsrikt har Ukraina också förhindrat nyskapandet av ett ryskt imperium, där man som ingående i den ryska intressesfären har att välja mellan att bli annekterad och inlemmad i Ryssland eller en "belorussifiering", dvs. att vara nominellt självständig, men reellt ett lydrike till Ryssland. Den liberala ordningen kan alltså förstås som försvagad, men den nya auktoritära ordningen är ännu inte färdigbyggd (även Engelbrekt respektive Dalsjö i denna volym).

Istället för fortsatt splittring har västvärlden också snabbt enats i sitt stöd för Ukraina. Här kanske man tydligast ser begränsningar med icke-militär krigföring på ryskt sätt. Utomordentligt framgångsrikt har Ryssland under en 15-årsperiod underminerat liberala demokratier internt och flera av deras ömsesidiga internationella samarbetsorgan genom att dels stödjade illiberala strömningar i dessa stater, dels etablera samarbete med andra stater. Även om såväl EU som USA införde sanktioner efter krigsutbrottet 2014 så undergrävdes dessa under den senare delen av 2010-talet av bl.a. åtgärder av Donald Trump under hans tid som president. Trump, som valdes delvis med rysk hjälp, bidrog också till att splittra väst. Vid Natos toppmöte 2018 var t o m den amerikanske säkerhetsrådgivaren John Bolton rädd för att Trump skulle anmäla USA:s utträde ur alliansen (Bolton 2020). I Europa var också EU främst upptagen med interna förhandlingar med Storbritannien som begärt utträde ur EU efter en folkomröstning, där Brexit-sidan understöddes finansiellt av Ryssland.

Att kriget skulle bekräfta att väst var splittrat och en papperstiger har däremot kommit på skam. Nya utökade sanktioner, en kraftig upprustning och ett omfattande militärt bistånd har visat att väst har förmåga att agera samordnat och kraftfullt när Ryssland så uppenbart bröt med internationella normer och invaderade ett grannland. Istället för att visa att Nato var försvagat så har alliansen ytterligare förstärkt sin östra flank med utplacerade förband, Finland har blivit medlem och Sverige har ansökt om medlemskap, vilket förbättrar möjligheterna för ett kollektivt försvar av Natos norra och östra fronter.

Om man tar som utgångspunkt det tal som Putin höll i december 2021 och förstår det som det omedelbara *casus belli* för eskaleringen av kriget, från huvudsakligen fört med icke-militära medel till militära medel, så illustrerar det tydligt problematiken med föränderliga mål i krig. Mätt utifrån de långsiktiga målen från 2014 eller tidigare så verkade ju Ryssland vara på väg att uppnå flera av dessa, men utifrån de mål som angavs i slutet av 2021 så förstärks bilden av ett ryskt nederlag. I talet preciserade Putin ett antal mer konkreta krav: (1) Nato skulle dra tillbaka sina trupper från länder som blivit medlemmar efter 1997 (dvs. de forna medlemmarna av Warszawapakten, de baltiska staterna och några av de forna delrepublikerna i Jugoslavien), (2) Nato skulle ensidigt deklarerat att Ukraina eller andra f.d. Sovjetrepubliker aldrig skulle kunna bli medlemmar, (3) Nato skulle inte utvidgas åt något annat håll heller. Utöver att talet naturligtvis kan förstås som en ”framing” riktad mot inhemska opinioner (att kriget i Ukraina skulle förstås som ett ryskt försvarskrig mot ett expanderande Nato) så är det också en tydligare operationalisering av den säkerhetsordning som Putin eftersträvar efter kriget i Ukraina.

Mätt efter dessa målsättningar är det uppenbart att det ryska kriget är ett fundamentalt misslyckande. Nato har inte reducerat sina stående förband i de nyaste medlemsstaterna, utan ökat dem. Genom sitt konkreta stöd till Ukraina står Nato och Ukraina närmare varandra än någonsin tidigare och i norr har Ryssland fått en ny 140 mil lång landgräns mot den nya Natomedlemmen Finland. Sverige är också på god väg att accepteras till att bli medlem. Om hela Norden vore medlemmar i Nato skulle möjligheterna att kunna försvara Baltikum och hela den norra flanken öka dramatiskt. Här syns tydligt problematiken med föränderliga mål och hela logiken kring att mäta seger efter scorekort.

Ukraina däremot kan inte anses ha varit lika framgångsrikt hittills (tabell 2 nedan). Endast ett (bevara ukrainsk självständighet på kort sikt) av Ukrainas sju mål kan sägas vara uppnådda. Även om Ukraina har erhållit omfattande politiskt, ekonomiskt och militärt stöd sedan invasionen 2022 så är landet varken medlem i Nato eller EU ännu, trots ansträngningar i minst tio år. Landets gränser från 2014 är heller inte återupprättade och landets långsiktiga suveränitet är fortsatt hotad av Ryssland.

Tabell 2. Ukrainska krigsmål 2014–2022

	Uppnått	Ej uppnått
1 Bevara ukrainsk självständighet – kort sikt	X	
2 Bevara ukrainsk självständighet – lång sikt		X
3 Natomedlem		X
4 Återupprätta 2014 års gränser		X
5 EU-medlem		X
6 Krigsskadestånd		X
7 Krigsförbrytartribunal		X

Precis som Ryssland har också Ukraina förändrat sina målsättningar under kriget. Som ett direkt resultat av krigets förlopp och att landet hittills lyckats försvara sig mot den storskaliga invasionen 2022 så har ytterligare mål tillkommit på listan. Numera kräver regeringen i Kyiv att Ryssland ska betala krigsskadestånd ”i generationer” och att det ska upprättas en krigsförbrytartribunal så att rättvisa kan skipas även efter kriget.

Att analysera kriget utifrån sluttillståndsförståelsen har som ovan nämnts ytterligare problem utöver de metodologiska. Kanske mest problematiskt är hur man ska väga in kostnader i analysen. Vissa bedömare gör t.ex. gällande att den ryska militära förmågan tack vare de stora förlusterna och den stora ammunitionsåtgången är oerhört ansträngd och behöver årtionden för att återhämta sig. På samma sätt är det uppenbart att ytterligare en kostnad för Ryssland är att västs splittring som Ryssland investerat i och uppmontrat i nästan två årtionden är över. Att Europa också ser ut att ta ett större ansvar för det kollektiva försvaret inom Nato är ytterligare en kostnad – begränsad framtida handlingsfrihet – som Putin förmodligen inte hade räknat med.

Militärstrategiskt kan man säga att kriget sedan 24 februari har haft tre olika faser som i mångt och mycket sammanfaller med tre olika ryska försök att vinna kriget. Den första verkar ha varit ett försök till statskupp med militär uppbackning liknande Budapest, Prag och Kabul under det kalla kriget – där man anföll Ukraina ifrån tre riktningar: i norr mot Kyiv, i öster genom Donbass och i söder mot Cherson. Enligt denna plan verkar tanken ha varit att Ukraina skulle kollapsa snabbt i och med det samtidiga anfallet från tre håll och regeringen i Kyiv skulle fly eller bli tillfångatagen av ryska specialförband redan de första dagarna. Denna plan misslyckades fundamentalt och fälttåget mot Kyiv fastnade bokstavligen i en trafikstockning där ukrainska pansarvärnsvapen och drönare slog ut tjugotals med ryska fordon per dag och omöjliggjorde därmed också att underhåll till frontförbanden kunde transporteras fram. I öster gick fälttåget också långsamt, medan i söder gjorde ryska förband snabba framstötter mot Dniepr. Sannolikt var den initiala fasen i kriget till och med planerad av FSB och inte av generalstaben, vilket stärker tesen om att man från ryskt håll föreställde sig en statskupp och inte ett fullskaligt krig.

När väl Ukraina hade besegrat det första ryska fälttåget bytte Ryssland sin operativa idé. Den andra planen var en stor *griptångsmanöver* där man försökte förena förbanden som anföll söderifrån och de som anföll längs den östra fronten. På så vis tänkte man sig att inringa de bäst utrustade och bäst tränade ukrainska förbanden, samtidigt som man konsoliderade sitt territoriella övertag på hela den sydöstra sidan av Dniepr. För att lyckas med griptången så omgrupperade förbanden från anfallsriktningen mot Kyiv och fördes över till det östra frontavsnittet. Hade denna plan lyckats så hade Ryssland i en svepande manöver mer eller mindre tvingat hela den ukrainska fältarmén att ge upp och kriget hade därmed i praktiken varit vunnit. Även denna operation

misslyckades dock, först p.g.a. hårdnackat ukrainskt motstånd och därefter en överraskande motoffensiv, som först drev tillbaka de ryska förbanden i öster och därefter återerövrade Cherson i söder.

När även den andra operativa idén misslyckades för Ryssland så övergick man till en ny idé – mer att likna vid *utnötning* – under senhösten 2022. Planen nu tycks vara att de ryska förbanden har grävt ner sig och försöker hålla erövrade terräng samtidigt som man använder sina långräckviddiga vapensystem – främst kvarvarande robotar och nyinförskaffade drönare – för att anfälla civila ukrainska mål, främst de som har att göra med energiförsörjningen (Posen 2023). Kriget verkar på så sätt ha hamnat i ett dödläge där ingen av parterna har offensiv kraft att riva upp den andres front, men båda har däremot tillräckligt mycket resurser för att tillfoga varandra stor kontinuerlig skada. Utifrån utnötning som operativt koncept handlar kriget om att begränsa egna förluster samtidigt som man påskyndar en utökad mobilisering och på så sätt skapar gynnsamma villkor för att gå på förnyad offensiv. Även om Ryssland förmodligen kommer att kunna skapa mer förband så bör man påminna sig om att även Ukraina ökar sin militära förmåga, kanske främst genom kontinuerligt tillförda vapensystem från väst. Hur tillväxtbalansen ser ut mellan Ryssland och Ukraina på medellång och lång sikt är oerhört svårt att sja om, vilket gör att det är nästintill omöjligt att svara på vilken sida som tjänar på att kriget blir utdraget.

När man försöker analysera seger och nederlag i Ukrainakriget utifrån en förståelse av begreppet sluttillstånd så kan vi enkelt iaktta problemen med denna tolkning som också tidigare har uppmärksammats. De politiska målen med kriget har sedan 2014 förändrats och beroende på vilka uttalanden som vi lyssnar på så har Ryssland endera nästan vunnit kriget redan eller så har man förlorat det stort. På samma sätt så verkar de ryska kostnaderna vida överstiga de hittills uppnådda målen med kriget. Även om man måste ta förlustsiffror med en stor nypa salt så verkar Ryssland under 2022 och första kvartalet av 2023 ha förlorat tusentals stridsvagnar och pansarfordon samt uppemot 200 000 soldater i döda eller sårade. Drönare, artilleriammunition och robotar verkar vara på upphällningen och att fylla på förråden är utmanande p.g.a. de omfattande sanktioner som pålagts den ryska ekonomin av västvärlden (se Oxenstierna i detta nummer) – även om handelsvägarna från Iran, Kina, Turkiet och Indien är öppna. Ukraina har däremot hittills lyckats bevara sin självständighet, även om lite drygt 20 procent av dess territorium tillfallit Ryssland och antalet döda och skadade närmar sig de ryska förlustsiffrorna (*New York Times*, 2 februari 2023). Trots att det utifrån en strikt scorekortsräkning borde vara Ryssland som utropas som segrare i kriget så lutar många experter åt att det går bäst för Ukraina och man oroar sig snarare för vad som händer om Putin märker att Ryssland är på väg att förlora.

EN UPPGJORD MATCH?

Istället för att förstå seger och nederlag som fenomen som man kan föra bok över och följa upp systematiskt och objektivt, så kan uppfattningar om seger och nederlag förstås som ett resultat av förväntningar före kriget samt hur information hanteras om hur kriget fortlöper (Johnson & Tierney 2006). Detta skulle i så fall kunna förklara varför så ofta Ukraina omtalas som segrare i kriget trots att Ryssland sedan 2014 uppnått de flesta av sina politiska mål. Det är helt enkelt enklare att framstå som segrare om ingen tror att man ska vinna och om man själv får kontrollera informationsflödet.

Före kriget trodde i princip ingen expert på att Ukraina skulle kunna besegra Ryssland. Tvärtom föreställde sig alla att den ryska krigsmakten snabbt skulle besegra Ukrainas. I en alldeles utmärkt, självkritisk och utlämnande artikel kartlägger Robert Dalsjö, Michael Jonsson och Johan Norberg (2022) expertisens förväntningar före kriget och hur de kom på skam under det inledande skedet av kriget (se även Dalsjös bidrag i denna volym). Det råder inga tvivel om att både krigets hittillsvarande utfall och sättet som Ryssland genomfört kriget hittills överraskade den samlade expertisen. Det ryska angreppet följde inte den egna doktrinen, det följde heller inte de doktriner som man brukar visa upp på sina större övningar och det följde heller inte vad som till synes utlovas i rena tekniska prestanda med avseende på ett antal av sina mest moderna vapensystem.

Istället underpresterade man på allt. Underrättelsetjänsten verkar ha felbedömt (eller velat vara till lags och presentera glädjekalkyler till den politiska ledningen) såväl västs politiska vilja att stödja Ukraina som den ukrainska motståndsviljan och det ukrainska försvarets förmågor. Planen var alltså redan från början behäftad med inneboende brister, men även utan dessa brister så verkar kriget vara dåligt planerat, inte minst eftersom det tog hela sex veckor innan man utsåg en central, militär ledning för kriget. Den första tiden ledde fyra olika regionala chefer "sina" förband oberoende av varandra. Detta hämmade så klart samordningen av anfällen och gjorde att det var lättare att försvara sig. Inte minst omfattande korruption inom de väpnade styrkorna gjorde att logistiken i princip inte fungerade alls. Att upprätthålla fungerande sjukvårdskedjor samt förse frontförbanden med reservdelar, ammunition, bränsle och mat gick inte heller. Istället för inledande vilseledningsoperationer, cyberattacker och precisionsanfall mot viktiga noder för kommunikation, elförsörjning och transporter och påföljande, samordnade anfall med mekaniserade förband om division eller t o m armékårs storlek, så bestod den första anfallsvågen av självständiga bataljonsstridsgrupper, som inte kunde operera samordnat med vare sig andra arméförband eller flygförband. Det nominellt helt överlägsna ryska flygvapnet kunde inte ens etablera luftherravälde (Dalsjö, Jonsson & Norberg 2022). Man har heller inte klarat av att snabbt ersätta och re-konstituera förband med stora förluster med ny personal eller nya officerare, vilket tyder

på brister i planeringen och att man helt enkelt inte föreställde sig en längre konflikt. Som Petersson (2023) visar så hade expertisen också stora problem med att förutspå den ryska ledningens beslut att invadera i februari 2022.

Bedömningarna av den ukrainska militära förmågan var samtidigt överlag pessimistiska inför kriget. Jämfört med Ryssland så spenderade Ukraina bara en tiondel så mycket pengar på militären. Ryssland hade 50 gånger fler stridsvagnar än Ukraina, 20 gånger fler artilleripjäser och 40 gånger fler stridsflygplan. Utöver sina kvantitativa fördelar så föreföll också de ryska väpnade styrkorna kunna samordna stora förband och samordna anfall på marken och från luften på sina övningar. Under kriget i Syrien verkar också denna samordning ha fungerat. Det fanns alltså utmärkt goda skäl att tro att Ryssland också hade kvalitativa fördelar mot det ukrainska försvaret. Under de senaste 15 åren av upprustning har också Ryssland visat upp ett antal nya avancerade vapensystem och moderniserat sina kärnvapen. Sammantaget gör det naturligtvis att det inte är märkligt att den samlade expertisen bedömde att Ryssland snabbt skulle besegra Ukraina.

Men i takt med att de ryska framgångarna har uteblivit så har också experter börjat svänga i förhållande till begreppet ”ukrainsk seger”. Från att konstatera att Kyiv skulle falla inom dagar i händelse av en invasion och att den enda möjliga farhågan för Ryssland var ett utdraget partisankrig (Watling & Reynolds 2022a), så menade samma författare fem månader senare att ukrainsk seger är möjlig (Watling & Reynolds 2022b). På samma sätt menade andra ledande experter (Kofman & Edmonds 2022) att Ukraina skulle besegras lätt, men månader senare menar samma experter i en intervju att Ukraina håller på att segra (*Foreign Affairs* 2022). Det märkliga i detta är naturligtvis att Ukraina om möjligt är ännu längre ifrån att lyckas återskapa de gränser som rådde innan kriget inleddes 2014. Och man är ännu längre ifrån att erhålla medlemskap i EU eller Nato mitt under brinnande krig. Visserligen är Ukraina sedan april 2022 ett kandidatland till EU, men samtidigt förutsätter EU-kommissionens rapport om de steg som Ukraina måste vidta innan medlemskap att kriget är över. Exempelvis anges att uppbyggnadsarbetet och det ekonomiska systemet efter krigsslutet måste vara fritt från korruption. Genom detta så har Ryssland möjlighet att hålla Ukraina gisslan och endera vinna så stora fördelar som möjligt i ett tänkbart fredsavtal eller att låta kriget dra ut på tiden och därmed förhindra eller försvåra ett ukrainskt EU-medlemskap. Det är dessutom mycket svårt att i dagsläget se hur Ukraina kan säkerställa sin territoriella integritet långsiktigt med ett aggressivt Ryssland som granne.

Vi kan konstatera att det första villkoret i Johnson och Tierneys modell om ”uppgjorda matcher” är uppfyllt. Ukraina har helt enkelt lyckats bättre än förväntat. Att mätas mot lägre förväntningar är naturligtvis lättare än att mätas mot de faktiska politiska målsättningarna som Ukraina givit uttryck för i ett krig mot en nominellt så mycket starkare motståndare.

Även det andra villkoret, dvs. att Ukraina har varit bättre på att kontrollera informationsspridning från konflikten, verkar uppfyllt. Den kanske mest uppmärksammade informationskuppen i krigets upptakt stod dock USA:s underrättelsetjänster för när de tidigt började varna för hur den ryska invasionen skulle börja. Genom att redan innan eventuell rysk vilseledning kunde inledas, ”avslöja” vilka budskap som skulle prånglas ut av Kreml och till och med offentliggöra operativa detaljer om de ryska förbanden, försvårade man för Kreml att ta initiativet när det gäller informationsspridning. Att detta dessutom gjordes öppet och under tiden då den ryska allmänheten kunde ta del av informationen, gjorde att det ryska propagandamaskineriet också fick en extra utmaning att motivera kriget för den inhemska befolkningen.

Ryssland har inte hämtat sig när det gäller kontrollen av information från kriget. Istället har Ukraina gått från klarhet till klarhet. För att inskräpa allvaret så är naturligtvis stora delar av Ukrainas regeringsbudskap seriösa och söker väcka internationella sympatier, men man använder också humor. Exempelvis tackar det ukrainska försvarsdepartementet bidragande länder på Twitter och som tack till Sveriges leverans av pansarvärnsvapen så berömdes den svenska skickligheten i investeringar: Ett pansarskott för 200 000 kr kan nämligen slå ut en stridsvagn värd 45 miljoner – allt musiksatt till Abbas ”Money, money, money”. Det är ganska talande att rapportering från kriget nästan uteslutande har visat ryska förluster, ryska misstag och ryska illdåd. Det torde vara så att även ukrainska förband har lidit förluster och gjort misstag, men dessa får vi inte se. På detta sätt förstärks intrycket av att Ukraina vinner kriget, trots att alla målsättningarna inte är uppnådda.

På sätt och vis kanske kritiken mot den ryska informationshanteringen är orättvis. Man hade kanske inte ens tänkt sig att kunna vilseleda eller påverka den internationella opinionen, utan för Kreml är det viktigaste att man även fortsatt kan kontrollera informationen som sprids till allmänheten i Ryssland. Utifrån den senare målsättningen så kanske det är mycket som talar för att det trots allt är så att Ryssland är framgångsrikt. Vissa surveystudier gör gällande att nästan två tredjedelar av den ryska allmänheten får sin huvudsakliga information från den statsstyrda televisionen (Levada center 2022), men som Nygren (2023: 182–184) visar så finns stora skillnader i hur olika generationer tar till sig nyheter. Bland de yngre generationerna är internet en viktigare informationskälla. I TV framförs sällan eller aldrig kritiska inslag om kriget, utan snarare underbyggs ständigt narrativet om att det egentligen är Nato som anfaller Ryssland via ombudet Ukraina. Redan 2019 stiftades dessutom en lag som möjliggör bättre övervakning av medborgarnas användning av internet, vilket ytterligare förstärkt beroendet av den statliga televisionen eftersom det finns en rädsla för repressalier om man söker alternativa vägar för nyheter. Även journalistkåren i bred mening har fått minskat utrymme att rapportera de senaste 20 åren (Nygren 2023).

Avslutning

Vem vinner då kriget i Ukraina? Denna artikel har främst syftat till att visa ett par olika sätt att närma sig begreppsparet seger och nederlag utifrån ett antal distinktioner med bäring på kriget i Ukraina. Att svara på den empiriska frågan om vem som vinner kriget måste vänta tills det har upphört, men även då är begreppsparet seger och nederlag behäftat med ett antal analytiska svårigheter. Utifrån den mest intuitiva förståelsen av seger, dvs. sluttillståndsförståelsen, så förlorar Ryssland just nu kriget eller så vinner man redan kriget – beroende på hur man tolkar de ryska krigsmålen och beroende på hur man drar gränsen för när kriget inleddes. Vi måste komma ihåg att dessa begreppsliga gränsdragningar till följd av vaga och föränderliga målsättningar inte är gjorda med avsikt att undandra sig ansvar; lite svävande målsättningar kan göra att förhandlingar underlättas för att kunna avsluta kriget.

Lika märkligt framstår den samlade expertisens nuvarande bedömning att Ukraina är på väg att gå vinnande ur kriget trots att man är långt ifrån att återställa 2014 års gränser och trots att man egentligen inte är närmare en långsiktig säkerhet med ett aggressivt Ryssland som granne. Som förklaring till detta kan vi använda Johnson & Tierneys teori om ”uppgjorda matcher”. Som en initial analys ovan visade så var förväntningarna före kriget att Ryssland lätt skulle besegra Ukraina, men när denna seger uteblev så började den ryska insatsen förstås som misslyckad eftersom förväntningarna var så högt satta. Det omvända gäller Ukrainas insats. Lågt satta förväntningar uppnåddes med råge, vilket har gjort att Ukraina utan att nå sina egentliga politiska mål förstås som segrare av fler och fler experter i väst.

Vilken relevans har begreppen om det nu är så svårt att avgöra om det råder seger och nederlag i krig? Seger och nederlag har helt centrala platser i såväl de militära, politiska och akademiska diskurserna om krig som bruket av organiserat våld. Det är svårt att se att Ukrainakriget kommer att förändra detta, även om begreppens politiska natur försvårar analytisk stringens och t.o.m. uppmuntrar mångtydighet i begrepps användningen. Förhoppningen om seger är en av de få saker som kan legitimera ett pågående krig och kanske det enda som i efterhand kan motivera krigets oerhörda kostnader. Begreppet är dessutom djupt rotat i föreställningar om de normativa värden som står på spel i ett krig: identitet, hågkomst, ära, uppoffringar och heroism.

Med tanke på de analytiska problem som är förknippade med begreppsparet som har illustreras i denna artikel så kanske vi t.o.m. ska börja förstå begreppen som Weberska idealtyper. Istället för att fokusera på begreppens giltighet och absoluta gränser skulle vi då redan från början inse att det vi kan observera är blandformer. Då ökar dessutom sannolikheten att vi enklare kan väga in krigets kostnader i vår analys och först då kan vi egentligen blottlägga krigets inneboende politiska natur.

Det är avslutningsvis viktigt att komma ihåg att analysen hittills bara är preliminär. Ingen av parterna i Ukrainakriget har erkänt nederlag. Om nu seger och nederlag är ömsesidigt förknippade med varandra och ett varaktigt utfall behöver ett erkännande från båda parterna att man är överens om vem som segrar och vem som förlorar, så framstår det just nu som att det kommer att dröja länge innan konflikten mellan Ukraina och Ryssland har fått ett slut. Krig är visserligen aldrig gynnsamt för vänskap och tillit, men den ryska arméns illdåd i bl.a. Butcha, dess genomtänkta strategi att genom energibrist bestraffa civila mitt i vintern och Kremels upprepade kärnvapenhot gör att förutsättningarna för försoning är avlägsna.

Referenser

- Afflerbach, Holger & Strachan, Hew (red.), 2012. *How Fighting Ends: A History of Surrender*. Oxford: Oxford University Press.
- Ångström, Jan & Widén, Jerker, 2015. *Contemporary Military Theory: The Dynamics of War*. London: Routledge.
- Blanken, Leo J., Rothstein, Hy & Lepore, Jason J. (red.), 2015. *Assessing War: The Challenge of Measuring Success and Failure*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bolton, John, 2020. *The Room where it Happened*. New York: Simon & Schuster.
- Bond, Brian, 1998. *The Pursuit of Victory: From Napoleon to Saddam Hussein*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowen, Andrew S., 2019. "Coercive Diplomacy and the Donbas: Explaining Russian Strategy in Eastern Ukraine", *Journal of Strategic Studies* 42(3), s. 312-343.
- van Creveld, Martin, 2009. *The Culture of War*. New York: Random House.
- von Clausewitz, Carl, 1993. *On War*. (Översättning Michael Howard & Peter Paret.) London: Everyman's Library.
- Dalsjö, Robert, Jonsson, Michael & Norberg, Johan, 2022. "A Brutal Examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War", *Survival* 64(3), s. 7-28.
- Fix, Liana & Kimmage, Michael, 2022. "What if Ukraine Wins?", *Foreign Affairs*, June 6, 2022.
- Foreign Affairs editorial, 2022. "What has the War in Ukraine Revealed about Russian Power? A Conversation with Andrea Kendall Taylor and Michael Kofman", *Foreign Affairs*, 17 November 2022.
- Freedman, Lawrence, 2006. *The Revolution in Strategic Affairs*. London: Routledge.
- Gartner, Scott Sigmund, 1997. *Strategic Assessment in War*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Goemans, H. E., 2000. *War and Punishment: The Causes of War Termination and the First World War*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gray, Colin S., 2002. *Defining and Achieving Decisive Victory*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
- Gray, Colin S., 1979. "Nuclear Strategy: The Case for a Theory of Victory", *International Security* 4(1), s. 54-87.

- Hobbs, Richard W., 1979. *The Myth of Victory: What is Victory in War?* Boulder, CO: Westview Press.
- Ingesson, Tony, 2016. *The Politics of Combat: The Political and Strategic Impact of Tactical-Level Subcultures, 1939–1995*. Lund, diss: Statsvetenskapliga institutionen.
- Johnson, Dominic & Tierney, Dominic, 2006. *Failing to Win: Perceptions of Victory and Defeat in International Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jonsson, Oscar, 2019. *The Russian Understanding of War*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Kazantsev, A. A., Rutland, P., Medvedeva, S. M. & Safranchuk, I. A., 2020. "Russia's Policy in the 'Frozen Conflicts' of the Post-Soviet Space: From Ethno-Politics to Geopolitics", *Caucasus Survey* 8(2), s. 142-162.
- Knus Larsen, Kristian, 2014. *Substitute for Victory: Performance Measurements in Vietnam, the Gulf War, and Afghanistan*. København: Københavns universitet.
- Kofman, Michael & Edmonds, Jeffrey, 2022. "Russia's Shock and Awe: Moscow's Use of Overwhelming Force Against Ukraine", *Foreign Affairs*, 22 February 2022.
- Kolenda, Christopher D., 2021. *Zero-Sum Victory: What we're getting wrong about war*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Levada Center, 2022. "The Main Source of Information of Russians", survey, 10 November 2022.
- Lewis, John David, 2010. *Nothing less than Victory: Decisive Wars and the Lessons of History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lutmar, Carmela & Terris, Lesley, 2017. "War Termination", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Luttwak, Edward N., 1982. "On the Meaning of Victory", *Washington Quarterly* 5(4), s. 17-24.
- Mandel, Robert, 2005. *The Meaning of Military Victory*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marples, David R. (red.), 2022. *The War in Ukraine's Donbass: Origins, Contexts, and the Future*. Budapest: Central European University Press.
- Martel, William C., 2007. *Victory in War: Foundations of Modern Military Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John, 2014. "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin", *Foreign Affairs* 93(5), s. 77-89.
- Menon, Rajan, 2023. "Ukraine's Best Chance: A Successful Offensive could End the War with Russia", *Foreign Affairs*, 12 April, 2023.
- Mueller, John, 1995. "The Perfect Enemy: Assessing the Gulf War", *Security Studies* 5(1), s. 77-117.
- New York Times, "Soaring Death Toll gives Grim Insight into Russian Tactics", 2 February, 2023.
- Nygren, Gunnar, 2023. "Rysk journalistik mellan makt och professionalism", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 173-195.
- Petersson, Bo, 2023. "Felslut och önsketänkanden: Om Rysslandsforskarna, Putin och utvecklingen fram till kriget", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 25-40.
- Pillar, Paul, 1983. *Negotiating Peace: War Termination as a Bargaining Process*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Posen, Barry R., 2023. "Russia's Rebound: How Moscow has partly recovered from its Military Setbacks", *Foreign Affairs*, 4 January 2023.

- Powell, Robert, 2004. "Bargaining and Learning while Fighting", *American Journal of Political Science* 48(2), s. 344-361.
- Reid, Anna, 2022. "Putin's War on History: The Thousand-Year Struggle over Ukraine", *Foreign Affairs* 101(3), s. 54-63.
- Reiter, Dan, 2009. *How Wars End*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reynolds, Nick & Watling, Jack, 2022. "Ukraine through Russia's Eyes", *RUSI Commentary*, rusi.org.
- Schelling, Thomas C., 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Simpson, Emile, 2012. *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Skak, Mette, 2023. "Kontinuitet og forandring i russisk strategisk kultur", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 73-98.
- Valeriano, Brandon, Jensen, Benjamin & Maness, Ryan C., 2018. *Cyber Strategy: The Evolving Character of Power and Coercion*. Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, Robert Harrison, 1993. "The Causes of Peace", i Roy Licklider (red.), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*. New York: New York University Press.
- Watling, Jack & Reynolds, Nick, 2022a. *The Plot to Destroy Ukraine*. RUSI Special Report, 15 February 2022. London: RUSI.
- Watling, Jack & Reynolds, Nick, 2022b. *Ukraine at War: Paving the Road from Survival to Victory*. RUSI Special Report, 4 July 2022. London: RUSI.
- Weinberg, Gerhard L., 2005. *Visions of Victory: The Hopes of Eight World War Leaders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- van Zyl, Quintin, 2019. *Shaping Defeat: An Inquiry into the Mind of the Vanquished*, PhD-dissertation, King's College, London.
- Vendil Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst: Vägen fram till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 41-72.
- Ångström, Jan, 2018. "Seger: Ett begrepp i behov av nyansering", i Kronberg, Klas & Forssberg, Anna Maria (red.), *Minnet av Narva: Om troféer, propaganda och historiebruk*. Lund: Nordic Academic Press.

Nationell identitet under geopolitisk förändring

Den svenska Nato-debatten 1995–2015 i elitmedial spegel

Mike Winnerstig

National identity during geopolitical change: The Swedish Nato debate from 1995–2015 reflected in an elite-media mirror.

It has been suggested that there has been “no real debate” on the issue of Swedish NATO membership. This article shows that in the four major Stockholm newspapers there has been a dynamic debate on this topic for over twenty years. The number of articles has also increased: from about a dozen in 1995, to over 80 in 2015. With the exception of the first year, articles advocating membership dominated quantitatively over the articles rejecting membership. However, the pro-NATO articles changed qualitatively over time: from general arguments about the desirability of joining international organisations to specific arguments about joining NATO against the Russian military threat. The contra-NATO articles contained primarily geopolitical-isolationist and identity-related arguments. In the light of the Russian war of aggression against Ukraine in 2022, the different perceived strengths of these arguments might have contributed indirectly to the Swedish decision of applying for NATO membership the same year.

Inledning

En fri debatt, brukar det sägas, är demokratins livsluft.¹ Att olika handlingsalternativ noga ventileras offentligt är således ett demokratiskt sundhetstecken,

1 Denna artikel har författats med generöst stöd av Arvid Lindmans 60-årsfond. Författaren tackar också Magnus Christiansson för ovärderlig hjälp med färdigställandet av slutversionen, samt Magnus Petersson, Jacob Westberg och två anonyma granskare för värdefulla kommentarer till tidigare utkast.

Mike Winnerstig är till vardags verksam vid Avdelningen för Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Artikeln uttrycker endast hans egna uppfattningar.
E-post: mike.winnerstig@gmail.com

inte minst i ljuset av att en kvalificerad offentlig debatt kan ändra ett lands inriktning på viktiga områden. I årtionden var t.ex. den svenska neutralitetspolitiken ett axiom; den ifrågasattes sällan och ansågs på många håll vara ett orubbligt fundament för svensk säkerhetspolitik.

I det trettioåriga året som föregick den svenska folkomröstningen 1994 om medlemskap i den dåvarande Europeiska gemenskapen (EG, nuvarande Europeiska Unionen, EU), fanns det en bred politisk enighet om att ett medlemskap i EG/EU var otänkbart av säkerhetspolitiska skäl. De flesta EG/EU-medlemsstaterna var också medlemmar i försvarsalliansen Nato, och den svenska neutralitetspolitikens trovärdighet skulle därför kunna ifrågasättas om Sverige också blev medlem. 1995 blev emellertid Sverige medlem i EU (Gustavsson 1998).

I maj 2022, i spåren på det fullskaliga ryska angreppskriget mot Ukraina, ansökte därtill Sverige om att bli medlem i Nato. Händelserna visar att även säkerhetspolitiska linjeval som har antagits vara ristade i sten kan förändras relativt snabbt.

I fallet med Nato-frågan har det emellertid länge förelegat en uppfattning i Sverige om att det inte funnits någon debatt om Nato-medlemskap. Birger Schlaug, en tidigare centralgestalt i Miljöpartiet, menade redan 1999 att det ”är ju ingen tvekan att Sverige, med de små smygande stegens tyranni, sakta men säkert närmar sig ett medlemskap. Utan någon folklig debatt” (Schlaug 1999). Samme Schlaug menade drygt 16 år senare, i slutet av 2015, att det ”som händer i försvars- och säkerhetspolitiken förskräcker. Utan en verklig debatt förs vi allt närmare ett Nato-medlemskap” (Schlaug 2015).

Denna tankefigur är som sagt inte ny utan har varit relativt frekvent bland de mer traditionalistiska förespråkarna för en isolationistisk neutralitetspolitik (Ferm et al. 2011). Med isolationism förstås här en hållning som bygger på att det primära målet för ett lands säkerhetspolitik är att hålla landet utanför krig, oavsett hur detta krig drabbar grannar eller andra delar av världen; alltså att isolera landet från krigets effekter (Westberg 2021: 45).

Samtidigt menade opinionsmätare för ett tiotal år sedan att Nato-frågan inte ”i någon nämnvärd utsträckning varit uppe på den politiska dagordningen”, främst därför att folkopinionen mot ett svenskt Nato-medlemskap ända sedan det kalla krigets slut varit ”oerhört stabil”, med motståndarna på nivån två till tre gånger fler än medlemskapsförespråkarna (Bjereld 2012: 497). Här var alltså tankelinjen att det inte funnits någon Nato-debatt därför att den har varit en politisk icke-fråga. Bjereld såg dessutom få tecken på att den svenska Nato-opinionen skulle genomgå några förändringar under kommande år. Denna analys baserades dels på uppfattningen om att inga dramatiska förändringar av det svenska säkerhetspolitiska läget torde inträffa – inte ens vad gäller ryska militära hot mot ”Georgien, Ukraina och i förlängningen mot de baltiska staterna” – och dels därför att ingen opinionsbildning för ett medlemskap bedrevs ens av de då endast två Nato-positiva partierna i riksdagen: moderaterna och

dåvarande folkpartiet (Bjereld 2012: 500). Opinionsmätaren gjorde en motsvarande analys av en större opinionsundersökning året därpå (Bjereld 2013).

Utvecklingen efter 2012 gav emellertid inte denna analys rätt, knappast på någon punkt. För det första har den svenska Nato-opinionen förändrats kraftigt. Redan under 2013 visade undersökningar i slutet av året att det nu nästan väjde jämnt (MSB 2013). I 2015 års SOM-undersökning var Nato-förespråkarna med 38% för första gången klart fler än motståndarna, som uppgick till 31% (Berndtsson et al. 2016). Under 2022 ökade antalet förespråkare dramatiskt och omfattade i en mätning i augusti 2022 hela 58% av de tillfrågade, medan endast 20% fortfarande var motståndare till medlemskap (SvT 2022). I december samma år omfattade enligt en annan mätning förespråkarna av svenskt Nato-medlemskap närmare 70% av befolkningen (Oscarsson & Thurfjell 2022; se också Bjereld & Oscarsson 2023).

För det andra har tydliga ryska militära hot riktats mot Rysslands grannländer – inklusive två direkta militära angrepp mot Ukraina: den illegala annekteringen av Krim-halvön 2014 och det ryska angreppskriget mot hela Ukraina i februari 2022. Det aggressiva ryska militära beteendet i Östersjön har också riktats mot Sverige, Danmark, de baltiska länderna, Polen och mot amerikanska stridskrafter på uppdrag i Östersjön. Hotbilden i Östersjöområdet, som i sig självt alltid påverkar svensk säkerhet då det är Sveriges eget närområde, har därmed ökat högst väsentligt.

För det tredje argumenterade sedan hösten 2015 alla de fyra borgerliga partierna i riksdagen för ett svenskt Nato-medlemskap. Före jul 2020 ändrade sig Sverigedemokraterna; först partiellt, genom att acceptera en svensk s.k. Nato-option, och sedan under våren 2022 helt och hållet. Det gjorde som bekant även Socialdemokraterna, vilket gör att en mycket stor majoritet av riksdagens partier nu står bakom regeringens insända medlemskapsansökan. Därmed har en fundamental omläggning av den svenska säkerhetspolitiska linjen genomförts.

Huruvida en fråga är eller inte är uppe på ”den politiska dagordningen” är dock genuint svårt att belägga. Men var föreställningen om den obefintliga Nato-debatten verkligen sann? Har det inte funnits en svensk Nato-debatt före 2022? Empiriskt är det lätt att belägga att uppfattningen om att en Nato-debatt har saknats i Sverige är felaktig. Under 2015 publicerades över 80 artiklar – ledare, ledarstick och debattartiklar, inklusive s.k. ”op-eds” – i just denna fråga bara i Stockholmspressen. Det är nästan två medialt centralt placerade artiklar i veckan året runt. Men så har det inte alltid varit. Under hela 1995, samma år som Sverige gick med i EG/EU, berörde endast ett dussin artiklar i samma press denna fråga.

Denna artikel tar resonemanget ett steg vidare och analyserar innehållet i den publika Nato-debatt som fördes i en medial elitdebatt, här definierad som Stockholmspressens ledar- och debattsidor, under perioden 1995-2015.

I periodens början inträdde Sverige i EU, vilket i sig var en betydande utrikes- och säkerhetspolitisk förändring. I periodens slut utgjorde förespråkarna för ett svenskt Nato-medlemskap för första gången en – enkel – majoritet i opinionen. Den dramatiska kvantitativa ökningen av artiklar i den svenska debatten om Nato-medlemskapet – nästan en sjudubbling i Stockholmspressen över perioden – indikerar att den allmänna debatten förändrats, men dess innehåll har aldrig systematiskt undersökts, och därför vet vi mycket lite om hur argumenten har utvecklats över tid.

En analys av detta kan också ge indirekta indikationer om vilka argument som fick störst betydelse för den omsvängning i Nato-frågan som kom under våren 2022. Enbart Rysslands angreppskrig mot Ukraina som eskalerade i februari 2022, kan nämligen i sig inte förklara den snabba vändningen. Det har historiskt hänt dramatiska saker förut i europeisk säkerhetspolitisk historia – t.ex. de bägge världskrigen och olika sovjetiska invasioner av satellitstater under det kalla kriget – men dessa händelser ledde inte i sig till en omprövning av först neutralitetspolitiken och sedan Nato-frågan i Sverige. Det går därför att misstänka att utvecklingen av de offentliga argumenten för och emot Nato över tid bidragit till att förändra förutsättningarna för en svensk säkerhetspolitisk omprövning under våren 2022. I denna artikels avslutande del diskuteras detta kort, dock utan förklaringsambitioner (jmf. Hermann 1990).

Den svenska säkerhetspolitiska utvecklingen och debatten om denna har emellertid inte skett i ett säkerhetspolitiskt vakuum. I praktiken har den svenska försvarspolitiska utvecklingen avseende Nato – i termer av försvarsbeslut, inriktning av försvaret, svenskt deltagande i internationella övningar och staber och politiska ambitioner att närma oss andra länder militärt – accelererat under många år. Från den av riksdagen 2009 bekräftade svenska ”solidaritetsförklaringen”, till den s.k. Hultqvistdoktrinen breda palett av militära samarbetsavtal med Finland, en rad Nato-länder och Nato som organisation, och till 2022 års beslut att ansöka om Nato-medlemskap, går det att skönja ett mönster av gradvis ökande samarbete. Några exempel på detta är en växande svensk representation vid Nato:s högkvarter och kommandostrukturer, det svenska deltagandet i en lång rad militära Nato-övningar – även vad gäller territorialförsvaret och det kvalificerade svenska militära deltagandet i Nato:s snabbreaktionsstyrka NRF (*Nato Response Force*), det s.k. värdlandsavtalet med Nato som ratificerades 2016 och som bl.a. klagör de juridiska förutsättningarna för att ta emot Nato-länders trupp på svenskt territorium. Sverige har alltså politiskt-militärt integrerat sig relativt djupt med Nato långt innan medlemskapsansökan lämnades in och sedan länge satsat på att säkerhetspolitiskt och militärt försvara sig ”tillsammans med andra”, som det allt annat än isolationistiska budskapet har låtit under de senaste åren.

I praktiken hade svensk säkerhetspolitik alltså redan fram till 2019, där även begreppet ”alliansfrihet” mönstrats ut (Försvarsberedningen 2019), genomgått

fundamentala förändringar som skulle ha ansetts helt omöjliga att ens diskutera för dryga 20 år sedan, då den dåvarande isolationistiska säkerhetspolitiska diskursens krav på neutralitetspolitisk "trovärdighet" uteslöt dem.

I det nästföljande redovisar jag undersökningens metodologiska utgångspunkter. Därefter följer en empirisk analys, baserad på en totalundersökning av Stockholmspressens totalt 641 artiklar i ämnet. Detta avsnitt ger en övergripande bild av debattens utveckling, men även en kvalitativ analys av pro- och contra-argumenten. Slutligen följer en analytisk diskussion om argumentationen i förhållande till externa och interna påverkansfaktorer på svensk säkerhetspolitik under undersökningsperioden.

Att analysera säkerhetspolitiska förändringsprocesser i medial spegel

Syftet med denna studie är att analysera den svenska Nato-debatten, speglad i Stockholmspressen, under tidsperioden 1995-2015. De dryga 20 år som studien omfattar utgör en tydligt formativ period för svensk säkerhetspolitisk debatt – från EU-medlemskap till Nato-majoritet i folkopinionen. Perioden utgör också en viktig bakgrund till den fundamentala omsvängning som skedde genom Sveriges Nato-ansökan i maj 2022.

FRÅGESTÄLLNINGAR OCH OPERATIONALISERINGAR

Forskningsfrågorna för denna studie är i korthet de följande:

- 1) Hur har den svenska Nato-debatten förts under perioden 1995-2015?
- 2) Vilka argument förs fram? Växlar argumenten över tid?
- 3) Vilken uppfattning – det vill säga ja eller nej till Nato-medlemskap – dominerar debatten över tid?
- 4) Vilka faktorer verkar bäst förklara utvecklingen av Nato-debatten: inrikespolitiska faktorer, både sådana baserade på identitetsrelaterade variabler (dvs. en självbild av var Sverige hör hemma utrikes- och säkerhetspolitiskt) och sådana relaterade till egen försvarsförmåga, eller externa faktorer (t.ex. sådana relaterade till yttre militära hot)?

Därutöver kommer avslutningsvis relationen mellan Nato-debatten och Nato-opinionen att diskuteras och ställas i ljuset av det svenska beslutet att ansöka om medlemskap i Nato under våren 2022. Detta görs dock tentativt och utan förklaringsambition då en sådan skulle kräva ytterligare omfattande empiriska studier, särskilt vad avser perioden 2016-2022.

Det empiriska materialet hämtas från de fyra stora Stockholmstidningarna att analyseras, det vill säga morgontidningarna *Svenska Dagbladet* och *Dagens*

Nyheter samt kvällstidningarna *Expressen* och *Aftonbladet*. Fördelen med detta urval är att det då går att göra en totalundersökning av detta urval tidningar, dvs studien analyserar samtliga relevanta artiklar i dessa tidningar under en tjugوårsperiod. Totalt handlar detta om 641 artiklar, vilket är ett tillfredsställande stort urval. Nackdelen är att det utesluter övriga media, och givetvis även riksdagsdebatter och liknande. Dessa är också omfattande och kan med fördel hanteras i framtida studier (när det gäller den svenska riksdagsdebatten, se Edström & Westberg i detta specialnummer).

Artiklarna utgörs av två kategorier: ledare och större debattartiklar. Av undersökningens fyra tidningar är tre borgerliga och en socialdemokratisk. Detta skulle a priori kunna leda till ett förutsägbart resultat, då det går att anta att antalet ledarartiklar som förespråkar Nato-anslutning skulle bli väsentligt större än motsatsen, givet ledarsidornas respektive politiska inriktning. Att ta in debattsidorna i en studie av denna typ har fördelen att det då går att nå intressantare resultat vad gäller politiska argument. De större debattsidorna – inklusive kultursidornas debattsektioner – styrs i regel inte av tidningens politiska hållning på ledarplats utan av vad debattredaktionerna anser har det för dagen största nyhetsvärdet, oavsett artikel författarens politiska färg och bakgrund.

Beräffande urvalskriterier gäller att artiklarna på något sätt måste hantera och ta ställning till frågan om Nato-medlemskap, direkt eller indirekt. Allmänna säkerhetspolitiska diskussioner som inte berör denna fråga är inte aktuella för undersökningen.

Förklaringsfaktorer

De två generella analyskategorier som står i centrum rör externa och interna faktorer. Är det externa, t.ex. geopolitiska, faktorer som främst verkar ligga till grund för opinionsbildarnas och andras uppfattningar, eller är det primärt inrikespolitiska faktorer, oberoende av omvärldens förändringar, som debatten baseras på?

Mer konkret handlar detta vad gäller de externa faktorerna om t.ex. större internationella politiska utvecklingar, som krig i vår omvärld, grannländers rustningar, internationella aktörers agerande och liknande händelser som kan antas ha stor betydelse för den svenska säkerhetspolitiska debatten. Mycket av detta betecknas idag som "geopolitiska" faktorer.

Geopolitik är dock inte endast ett modernt "buzzword" utan syftar på en etablerad, om än länge kontroversiell, teoribildning som kombinerar realpolitiska faktorer – som t.ex. maktbalanspolitik och stormaktsdominans – med en stark tonvikt på ett lands geografiska lokalisering och utbredning som i hög grad bestämmande för landets utrikes- och säkerhetspolitik (Winnerstig 2000: 24-56; se också Winnerstig 2022: 85-98; Alvstam & Falkemark 1991). Begreppet geopolitik myntades i sig av den svenske statsvetaren Rudolf Kjellén (Kjellén 1899).

Vad gäller inrikespolitiska faktorer är centrala sådana val och valkampanjer förändrade partilinjer, försvarsbudgetens och försvarsmaktens storlek samt sådana som hänför sig till den upplevda svenska nationella identiteten, det vill säga hur svenska aktörer upplever att det är att vara "svensk" i ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv. Hit hör också hur den svenska opinionen ser på viktiga utrikespolitiska aktörer. Sammantaget rör det alltså faktorer som konstruerats huvudsakligen genom inrikes processer (Winnerstig 2000: 56-86), även om t.ex. den svenska opinionens syn på Ryssland eller USA givetvis har sin grund i externa förhållanden.

Denna studie har emellertid debatten om Nato-medlemskapet som studieobjekt, inte svenskt säkerhetspolitiskt agerande som sådant. Därför får de två ovanstående perspektiven, det externa och det interna, en roll som heuristiskt hjälpmedel: de blir en användbar hjälp för att förstå olika empiriska resultat, snarare än strikt kausala förklaringsmodeller (se t.ex. Edström 2016 för en undersökning av realpolitiska begrepp i en analys av svensk säkerhetspolitisk debatt).

Ett exempel på hur de kan användas är den klassiska uppdelningen mellan en stats överlevnadsmetoder inom den realistiska teorin: antingen satsar man på att försvara sig själv med helt egna medel, eller också går man i allians med andra stater för att försvara sig mot en tredje part (Waltz 1979: 125). Detta är i förenklad form de två val som Sverige å ena sidan och Norge och Danmark å den andra valde 1949, när frågan om medlemskap i det då nybildade Nato var aktuell för alla tre staterna.

För den svenska Nato-debattens del de senaste två decennierna kan det således antas att om den svenska försvarsförmågan anses vara för liten när ett externt hot visar sig, bör antalet debattörer som förordar ett Nato-medlemskap öka.

Om, å andra sidan, antalet debattörer som förordar en fortsatt svensk icke-allierad position oavsett omvärldsförändringarna och oavsett den svenska försvarsförmågan, kan det antas att en intern förklaringsfaktor som t.ex. en fast nationell identitet (i detta fall dess alliansfria komponent) är så stark i Sverige att yttre förändringar inte leder till några förändringar av debatten.

Metodologi

Artiklarna kommer att i första hand organiseras kronologiskt och därefter kategoriseras i kvantitativa termer vad gäller tendens – det vill säga för (pro) eller emot (contra) Nato-medlemskap. Denna analys görs dels övergripande, dels uppdelat på respektive tidnings ledar- och debattsida.

Sedan genomförs en kvalitativ analys av samma material. Föreligger konsistens i artiklarnas argumentation över tid, t.ex. i fråga om den nationella identitetens roll? Förändras artiklarnas argumentation i takt med de geopolitiska förändringarna i vår omvärld, främst ett allt militärt starkare och mer aggressivt

Ryssland? Kommer en förändrad – i praktiken radikalt minskad – svensk militär försvarsförmåga att stärka eller fundamentalt förändra denna identitet?

Denna analys görs på aggregerad nivå, det vill säga inte uppdelat per tidning eller ledar- respektive debattsida. Argumenten hänförs istället till ”ja-sidan” respektive ”nej-sidan”, vilket givetvis är teoretiska storheter och inte några organisationer eller liknande (jmf. exempelvis analysen av deklarerade motiv i Bergquist 1970).

Begreppen hänför sig helt enkelt till de debattörer som stödjer respektive inte stödjer idén om ett Nato-medlemskap. Orsaken till detta förfaringssätt är att det empiriska materialet är så stort att en högre upplösning än denna skulle bli översködlig.

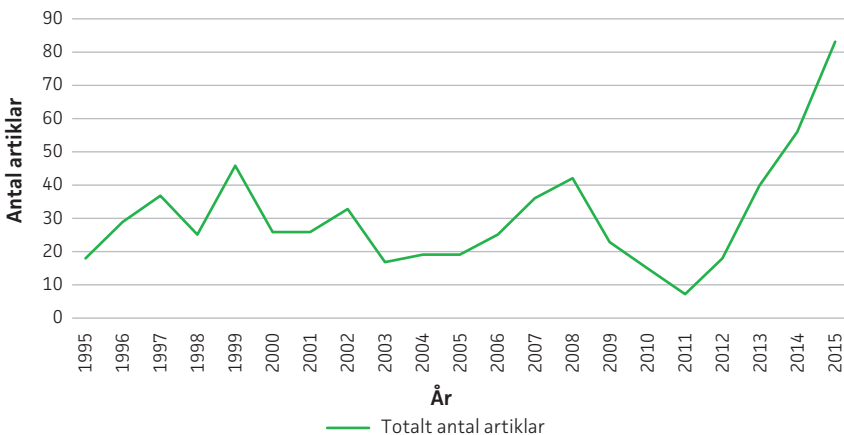
Denna metodologi omfattar ett antal problem, t.ex. svårigheten att tydligt visa att en debatt påverkar något. Att med säkerhet belägga hur en debatt, eller enskilda debattörer, påverkar en opinion är mycket komplicerat och kan inte göras inom denna studies ram. Ambitionen är på detta område snarare att ge underlag för hypoteser för framtida forskning.

Den svenska Nato-debatten i fyra Stockholmstidningar 1995–2015: en empirisk analys

DEBATTEN: EN ÖVERSIKTLIG BILD

Över perioden 1995–2015 distribuerades artiklar om svenskt Nato-medlemskap i de aktuella tidningarna per år enligt följande bild:

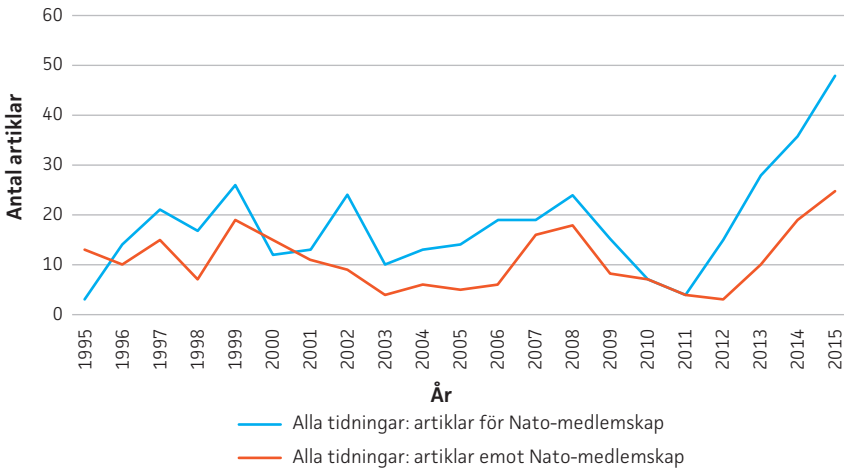
Diagram 1. Det totala antalet artiklar om svenskt Nato-medlemskap 1995–2015



Genomsnittantalet artiklar är omkring 30 per år, dvs. omkring 2,5 artiklar per månad². Detta mått är dock missvisande eftersom mindre än hälften av periodens år omfattar så många publicerade artiklar: den stora ökningen kommer, som synes i diagrammet, under de sista tre åren av undersökningen. 1995 publicerades endast 18 artiklar på temat svenskt Nato-medlemskap, medan det 2015 publicerades hela 83. Den stora förändringen av debatten kvantitativt ägde alltså rum under periodens allra sista del. Det går hur som helst att konstatera att det förekommer en aktiv debatt om svenskt Nato-medlemskap under periodens samtliga år.

För att få ett grepp om vilken övergripande tendens som debatten har haft kan följande översiktliga bild presenteras. Den kategoriserar endast artiklarna som för eller emot ett svenskt Nato-medlemskap.

Diagram 2. Nato-debatten 1995-2015: alla artiklar för respektive emot medlemskap



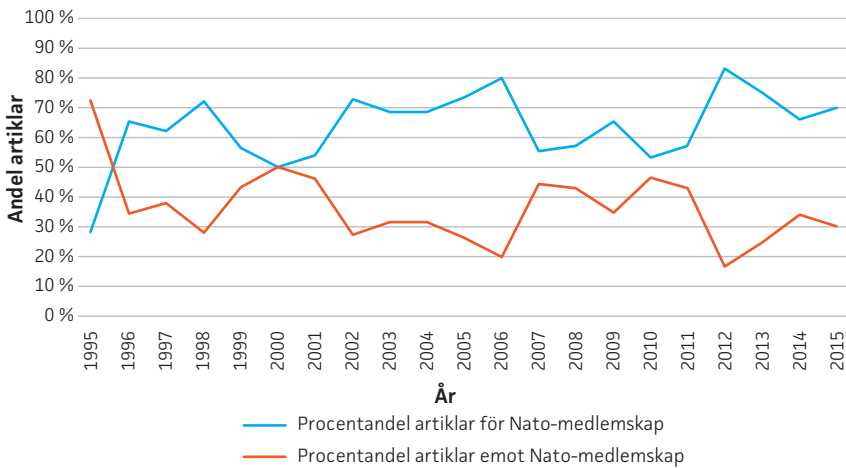
Diagrammet ger några tydliga initiala observationer vid handen. De Nato-medlemskapspositiva artiklarna överväger numerärt under hela perioden, med undantag av några få år (1995, 2000 respektive 2010-11). Detta skulle kunna förklaras enkelt genom att tre av de fyra tidningarna är borgerligt orienterade och endast en socialdemokratisk, men denna förklaring kan ifrågasättas. De borgerliga partierna var under nästan hela denna period splittrade i Nato-frågan och det var egentligen inte förrän under hösten 2015, dvs. precis i slutet på undersökningsperioden, som de enades om en medlemskapslinje. Bara för att en tidnings ledarsida är borgerlig innebär det alltså inte att den per automatik måste vara för Nato-medlemskap under hela perioden.

² Samtliga artiklar finns indexerade på <https://statsvetenskapligtidskrift.files.wordpress.com/2023/07/winnerstig-artikelforteckning.pdf>.

Därtill händer det någonting med denna debatt under 2012. Från en numerärt låg frekvens under 2010-11 skjuter debatten iväg igen till de högsta nivåerna under hela perioden under åren 2013-15. Framför allt är det ja-sidan som noterar det högsta antalet artiklar, men även nej-sidan går upp tydligt. I det följande görs ett försök att förklara detta.

Ser man ja- respektive nej-sidans artiklar som procentandelar av totalen under hela perioden blir ja-sidans överläge än tydligare. Diagrammet nedan illustrerar detta förhållande.

Diagram 3. Ja- respektive nej-sidans andelar av debatten i procent av totalen



Mätt på detta sätt finns det bara ett enda år, nämligen 1995, där antalet artiklar från nej-sidan var större än ja-sidans. Argumentet att medlemskapsförespråkarna har dominerat debatten, som ibland framförs av nej-sidan, förefaller alltså att stämma.

ARGUMENTEN FÖR ETT SVENSKT NATO-MEDLEMSKAP ÖVER TIDEN

Frågan om hur debatten för respektive emot ett medlemskap har förändrats över tiden måste, för att bli intressant, sättas i relation till vilka argument för respektive emot som framförs över tid. Först när denna analys gjorts går det att se om några kvalitativa förändringar av debatten ägt rum.

En övergripande analys av hela Nato-debatten, som den operationaliserats här, ger vid handen att det definitivt skett vissa betydande förändringar av argumenten bakom ja- respektive nej-sidan. För ja-sidans del har ett tjugotal argument för Nato-medlemskap förekommit i artiklarna under undersökningsperioden, varav 18 mer än en gång. I det följande listas de senare i frekvensordning totalt räknat för ja-sidan, med illustrativa exempel från undersökningsperioden. I absoluta tal fördelar de sig enligt nedanstående tabell:

Tabell 1. Antalet pro-argument i absoluta tal i alla artiklar

Argument	Förekomst totalt antal gånger
P1 - Geopolitiskt inflytande	242
P2 - Stärkt försvarsförmåga	196
P3 - Ryskt hot	75
P4 - Internationell solidaritet	66
P5 - Säkerhetsgarantier	53
P6 - Internationell integration	53
P7 - Västlig identitet	47
P8 - Bättre försvarsekonomi	28
P9 - Solidaritet med Baltikum	28
P10 - Solidaritetsförklaringen	17
P11 - Nordiskt samarbete förbättras	15
P12 - Förändrad folkopinion	12
P13 - Mer inflytande inom internationella operationer	12
P14 - Försvarsindustriella fördelar	11
P15 - Nato är fredsskapande	11
P16 - Stabilitet i närområdet	9
P17 - Nato:s kärnvapenparaply	3
P18 - Transatlantiska länken stärks	2

I det följande analyseras – för översiktlighetens skull – endast den mest frekventa tredjedelen av pro-argumenten var och ett för sig, samt illustreras med exempel hämtade från det empiriska materialet.

Pro-argumenten

Geopolitiskt/säkerhetspolitiskt inflytande (P1)

Det vanligaste argumentet på ja-sidan totalt sett är att svenskt Nato-medlemskap skulle ge Sverige ett större internationellt inflytande. I en ledare 1997 menade *Svenska Dagbladet* att "Sverige och Finland måste ställa sig frågan om det räcker med att delta i det Euroatlantiska partnerskapsrådet eller om det är bättre att vara medlem i Nato. (...) Det går inte längre att bortse från att Nato fortfarande är den mest centrala organisationen i europeisk säkerhetspolitik" (SvD 1997, 13 juni). Samma tidning konstaterade på ledarplats 1999 – i anslutning till den första genomförda utvidgningsomgången av Nato till f.d. östländer – att länder som Polen "idag har mer att säga till om säkerheten i Europa än det formellt fortsatt alliansfria Sverige" (SvD 1999, 14 mars).

Stärkt försvarsförmåga (P2)

Argumentet att ett Nato-medlemskap stärker svensk försvarsförmåga ökar i frekvens efter försvarsbeslutet 2000, som innebar en drastisk ominriktning av försvarsmakten vad gäller såväl storlek och uppgifter. Ett exempel på detta argument är en ledare tidigt 2001, där *Expressen* menade att "Sveriges kraftig bantade försvar är beroende av utländsk hjälp. (...) En logisk konsekvens av vårt EU-medlemskap, av vårt Nato-samarbete och av vårt nedrustade försvar vore naturligtvis att ansöka om medlemskap i Nato" (Erfors 2001). Ett likadant argument anförde tidningen i anslutning till debatten om det s.k. enveckasförsvaret ett drygt dussin år senare: "[Ett] Natomedlemskap [skulle] över en natt (...) ge Sverige den försvarsförmåga vi idag saknar" (*Expressen* 2014, 28 augusti).

Skydd mot det ryska hotet (P3)

Hotet från Ryssland ökar i frekvens när Ryssland agerar militärt mot andra länder under perioden, och i undersökningen innebär det att den första större mängden argument där medlemskap blir ett skydd mot det ryska hotet förekommer i anslutning till den ryska invasionen av Georgien 2008. I *Svenska Dagbladet* argumenterade Per Gudmundson på ledarplats för att detta borde påskynda ett svenskt Nato-medlemskap: "Om vi tvivlar på vår på vår egen (...) förmåga måste vi våga diskutera om vi ska ingå i en försvarsallians. Den absoluta merparten av befolkningen kommer att föredra att ha Nato först på plats, och inte Ryssland" (Gudmundson 2008). Ett annat exempel, efter den ryska invasionen av Ukraina 2014, är en debattartikel av Erik Brattberg och Katarina Tracz på samma tidnings debattsida: "Putin [försöker] med militära och mindre uppenbara medel aggressivt (...) påverka det man anser vara Rysslands direkta intresseområde. Hit hör de baltiska länderna men också Östersjöområdet i sin helhet. (...) Givet den akuta utvecklingen i Sveriges närområde borde [det socialdemokratiska] partiet vara redo att ompröva sin ståndpunkt [och] verka för ett fullvärdigt svenskt Natomedlemskap" (Brattberg & Tracz 2014).

Internationell solidaritet och internationellt samarbete (P4)

Ett Nato-medlemskap som ett allmänt mål för internationell solidaritet – främst i en europeisk kontext – förekommer särskilt inom ramen för undersökningsperiodens första år. Den dåvarande moderatledaren Carl Bildt menade 1996 att "[f]rågan om medlemskap i Nato infinner sig inte nödvändigtvis omedelbart. Men det vore oklokt att stänga den dörren, och det vore trångsynt att inte sträva efter en europeisk situation där Sverige fullt ut kunde delta i alla former av samarbete, också då på det militära området" (Bildt 1996).

Säkerhetsgarantier (P5)

Argumentet att Sverige skulle dra nytta av de ömsesidiga försvarsgarantierna som ett Nato-medlemskap omfattar, uppträder nästan enbart i den senare delen av undersökningsperioden. Ett exempel från *Svenska Dagbladet* relaterar till en informell diskussion mellan den amerikanske ambassadören i Stockholm och representanter för försvarsberedningen, där den förre understrukturerade att endast fullt medlemskap i Nato ger säkerhetsgarantier för Sverige. Per Gudmundson kommenterar detta i ett ledarstick: "Ett fullvärdigt [Nato-]medlemskap är det enda som garanterar skydd" (Gudmundson 2014). Senare samma år menar de bägge moderata försvarspolitiska företrädarna i en debattartikel i *Aftonbladet* att det ryska hotet är det stora problemet för Europas säkerhet och att "[Nato] utgör grunden för den europeiska säkerhetsstrukturen. Bara genom ett fullvärdigt medlemskap kan Sverige få det som våra grannländer Norge och Danmark redan åtnjuter: säkerhetsgarantier. Så länge vi väljer att stå utanför samarbete, kan vi inte räkna med att få hjälp utifrån i fall det skulle krävas" (Wallmark & Forsell 2014).

Internationell integration (P6)

Internationell integration som ett allmänt hållet argument för Nato-medlemskap förekommer främst i de första åren av undersökningsperioden. En ledare i *Expressen* från 1997 är ett typiskt exempel på detta (*Expressen* 1997, 17 mars):

Finland och även Sverige är delar av den säkerhetsstruktur som nu snabbt tar form. Vi bestämmer över oss själva, men har också ett ansvar för helheten. Liksom övriga europeiska stater måste vi lösa vår säkerhet tillsammans med andra. Och vad än Boris Jeltsin tycker, är Nato den mest lämpliga klubben.

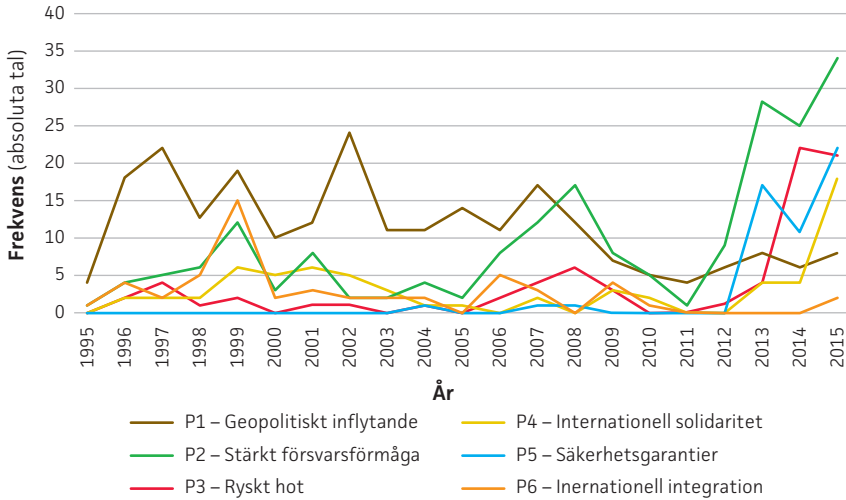
Året därpå följde samma tidnings ledarsida upp det med att kort konstatera att "[alla] vet att Sverige kommer att gå med i den försvarsstruktur som är Europas [dvs Nato]. Vi samarbetar nu med Nato på alla tänkbara plan" (*Expressen* 1998, 24 juli).

En kvalitativ analys av de huvudsakliga pro-argumenten

Som synes ovan är ja-sidans argument relativt olika. Totalt är hälften av dem baserade på externa, i huvudsak geopolitiskt orienterade faktorer, och den andra hälften berör antingen identitetsargument eller inrikespolitiska faktorer (som t.ex. försvarsekonomi). Det kan dock noteras att inget av de direkt identitetsrelaterade argumenten finns bland de sex mest frekventa.³ Grafiskt framträder en bild enligt diagrammet nedan:

3 Argumentet om att ett medlemskap skulle förstärka Sveriges "västliga identitet" (P7) kommer dock på plats 7.

Diagram 4. De sex vanligaste argumenten för svenskt Nato-medlemskap över tid, absoluta tal



Från denna mer överskådliga bild går det alltså att göra några tydliga observationer. I början av undersökningsperioden är ett relativt allmänt argument, det om Nato-medlemskap som ökat säkerhetspolitiskt/geopolitiskt inflytande (P1), det absolut vanligaste. Det sjunker till låga nivåer under periodens sista år. Detsamma gäller ett annat allmänt hållet argument, det om att ett Nato-medlemskap vore bra för svensk internationell integration (P6).

De argument som dramatiskt ökar i användning i slutet av perioden är avsevärt mer konkreta: enligt ja-sidan leder ett Nato-medlemskap till stärkt svensk försvarsförmåga och ett ökat skydd mot det ryska hotet – genom Nato:s ömsesidiga försvarsgarantier (P2, P3, P5). En första analys av detta förhållande skulle alltså kunna vara att den starkt försämrade internationella säkerhets-situationen i kombination med uppfattningen att det svenska försvaret minskat i storlek och förmåga under perioden 2013–15 genererat en tydlig omsvängning i ja-sidans argument. Ja-sidans drivkraft förefaller alltså att i allt väsentligt baseras på en geopolitiskt orienterad analys av de negativa förändringarna i omvärlden och det svenska försvarets bristande förmåga att möta dessa på egen hand.

För denna analys talar också frekvensen av ett annat argument, det om Nato:s ömsesidiga säkerhetsgarantier (P5), som är nästan helt osynligt under hela perioden fram till 2013. Först från och med detta år blir det argumentet ett av de allra mest frekventa. Det ryska hotet (P3) är tydligt infrekvent i artiklarna i stort sett ända fram till 2014, dvs det år då Ryssland invaderade Ukraina och olagligen ockuperade och annekterade Krim-halvön. Det ryska kriget mot Georgien 2008 fick inga sådana effekter (jmf. analysen av Edström & Westberg i detta specialnummer).

ARGUMENTEN MOT ETT SVENSKT NATO-MEDLEMSKAP ÖVER TIDEN

Även för nej-sidan har ett tjugotal argument förekommit mer än en gång i debatten under undersökningsperioden. I frekvensordning utgörs de av de följande, här uttryckta i absoluta tal i följande tabell:

Tabell 2. Nej-sidans argument i absoluta tal

Argument	Förekomst totalt antal gånger
C1 - Isolationism bättre än alliansmedlemskap	166
C2 - Svensk identitet	69
C3 - Säkerhetspolitisk handlingsfrihet hotas	51
C4 - Kärnvapnen inom Nato	45
C5 - Folkopinionen emot medlemskap	42
C6 - Hänsyn till Ryssland	39
C7 - USA-dominansen inom Nato	37
C8 - Ökade spänningar i närområdet pga medlemskap	24
C9 - Hot mot svenskt politiskt oberoende	17
C10 - Ökade försvarsutgifter	11
C11 - Nedrustningspolitiken hotas	11
C12 - Avsaknad av hot mot Sverige	10
C13 - Baltikums sak inte vår	8
C14 - Suveränitetsförluster	5
C15 - Nordiskt samarbete bättre utanför Nato	4
C16 - Hänsyn till Finland	3
C17 - Bilateral samarbeten bättre	3
C18 - Turkiets roll i Nato	2

I det följande analyseras den mest frekventa tredjedelen av contra-argumenten var och ett för sig samt illustreras med exempel hämtade från det empiriska materialet.

Contra-argumenten

Geopolitisk isolationism bättre än alliansmedlemskap (C1)

Det mest frekventa argumentet mot Nato-medlemskap i debatten under hela perioden är att ett medlemskap omöjliggör geopolitisk isolationism, dvs möjligheten för Sverige att stå utanför krig i sitt närområde. Argumentet är det mest frekventa i nej-sidans inlägg nästan varje år under hela undersökningsperioden, och är totalt sett dubbelt så vanligt som det näst mest frekventa argumentet. Ett officiellt exempel kan hämtas från dåvarande utrikesminister

Lena Hjelm-Walléns debattartikel i *Svenska Dagbladet* (Hjelm-Wallén 1997): ”Möjligheten för vårt land att stå utanför ett krig gagnas fortfarande bäst av militär alliansfrihet. Säkerheten i vårt närområde skulle försämrats om Sverige övergav alliansfriheten genom Natoanslutning.” Ett annat exempel, i anslutning till Natos aktion i Kosovo 1999, är ett ledarstick i *Aftonbladet*: ”När Natos primära uppgift blir tydlig, territorialförsvar och krig, framstår alliansfriheten och utanförskapet (...) som en tryggare tillvaro än att ingå i den stora familjegemenskapen” (*Aftonbladet* 1999, 19 april). Utanförskapet, dvs den självvalda isoleringen, ses här explicit som det som hotas av ett medlemskap.

Medlemskap går emot svensk identitet (C2)

Det näst vanligaste argumentet mot Nato-medlemskap är identitetsbaserat. Statsvetaren och socialdemokraten Ulf Bjereld uttryckte detta kanske mest elokvent av alla i en DN Debatt-artikel 2001, i anslutning till en opinionsmätning där 66% av respondenterna stödde den traditionella neutralitetspolitiken (Bjereld 2001):

Natomotståndet [har] sin grund i att många svenskar inte känner en tillräckligt stark värdegemenskap med till exempel spanjorer och fransmän, turkar och greker och i ett framtidsperspektiv kanske ester, letter och litauer för att man skall vilja – i bokstavlig mening – dela sina öden med dem och hysa tilltro till att de kommer att vara beredda att dela sina öden med oss.

Orsaken till denna värdeskillnad går att spåra i Sveriges starkt frihetliga och jämlikhetsbaserade kultur som har sin grund i en svensk historisk tradition med en anti-hierarkisk och anti-auktoritär protestantism, en stark självägande bondeklass och i princip avsaknad av en feodal samhällsordning.

Denna tankefigur återkommer i olika format i nej-sidans inlägg under hela undersökningsperioden. Ett annat explicit exempel är en debattartikel av den före kabinetssekreteraren Sverker Åström (Åström 2005):

[R]egeringen vill undvika en debatt om alternativ, till exempel medlemskap i Nato. Den vet ju att det svenska folket i sin stora majoritet inte vill ha någon annan politik än just alliansfriheten. Med undantag för folkpartiet intar riksdagen samma hållning. Den militära alliansfriheten står fast, ungefär som Gibraltarklippan som inte heller behöver definieras eller motiveras.

Att något inte behöver definieras eller motiveras utan bara finns där ändå som en nödvändighet – i det här fallet militär alliansfrihet som motsats till Nato-medlemskap – torde vara en tydlig indikator på att detta något blivit en

betydande del av en nationell identitet, i alla fall hos de debattörer som använder argumentet.

Svensk säkerhetspolitisk handlingsfrihet skulle minska (C3)

Ett av de mer kända allmänna argumenten mot svensk alliansanslutning i allmänhet är att svensk säkerhetspolitisk handlingsfrihet skulle minska. Handlingsfrihet innebär tekniskt sett att man kan välja mellan olika alternativ. I den undersökta debatten förekommer inte detta argument isolerat särskilt ofta, eftersom handlingsfriheten nästan alltid – bland nej-sidans debattörer – definieras som att endast ett alternativ i händelse av krig i närområdet bör väljas, dvs att stå utanför kriget.

Det förekommer emellertid bland vissa aktörer som ett argument i sig självt. I en kommentar till en serie opinionsmätningar om Nato skriver t.ex. den ovan nämnde Bjereld att förklaringen till det folkliga motståndet ligger i ”att ett (...) medlemskap i Nato skulle däremot binda den svenska handlingsfriheten och sätta alliansfriheten ur spel” (Bjereld 1997).

Medlemskap omöjliggör arbete mot kärnvapen och riskerar att Sverige blir kärnvapenmål (C4)

Kärnvapenargumentet omfattar på nej-sidan främst idén att Sverige inte skulle kunna arbeta mot kärnvapen på traditionellt svenskt sätt som Nato-medlem, och att medlemskap därför ska undvikas. De dåvarande utrikes- respektive försvarsministrarna Anna Lindh och Björn von Sydow exemplifierade denna syn i en debattartikel i *Aftonbladet* 1999: ”Sverige är ett av de länder som hårdast verkar mot kärnvapenhotet. Det skulle vara betydligt svårare om vi vore medlemmar av Nato och kröp in under dess kärnvapenparaply” (Lindh & von Sydow 1999).

En mer geopolitiskt orienterad variant på detta argument, nära förbundet med det isolationistiska argumentet (C1) är att medlemskap i en ”kärnvapenallians”, dvs en allians där vissa av medlemsstaterna innehar kärnvapen, innebär att Sverige skulle bli ett ”kärnvapenmål”. Ett exempel från det sista året i undersökningsperioden återfinns i en debattartikel av den vänsterpartistiske riksdagsledamoten Stig Henriksson: ”[E]tt Nato-medlemskap (...) gör oss till ett förstahandsmål även för kärnvapenattacker” (Henriksson 2015). I bägge fallen handlar det dock om att vissa Nato-medlemmars kärnvapeninnehav (samt Nato:s kärnvapendoktrin) är ett argument emot ett svenskt medlemskap.

Medlemskap går emot svensk folkopinion (C5)

Hänvisningar till folkopinionens negativa inställning till Nato-medlemskap förekommer under nästan hela undersökningsperioden, med några undantag (1998, 2006 och 2009 samt 2015). Ett typiskt exempel kan hämtas från *Aftonbladets* ledarsida 1997: ”På frågan om Sverige bör föra en alliansfri politik

syftande till neutralitet i krig blir svaret massivt ja, 69 procent, mot 10 procent nej. Den fortsatta starka opinionen mot en svensk Nato-anslutning blir svår att smälta för debattörer (...) som vill ha oss dit” (*Aftonbladet* 1997, 8 februari).

Ett annat exempel på detta argument nästan 15 år senare återfinns i en debattartikel skriven av socialdemokraterna Anders Ferm, f.d. FN-ambassadör, och Thage G. Peterson, f.d. försvarsminister, i *Dagens Nyheter* (Ferm & Peterson 2011):

Försvarspolitikerna och militärer har nu baxat oss fram till Natos port i stort utan någon offentlig debatt. Men det finns ett problem. Folket! Bara en av fem svenskar anser att vi bör gå med i Nato. (...) Man borde antingen ändra politik – eller skaffa ett annat folk!

Sverige bör ta hänsyn till Ryssland (C6)

Det tredje mest frekventa argumentet mot svenskt Nato-medlemskap är att Sverige bör ta hänsyn till Rysslands intressen. Ett tidigt exempel på detta är en ledare i *Aftonbladet* (*Aftonbladet* 1997, 8 augusti):

Vi ska inte heller glömma att Natos hårda kärna fortfarande är en försvarsallians med ömsesidiga militära säkerhetsgarantier om försvar av medlemmarnas territorier. (...) Om Sverige överger alliansfriheten påverkar det också säkerheten i vårt närområde negativt. För Ryssland innebär varje framflyttning av Natos gräns ökad osäkerhet och ett potentiellt hot.

Här tas alltså inte särskilt utvecklade men ändå tydligt geopolitiska hänsyn till Ryssland som intäkt för att Sverige inte ska söka medlemskap i Nato. Detta argument återkommer starkt i slutet av undersökningsperioden, inte minst framfört av de tre före detta diplomaterna Hans Blix, Rolf Ekéus och Sven Hirdman (Blix et al. 2014):

På rysk sida skulle man uppleva ett svensk-finskt medlemskap i Nato som en stor säkerhetspolitisk förändring till det sämre med tanke på ländernas närhet till nordvästra Ryssland (...). Ryska ”stabsöverstar” kommer att göra nya kalkyler över hur ryska säkerhetsintressen påverkas av att Nato kommer närmare Ryssland med gemensamma övningar, förhandslagring av materiel, fram-basering av flyg och andra förberedelser. Det skulle leda till planering av tidiga preventiva ryska åtgärder samt till ökad rysk militär övningsverksamhet i fredstid. Följden torde bli ökat misstroende i regionen och risk för spänningshöjande incidenter.

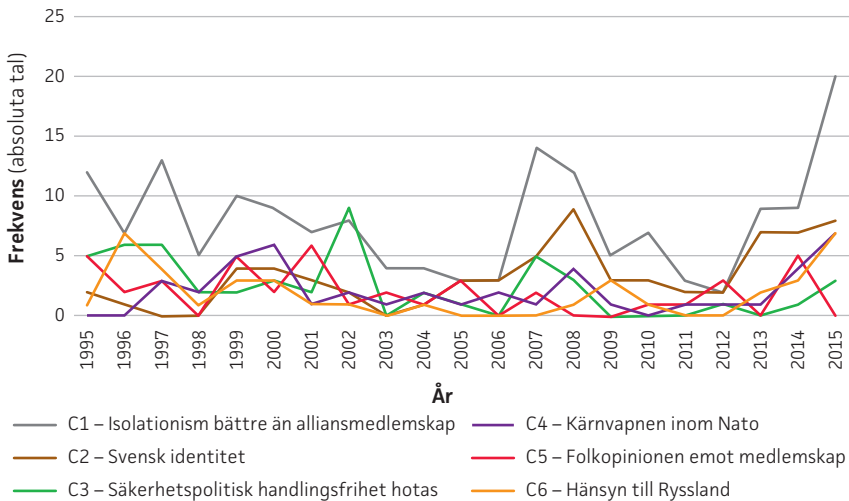
Oavsett intentioner från Nato:s eller Sveriges sida så accepterar debattörerna

här det ryska synsättet vad gäller Nato-utvidgning till Sverige och framhåller detta som ett argument mot svenskt medlemskap.

En kvalitativ analys av de huvudsakliga contra-argumenten

Även nej-sidans argument är relativt olika. Ungefär hälften rör, precis som i fallet med ja-sidan, geopolitiskt orienterade faktorer och förhållanden, medan den andra hälften rör identitetsfrågor eller faktorer som har med interna svenska förhållanden att göra. Grafiskt kan argumenten från nej-sidan visas i följande diagram:

Diagram 5. Den mest frekventa tredjedelen av argumenten mot svenskt Nato-medlemskap över tid, i absoluta tal 1995-2015



Denna bild är något svårare att dra slutsatser av än vad fallet var vad gällde ja-sidan. Noterbart är att argumentet om förtjänsterna med geopolitisk isolationism, dvs möjligheten att stå utanför krig i vårt närområde (som den traditionella formuleringen lydde) överlag är det mest frekventa argumentet, men också att dess frekvens varierar stort.

På ett liknande sätt går frekvensen av det näst mest använda argumentet, att ett Nato-medlemskap skulle gå emot en svensk nationell identitet, i påtaglig utsträckning upp och ner.

Argumentet att ett medlemskap inte är önskvärt, på grund av att hänsyn måste tas till Ryssland och ryska intressen, varierar också stort över tiden. Det är det näst mest frekventa argumentet i början av perioden, vilken var den tid då en intensiv debatt om Nato:s första utvidgningsomgång till länder i Central- och Östeuropa pågick både i Sverige och utomlands. Därefter nämns det mycket sällan i debatten, för att återkomma som det näst mest frekventa

argumentet under periodens sista två år (2014-15, dvs. tiden för Rysslands invasion av Ukraina och illegala annektering av Krim).

Kärnvapenargumentet, som bygger både på föreställningen att Sverige som Nato-medlem inte skulle kunna driva nedrustningspolitik mot kärnvapnen och att Nato är en kärnvapenallians som Sverige inte bör ingå i av moraliska och säkerhetspolitiska skäl, förekommer med något lägre frekvens under hela perioden men återkommer tydligt i slutet av den.

Argumentet om att svensk folkopinion är emot ett Nato-medlemskap går i viss mån motsatt väg: det förekommer relativt ofta under större delen av perioden men går ner till noll under dess sista år. Det är inte osannolikt att det opinionsskifte som tog sin början under periodens sista del är orsaken till detta, något som diskuteras i mer detalj nedan.

Det enskilt mest frekventa argumentet över tid är som sagt det traditionellt isolationistiska, dvs. att stå utanför Nato innebär att Sverige kan isolera sig från konflikter i vårt närområde. Det förekommer i mer än 40% av alla nej-sidans artiklar under hela perioden. Argumentet att ett medlemskap skulle gå emot den svenska nationella identiteten förekommer i snitt i något mindre än 30% av alla nej-sidans artiklar. Argumentet om hänsyn till Ryssland förekommer främst i början och i slutet av perioden, medan argumenten om kärnvapen och folkopinion uppträder relativt oregelbundet.

Till skillnad från ja-sidans argumentation finns det alltså inte någon lika tydlig trend i nej-sidans, utan den består under hela perioden av en mix av huvudargument som kommer och går. Det traditionella isolationistiska huvudargumentet (C1) ökar dock tydligt mot slutet av perioden.

EN JÄMFÖRELSE MELLAN HUVUDARGUMENTEN FÖR PRO OCH CONTRA

Om man jämför ja- och nejsidans argumentlinjer med varandra över tid framträder följande bild. Ja-sidan

- går från allmänna argument om internationellt inflytande till konkreta argument om ökad försvarsförmåga mot det ryska militära hotet, genom Nato:s försvarsgarantier och gemensamma styrka,
- relaterar argumenten dels till omvärldsutvecklingen, dels till det svenska försvarets begränsade förmåga (enveckasförsvaret m.m.),
- använder inte det ryska hotet som framträdande argument innan Rysslands aggression mot Ukraina 2014,
- ger identitetsrelaterade argument en relativt underordnad roll,
- har en tydlig övervikt av externa faktorer i argumenten, med relativt lite inrikes- och identitetsorienterade aspekter.

Nej-sidan

- har över tid geopolitisk isolationism som ett centralt inslag – både i sig och indirekt genom handlingsfrihetsargumentet,
- använder identitetsargumentet direkt och frekvent – den uppfattade svenska säkerhetspolitiska identiteten byggd på alliansfrihet är ett argument i sig självt mot Nato,
- använder kärnvapenargumentet dubbelsidigt: dels idealistiskt (kärnvapen är onda och måste bekämpas för mänsklighetens bästa) och dels geopolitiskt isolationistiskt (som NATO-medlem blir Sverige ett kärnvapenmål och därför ska vi stå utanför),
- låter folkopinionsargumentet variera i frekvens med folkopinionens utveckling, vilket innebär att det nästan inte används alls vid periodens slut,
- använder också argumentet om hänsyn till Ryssland på ett dubbelsidigt sätt: det ses som ett defensivt geopolitiskt instrument – ”väck inte björnen, som är aggressiv” – men används också idealistiskt; ett svenskt Nato-medlemskap skulle självklart alienera Ryssland och därför bör det självmant undvikas av Sverige.

Den svenska Nato-debatten 1995–2015: en analytisk diskussion

Som kunnat konstateras ovan har den svenska Nato-debatten, som den definierats här, genomgått relativt stora förändringar på både ja- och nej-sidan. För att analytiskt kunna resonera om möjliga förklaringar till detta ska nu de empiriska resultaten sättas i relation till viktigare förändringar såväl internationellt som nationellt. Teoretiskt sett finns det givetvis en nästan oändlig mängd förklaringsvariabler till dessa utvecklingar. I enlighet med vad som diskuterats i metodavsnittet ovan, i termer av externa, främst geopolitiska samt interna förklaringsfaktorer, görs här endast ett mindre urval av de potentiellt viktigaste av dessa.

Externt ställs resultaten i ljuset av:

- 1) Förändringarna av ledarskapet i USA och Ryssland.
- 2) Krig och konflikter med bäring på svensk utrikes- och säkerhetspolitik, särskilt i ljuset av relationerna till USA, Nato och Ryssland.

Internt speglas resultaten mot:

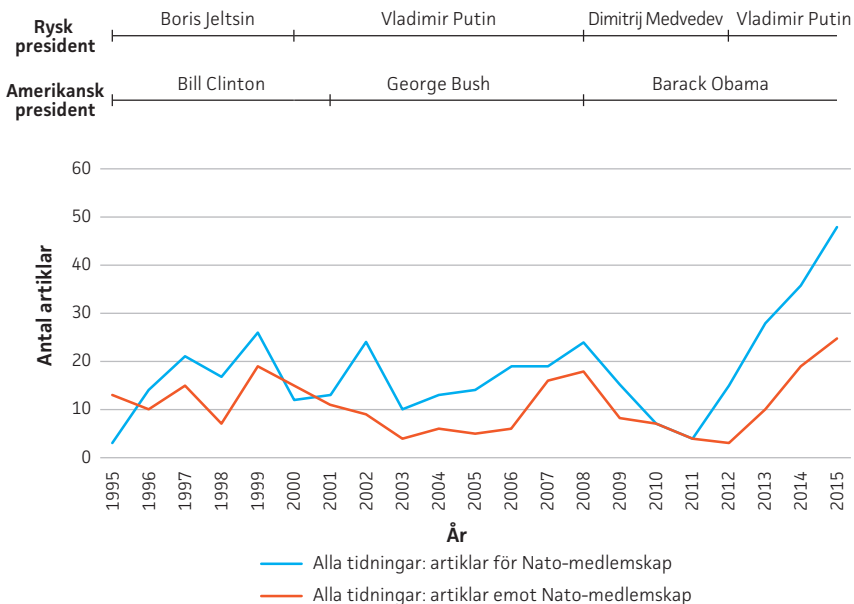
- 1) Viktigare svenska säkerhetspolitiska förändringsprocesser.
- 2) Utvecklingen av den svenska försvarsbudgeten.
- 3) Den svenska allmänhetens syn på USA och Ryssland.
- 4) Den svenska allmänhetens syn på Nato.
- 5) Utvecklingen av den svenska allmänhetens syn på svenskt Nato-medlemskap.
- 6) Utvecklingen av den svenska allmänhetens syn på den svenska alliansfriheten.

NATO-DEBATTEN I FÖRHÅLLANDE TILL EXTERNA FAKTORER

Internationellt ledarskap i USA och Ryssland

Den övergripande bilden av den svenska Nato-debatten, i termer av artiklar för respektive emot svenskt Nato-medlemskap, kan relateras till ledarskapet i USA och Ryssland enligt följande diagram.

Diagram 6. Den svenska Nato-debatten i ljuset av ledarskapet i Ryssland och USA



Den första, lättast identifierbara trenden här är att den svenska Nato-debatten sjunker väsentligt i intensitet när Barack Obama och Dimitrij Medvedev samma

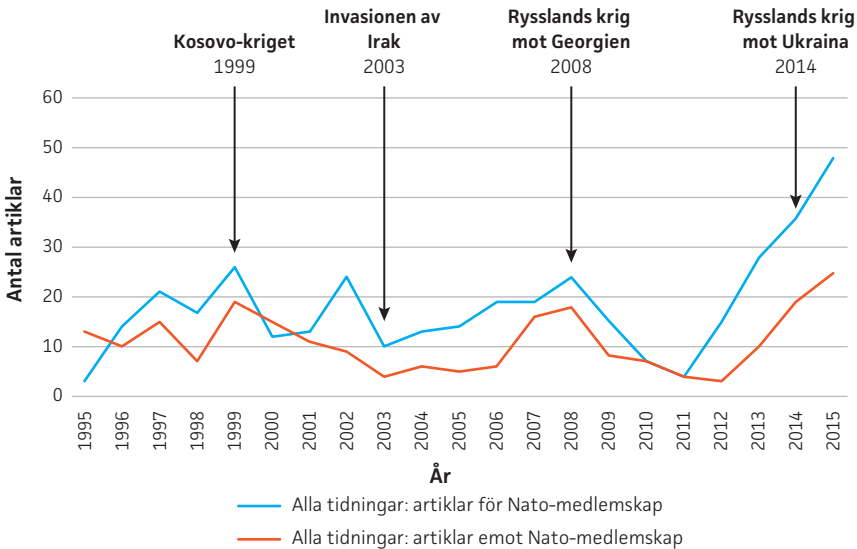
år (2008) tar över som presidenter för USA respektive Ryssland. Dessa presidenter hade bägge en positiv inställning till varandra och den förstnämnde verkade under flera år aktivt för att förbättra relationerna till Ryssland genom den så kallade "reset-politik" som introducerades 2009 (Carlsson & Winnerstig 2016; se även Vendil Pallin 2023). Dämpningen av Nato-debatten i Sverige 2008-2012 skulle alltså kunna förklaras av att USA och Ryssland då försökte utveckla relativt goda relationer med varandra.

Den andra trenden är motsatt den första. 2012 och framåt ökar debatten intensivt igen, vilket sammanfaller med att Vladimir Putin ånyo blir president i Ryssland. Givet president Putins tydligt mer västfientliga politik och därmed ökande konfrontationspolitik mot västländerna generellt (se Petersson 2023) ser vi möjligen här resultatet av utländska personligheters roll för svensk säkerhetspolitiskt debatt.

Viktigare internationella krig och konflikter

Ställer vi den svenska Nato-debatten i ljuset av för svensk utrikes- och säkerhetspolitik viktigare konflikter – här definierade som Nato:s insats i Kosovo 1999, USA:s invasion av Irak 2003, samt Rysslands krig mot Georgien (2008) och Ukraina (2014) framträder ett mönster enligt diagrammet nedan.

Diagram 7. Den svenska Nato-debatten i ljuset av internationella konflikter



Tentativa slutsatser avseende hur internationella konflikter påverkar svensk säkerhetspolitisk debatt skulle alltså kunna vara följande. Både Kosovokrigen 1999 och Rysslands krig mot Georgien intensifierar Nato-debatten till viss del, medan Irakkriget 2003 dämpade den väsentligt. Detta gäller både ja- och

nejsidan i relativt lika proportioner. Detta skulle kunna förklaras av att stormakternas agerande alltid är viktigt för svensk säkerhetspolitisk debatt; om Ryssland bedriver aggressiv politik mot grannländer ökar Nato-debatten här hemma. Om USA, som den dominerande makten inom Nato, bedriver en aggressiv och/eller i Sverige impopulär politik, som invasionen av Irak 2003, minskar Nato-debatten i Sverige. Medlemskap ses då inte som en aktuell fråga av någondera sidan – och blir frågan en icke-fråga torde även kritiska artiklar minska i antal.

Det som är det tydligaste mönstret i ovanstående diagram är dock att debatten når sina högsta nivåer någonsin *efter* Rysslands krig mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim 2014. Den trenden började emellertid redan 2013, dvs före själva kriget. Ukraina-krigets effekt på Nato-debatten förefaller alltså att ha varit i form av en förstärkning snarare än ett trendbrott.

De externa faktorernas betydelse för den svenska Nato-debattens utveckling

Sammanfattar vi resultaten ovan går det att dra följande tentativa slutsatser. Olika politiska personligheter i ledningen för stormakterna USA och Ryssland, och deras respektive politik, kan antas påverka den svenska Nato-debatten som externa påverkansfaktorer. Tydligast här är minskningen av den under Obama/Medvedev-epoken (2008–2012), och dess intensifiering under den senare Putin-epoken (2012–).

Internationella konflikter verkar vara något mindre tydliga påverkansfaktorer. Både Kosovo-kriget (1999) och Georgienkriget (2008) intensifierade sannolikt debatten till viss del, medan Irakkriget (2003) dämpade den. Samtidigt sammanfaller Nato-debattens största ökning helt med ryskt agerande i Östersjön (från 2013) och den ryska aggressionen mot Ukraina (från 2014).

NATO-DEBATTEN I FÖRHÅLLANDE TILL INTERNA FAKTORER

Den svenska Nato-debatten är både en del av den svenska säkerhetspolitiska utvecklingen och en effekt av den. Det är därför svårt att spegla säkerhetspolitiska faktorer mot denna debatt, men nedan görs ett försök i termer av några av de viktigaste säkerhetspolitiska besluten (se också Edström & Westberg i detta nummer).

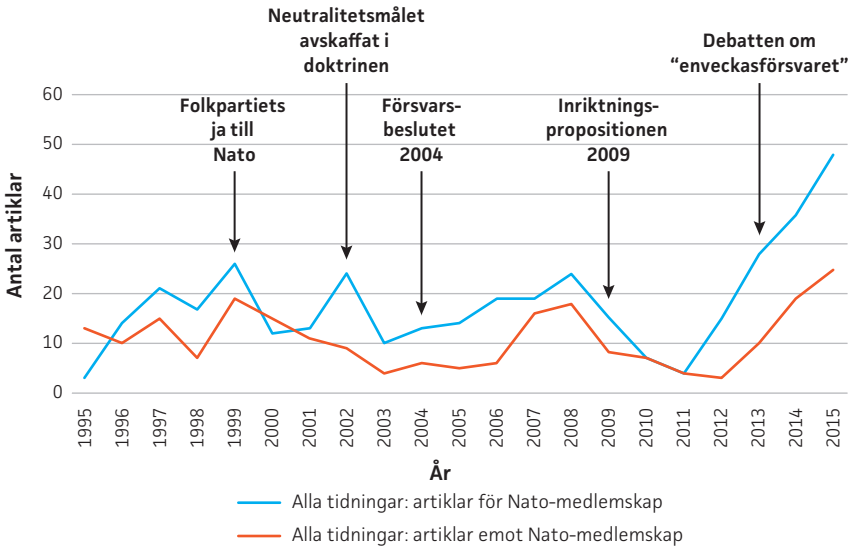
Den empiriska analysen av svensk Nato-debatt speglas enligt ovan mot följande faktorer:

- 1.) Viktigare svenska säkerhetspolitiska förändringsprocesser:
 - a. Folkpartiet Liberalernas, som första svenska parti, öppna ställningstagande för Nato-medlemskap 1999.
 - b. Förändringen av den säkerhetspolitiska doktrinen 2002, som avskaffade neutralitetsbegreppet och endast behöll den militära alliansfriheten.
 - c. Försvarsbeslutet 2004, som i praktiken avskaffade invasionsförsvaret och (tillsammans med försvarsbesluten 1996 och 2000) därmed minskade försvarsmaktens numerär med omkring 90%.
 - d. Inriktningspropositionen 2009, som introducerade solidaritetsförklaringen, vilken angav att Sverige både skulle hjälpa andra och självt förvänta sig hjälp vid militära attacker i svenskt närområde, samt lade värnplikten vilande.
 - e. Dåvarande ÖB:s introduktion av begreppet "enveckasförsvaret" vid årsskiftet 2012-13.
- 2.) Utvecklingen av den svenska försvarsbudgeten, som procent av BNP.
- 3.) Den svenska allmänhetens syn på USA, Ryssland och Nato.
- 4.) Utvecklingen av den svenska allmänhetens syn på svenskt Nato-medlemskap.
- 5.) Den politiska utvecklingen i Sverige i termer av riksdagsvalen 1998-2014.

Viktigare svenska säkerhetspolitiska förändringsprocesser

Den svenska Nato-debatten kan relateras till de viktigare svenska säkerhetspolitiska processerna enligt ovan genom följande diagram.

Diagram 8. Den svenska Nato-debatten i ljuset av viktigare svenska säkerhetspolitiska beslut och händelser



Som synes är denna bild inte lättolkad. Det kan noteras att två säkerhetspolitiska beslut – dåvarande folkpartiets beslut att ta ställning för Nato-medlemskap 1999 och förändringen av den officiella säkerhetspolitiska doktrinen 2002 – kan ha fått vissa effekter på debatten, särskilt på ja-sidan som under dessa år publicerade fler artiklar. Men effekten av detta klingade i så fall snabbt av i bägge fallen.

Två andra avsevärt mer direkt mer praktiska säkerhetspolitiska beslut, försvarsbeslutet 2004 och inriktningsbeslutet 2009, fick begränsade eller synbart negativa effekter i meningen en minskning av Nato-debattens intensitet. Detta är något paradoxalt då dessa inrikespolitiska beslut inte bara förändrade grundvalen för den svenska säkerhetspolitiken i militär mening (genom de stora nedskärningar av volymerna som det första innebar) utan också säkerhetspolitiken i sig (genom den nya inriktning av både försvar och säkerhetspolitik som det andra innebar, inklusive den s.k. solidaritetsdeklarationen). Särskilt solidaritetsdeklarationen omfattade skrivningar som tydligt liknade alliansförpliktelser, även om de var unilateralt utfästa.⁴ Dessa beslut synes trots detta alltså inte ha haft någon större effekt på Nato-debatten, vilket är anmärkningsvärt.

4 Solidaritetsförklaringen skapades av den dåvarande försvarsberedningen. I regeringens inriktningsproposition 2009 definierades den på följande sätt:

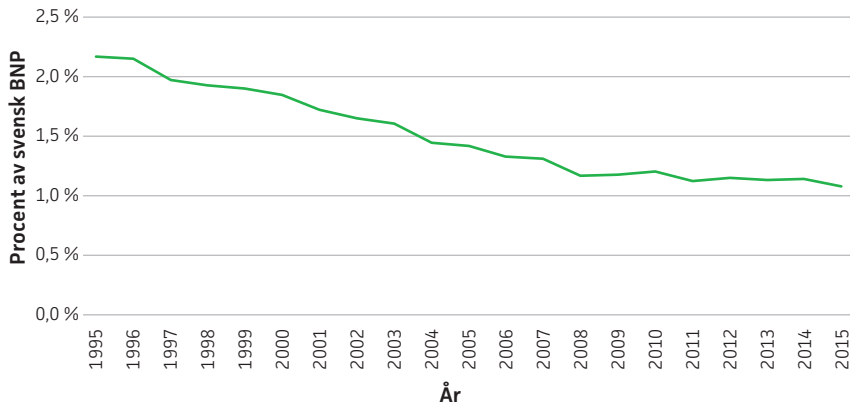
”Sveriges säkerhet är intimt kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Regeringen ställer sig bakom den av Försvarsberedningen föreslagna solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd” (Regeringen 2008/09: 29).

Den av dåvarande ÖB genererade debatten om ”enveckasförsvaret” startade under 2013, och kan sannolikt ha bidragit till att Nato-debatten intensifierades under undersökningsperiodens sista år. Men den, vilket framgår av diagrammet ovan, utgjorde i sig inget trendbrott utan snarare en förstärkning av en pågående trend. Interna händelser i Sverige ser därför generellt ut att ha ett begränsat inflytande på Nato-debatten som sådan.

De svenska försvarsutgifterna 1995-2015

Bilden av att svenska betydelsefulla interna säkerhetspolitiska beslut inte är centrala för den svenska Nato-debatten förstärks av utvecklingen av de svenska försvarsutgifterna som andel av den svenska bruttonationalprodukten (BNP). Diagrammet nedan redovisar denna utveckling (SIPRI 2019, författarens omarbetning).

Diagram 9. Utvecklingen av de svenska försvarsutgifterna som procentandel av svensk bruttonationalprodukt



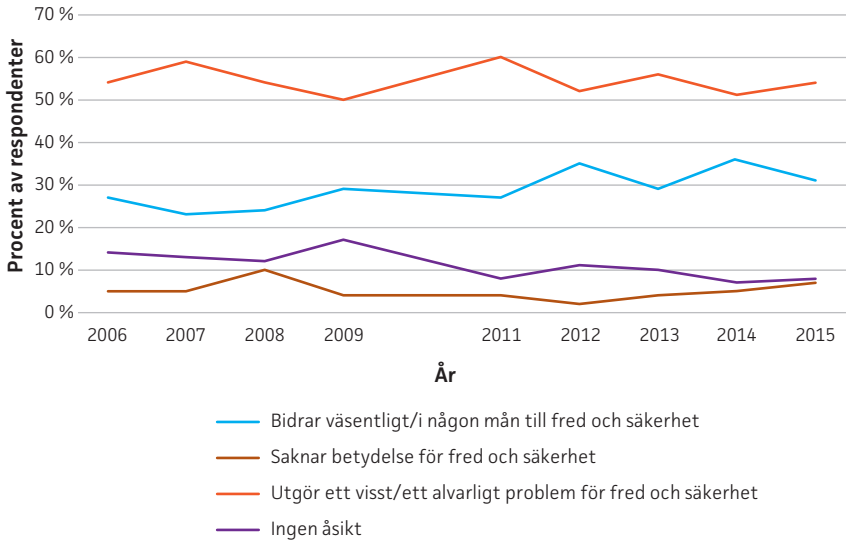
Som synes är utvecklingen av de svenska försvarsutgifterna, om än av central betydelse för den svenska försvarsförmågans utveckling, tydligt negativ. Från undersökningsperiodens början till dess slut har i stort sett en halvering av dem genomförts, i ett mycket lugnt tempo. Även om det givetvis går att räkna in denna faktor i debattens tre sista år – i kombination med debatten om ”enveckasförsvaret”, som ju i sig är en funktion av de sänkta försvarsanslagen – så framstår det inte som att vare sig ja- eller nej-sidan i Nato-debatten tagit intryck av försvarsutgifternas faktiska utveckling över tid. Försvarsutgifterna har alltså sannolikt en roll som bakgrundsfaktor för den senare delen av Nato-debatten, särskilt på ja-sidan, men en liten roll för dess utveckling i stort.

Den svenska allmänhetens syn på USA, Ryssland och Nato

För att fördjupa den ovanstående analysen kan mätningar av den svenska allmänhetens inställning till stormakterna USA och Ryssland relateras till

Nato-debattens utveckling ovan. Här är emellertid data problematiska, då längre tidsserier av denna typ av mätningar inte har gått att finna. Nedanstående diagram tydliggör emellertid dessa frågor under den senare hälften av denna studies undersökningsperiod. Den svenska allmänhetens syn på USA:s roll i världen 2006–2015 illustreras i det följande diagrammet (MSB 2018: 82, författarens omarbetning).

Diagram 10. Den svenska allmänhetens syn på USA:s roll för fred och säkerhet

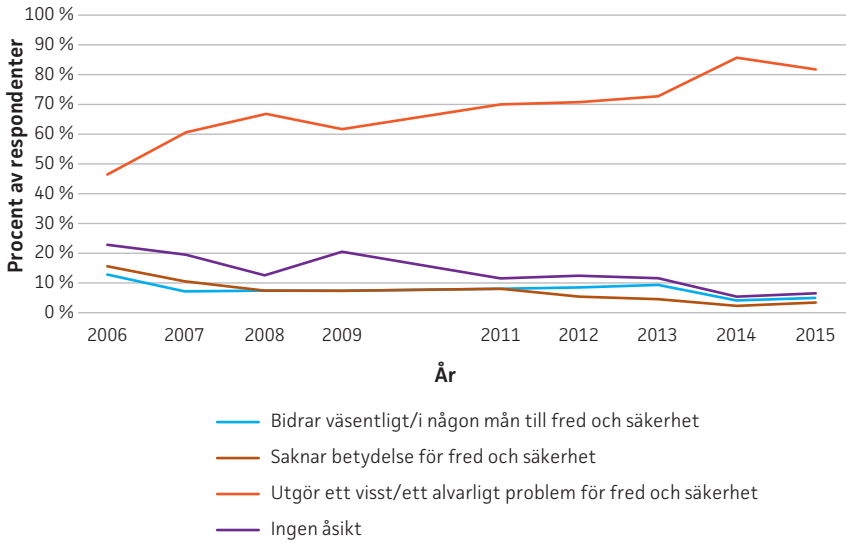


Not: Observationer för år 2010 saknas.

Som synes föreligger inga dramatiska trendbrott. Drygt hälften av alla respondenter hävdar att USA i stor eller viss utsträckning är ett problem för internationell fred och säkerhet, medan knappt hälften inte gör detta. Det finns alltså en betydande USA-skepsis i den svenska opinionen, men den förefaller inte att förändras drastiskt oavsett omvärldsförändringar i övrigt. Det är därmed mindre sannolikt att den svenska allmänhetens syn på USA kan förklara Nato-debattens eller Nato-opinionens utveckling.

Vad gäller den svenska allmänhetens syn på Ryssland är läget annorlunda, vilket nedanstående diagram illustrerar (MSB 2018: 84, författarens omarbetning).

Diagram 11. Den svenska allmänhetens syn på Rysslands roll för fred och säkerhet

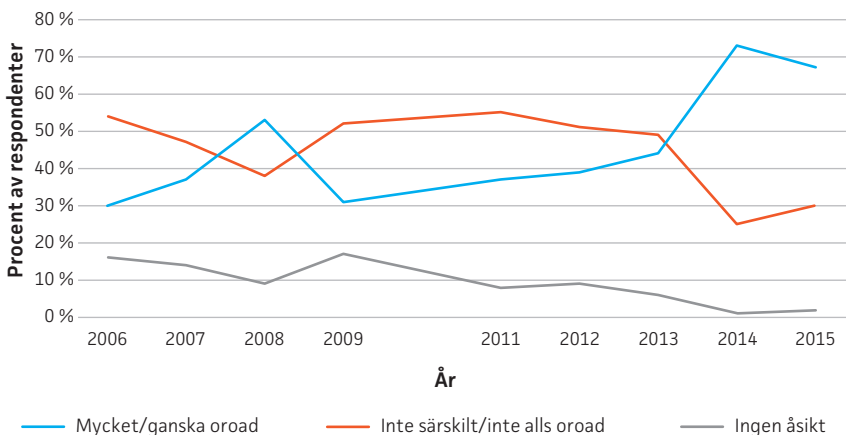


Not: Observationer för år 2010 saknas.

Som synes har den del av den svenska allmänheten som ser Ryssland som ett stort eller visst problem för internationell fred och säkerhet ökat konstant och tämligen dramatiskt sedan 2006: från mindre än hälften av respondenterna detta år till mer än 80% år 2015. Ökningen sammanfaller i stort med ett ökat aggressivt ryskt uppträdande mot Sverige från 2013 och framåt, samt med Rysslands agerande mot Ukraina från 2014.

Detta kan jämföras med en liknande mätning, där frågan är om ”utvecklingen i Ryssland”, dvs. den interna, politiska utvecklingen i Ryssland, ger upphov till oro hos den svenska allmänheten. Diagrammet nedan visar resultaten vad gäller denna fråga för tiden 2006-2015 (MSB 2018: 29, författarens omarbetning).

Diagram 12. Den svenska allmänhetens syn på utvecklingen i Ryssland



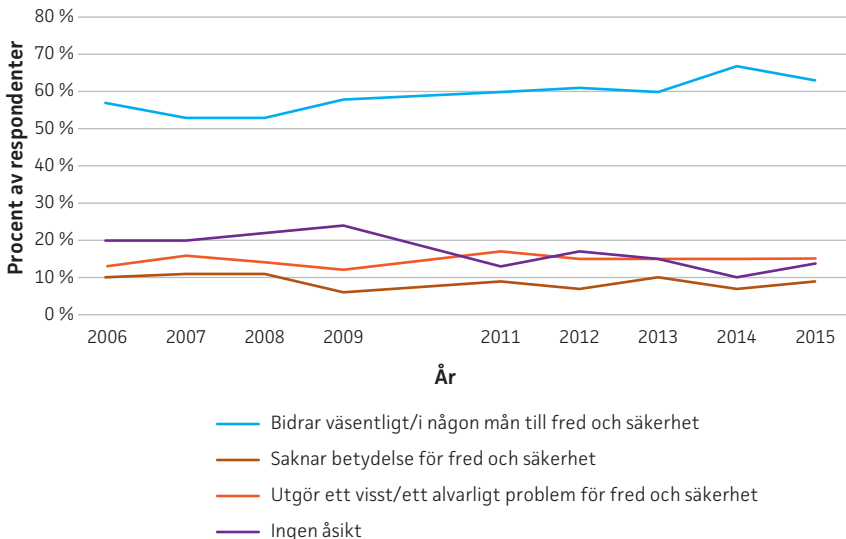
Not: Observationer för år 2010 saknas.

Den bild som diagrammet visar nyanserar den svenska Rysslandsbilden något. En ökad oro för den ryska utvecklingen sammanfaller med Georgienkriget 2008, men därefter anser en tydlig majoritet i ett halvdussin år att utvecklingen i Ryssland inte ger anledning till oro. 2014 förändras denna bild dramatiskt: omkring 70% av den svenska opinionen under 2014-15 var alltså tydligt oroade över den ryska utvecklingen, vilket tidsmässigt sammanfaller med Rysslands dåvarande aggression mot Ukraina. Den senare händelseutvecklingen torde sannolikt förklara förändringen i större utsträckning än någon specifik rysk inrikespolitisk förändring.

Denna mycket starka Rysslandsskepsis bland allmänheten kan givetvis till del förklara både förändringarna i Nato-debatten och i Nato-opinionen. Ryssland ligger geografiskt närmare Sverige än USA och en negativ attityd till det förstnämnda landet gör det sannolikt lättare att acceptera tanken på en militär allians med det senare, även om det – som kunde noteras ovan – också finns en stor USA-skepsis bland den svenska allmänheten.

Den svenska allmänhetens syn på Nato förstärker denna bild. I en liknande mätning av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) framträder följande uppfattning över tid om Nato:s roll för internationell fred och säkerhet (MSB 2018:81, författarens omarbetning):

Diagram 13. Den svenska allmänhetens syn på Nato:s roll för fred och säkerhet, 2006-2015



Not: Observationer för år 2010 saknas.

Som synes har den svenska opinionen, i alla fall från 2006 och framåt – äldre data föreligger tyvärr inte i MSB:s material – en överlag positiv syn på Nato:s roll för internationell fred och säkerhet. Omkring 60% av befolkningen omfattar

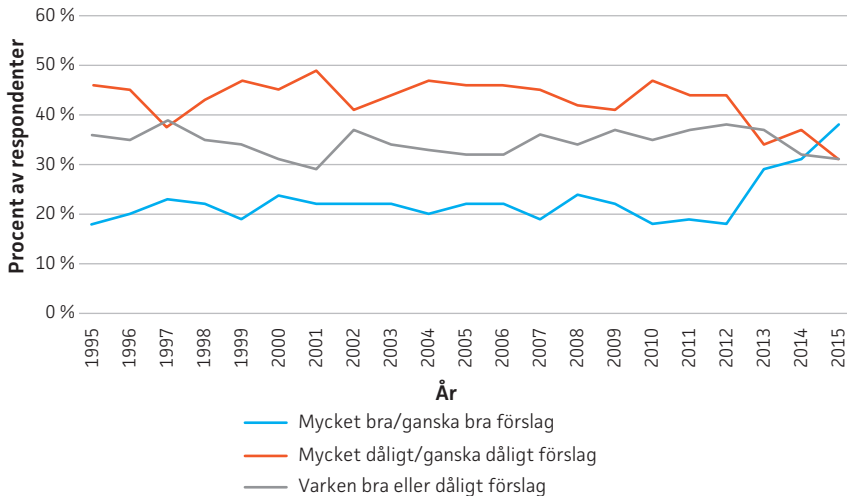
denna uppfattning, och tendensen är svagt ökande. Här går det alltså att notera att Nato som organisation åtnjuter betydligt större stöd som internationell aktör än USA i den svenska opinionen. Detta tyder på att den allmänna opinionen inte sätter likhetstecken mellan USA och Nato, även om detta ibland görs i Nato-debatten som sådan.

Den svenska allmänhetens syn på svenskt Nato-medlemskap

Att diskutera Nato-debatten i ljuset av utvecklingen av den allmänna opinionens inställning till svenskt Nato-medlemskap är vanskligt. Nato-debatten handlar ju om att försöka övertyga inte minst den allmänna opinionen om ens egen linje. Att se opinionen som en förklaringsfaktor till debatten kan således vara att vända på kausaliteten; det är kanske snarare så att debatten påverkat opinionen så att den senare förändrats i den riktning som den dominerande sidan i debatten vill? Inte minst ur detta hänseende ställs analysen således inför ett ”hönan eller ägget”-dilemma; vad kom först? Vilken är den oberoende respektive den beroende variabeln?

Dessa frågor går inte att svara på med någon säkerhet inom ramen för denna artikel. Granskar man två av de större mätningarna av svensk Nato-opinion (från SOM-institutet vid Göteborgs universitet respektive MSB) framträder emellertid ett intressant mönster. Dessvärre är inte undersökningarna helt kompatibla, eftersom de ställer delvis olika frågor till respondenterna och dessutom genomförs under olika tidpunkter på året, vilket kan påverka resultatet. SOM-institutets mätning ger under alla omständigheter följande bild (Berndtsson et al. 2019: 483, författarens omarbetning):

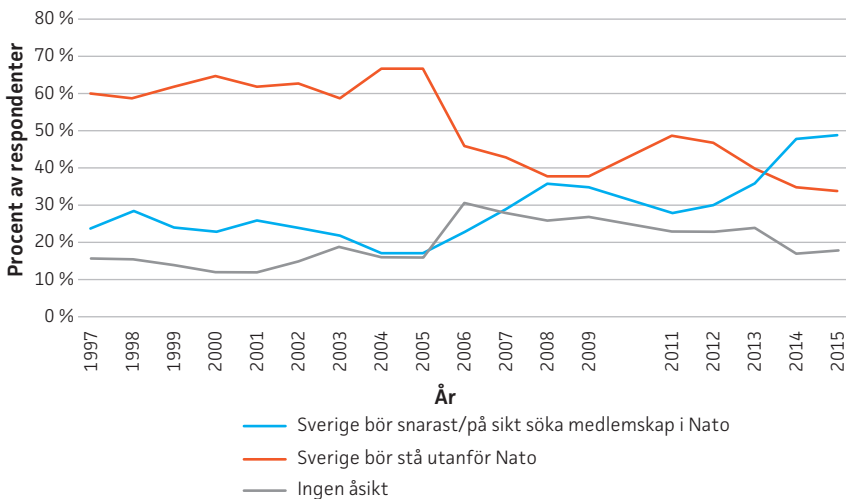
Diagram 14. Utvecklingen av den svenska opinionens inställning till Nato-medlemskap 1995-2015 enligt SOM-institutet



Här ser vi alltså en tämligen massivt negativ uppfattning om svenskt Nato-medlemskap från undersökningsperiodens början ända till 2012. 2013 sker ett tydligt trendbrott och 2015, som nämnts ovan, är det första år när förespråkarna för medlemskap enligt undersökningen är klart fler än motståndarna. 2013 var ett trendbrott även för Nato-debatten i sin helhet, som konstaterats ovan – även om trendbrottet för ja-sidan kom redan 2012.

MSB:s undersökning visar en likartad bild. Frågorna är som sagt något annorlunda än de i SOM-mätningen: SOM-mätningen frågar om respondenterna tycker att det är ett bra eller dåligt "förslag" att Sverige ska söka Nato-medlemskap medan MSB frågar om respondenterna svarar ja eller nej på direkta utsagor om huruvida Sverige bör göra detta. Men de är tillräckligt lika för att undersökningarna ska kunna antas mäta samma uppfattningar hos respondenterna. Diagrammet nedan illustrerar MSB:s bild av utvecklingen (MSB 2015: 101, författarens omarbetning).

Diagram 15. Utvecklingen av den svenska opinionens inställning till Nato-medlemskap 1995-2015 enligt MSB



Not: Observationer för år 2010 saknas.

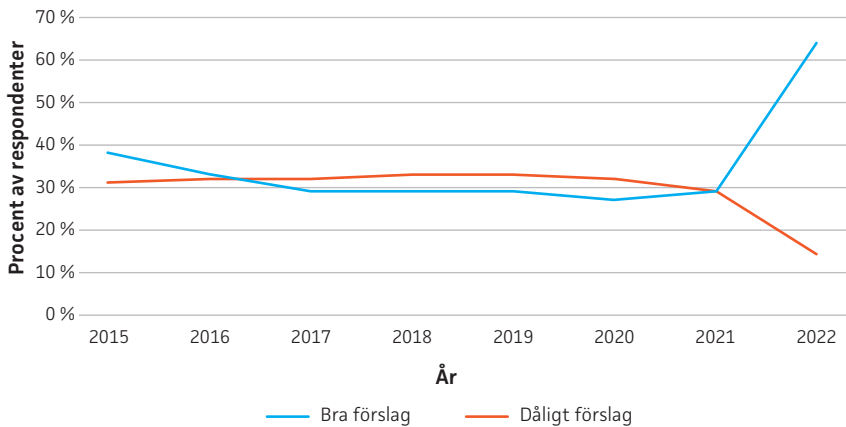
MSB:s mätningresultat överensstämmer som synes inte helt med SOM-institutets (se diagram 14), men det finns stora likheter. Även MSB finner ett tydligt trendbrott 2013, men det finns en antydning till ett sådant redan 2012. MSB:s mätning indikerar också, till skillnad från SOM-institutets, att Nato-förespråkarna gick om motståndarna redan 2014. Den stora skillnaden mellan MSB och SOM-institutet är perioden 2005-2011, där MSB:s mätning indikerar att opinionen var relativt jämn medan SOM-institutets visar på ett stort övertag för nej-sidan.

Hur kan vi då se denna opinionsförändring i ljuset av Nato-debatten? Vad påverkar vad? Det är fullt rimligt att anta att opinionen på sikt påverkats av denna debatt till viss del, men flertalet svenskar läser sannolikt inte t.ex. DN Debatt eller SvD Brännpunkt dagligen. Mer troligt är att opinionen påverkas av det allmänna nyhetsflödet och därmed bildar sig en egen uppfattning, välgrundad eller ej, i säkerhetspolitiskt viktiga frågor.

Med detta sagt torde opinionsbildning i tidningar ändå vara en viktig fråga för utvecklingen av den allmänna opinionen. Det som definitivt går att konstatera är att när Nato-debatten tar fart på riktigt 2013, med påtaglig dominans för ja-sidan, sammanfaller det med ett skifte i den allmänna opinionen.

Nya data från det ovannämnda SOM-institutet antyder dock att den svenska Nato-opinionen under perioden 2016-2022, det vill säga utanför denna undersöknings empiriska period, återgick till ett jämnare läge fram till 2022. Diagrammet nedan visar denna förändring (Bjereld & Oscarsson 2023, författarens bearbetning):

Diagram 16. Utvecklingen av den svenska opinionens inställning till Nato-medlemskap 2015-2022 enligt SOM-institutet



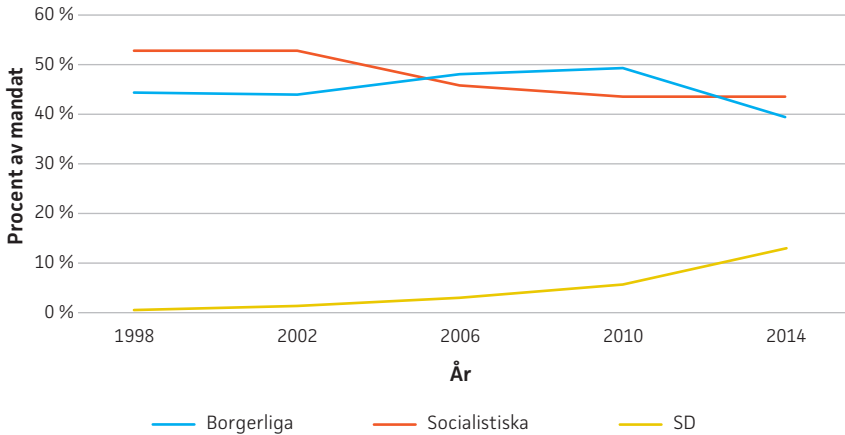
Under 2016-2021 hade alltså enligt SOM-undersökningarna nej-sidan en viss men liten övervikt, varefter ja-sidan tar över med kvalificerad majoritet på nästan två tredjedelar av opinionen under 2022.

Den inrikespolitiska utvecklingen i Sverige i termer av riksdagsmajoriteterna 1998-2014

Frågan om Nato-medlemskap har ofta antagits vara nära kopplad till höger/vänsterskalan i svensk politik. Nato-frågan i såväl debatt som opinion skulle därför kunna förändras i takt med att stödet för vänster- respektive högerblocket i svensk politik gör det. Undersökningsperioden för denna studie

omfattar fem riksdagsval, från 1998 till 2014. De resulterade i tre socialistiska och två borgerliga regeringar. Utvecklingen av detta illustreras i diagrammet nedan (SCB 2019, författarens omarbetning).

Diagram 17. Utvecklingen av de svenska riksdagsmajoriteterna 1995-2015



Detta diagram är svårtolkat i relation till Nato-frågan. Perioden inleds och avslutas med socialistisk majoritet, med två borgerligt dominerade mandatperioder däremellan. Under de sista två valen ökar Sverigedemokraterna (SD) sitt väljarstöd starkt. Precis som de socialistiska partierna var SD vid den här tiden emot ett svenskt Nato-medlemskap, även om partiet i övrigt kan betecknas som högerpopulistiskt. Räkna man in SD på nej-sidan i Nato-frågan fanns det 2014-2015 en betydande majoritet mot Nato-medlemskap i riksdagen. Det gjorde det inte i vare sig Nato-debatten eller Nato-opinionen. Bägge de senare blev alltmer Nato-vänliga under denna period. Orsaken till det torde därför inte vara möjligt att relatera till den allmänna inrikespolitiska utvecklingen i Sverige, som – av diagrammet ovan att döma – borde ha lett till att Nato-motståndet skulle varit fortsatt stabilt. Frågan är alltså om tesen att Nato-frågan följer höger-/vänstermönstret i svensk politik inte var korrekt redan 2015. Att den inte är det 2022-23 är uppenbart, med tanke på det breda uppsving i opinionen ja-sidan fick under denna tid (se också Bjereld & Oscarsson 2023).

De interna faktorernas betydelse för den svenska Nato-debattens utveckling

Att sammanfatta resultaten ovan, vad gäller de interna faktorernas betydelse, är utmanande. Några slutsatser kan dock dras, som sagt i heuristiskt syfte snarare än som ett sätt att fastställa kausala samband.

För det första verkar vissa inrikespolitiska faktorer att påverka debatten, särskilt om de är av symbolisk och/eller identitetsrelaterad karaktär. Både folkpartiets offentliga ja till Nato-beslut 1999 och överbefälhavaren Göransons

kommentar om "enveckasförsvaret" 2013 verkar ha påverkat debatten, i avsevärt högre utsträckning än andra beslut som ekonomiskt och materiellt haft större konsekvenser (som försvarsbeslutet 2004 och inriktningspropositionen 2009, inklusive den svenska solidaritetsförklaringen inom ramen för den senare). ÖB:s "enveckasförsvaret" antyds i vissa studier vara en huvudorsak till att Nato-opinion och -debatt började röra på sig från 2013 och framåt (se Bjereld & Oscarsson 2023: 6).

En annan faktor som spelat en synbarligen liten roll i debatten är de svenska försvarsutgifternas utveckling. Nedskärningen av de senare, som varit långsamt men stadig och halverat försvarets andel av BNP inom denna studies undersökningsperiod, förefaller inte spela någon direkt roll för debatten. Möjligen går det att läsa in en indirekt betydelse av detta för ja-sidan från 2012 och framåt, men det framstår då som ett nyvaknande snarare än som en reaktion på den konsekventa trend nedskärningarna faktiskt utgjort.

Vad gäller relationen mellan Nato-debatten i de ledande medierna och den allmänna Nato-opinionen är detta, som antytts ovan, synnerligen svårbedömt. Nato-debatten kan ha påverkat opinionen, och opinionen användes som argument av både ja- och nej-sidan i debatten när opinionssiffrorna passade de respektive sidorna. Det som under alla omständigheter går att säga är att det trendbrott som inträffade runt 2012-2013, till ja-sidans fördel, uppträder i både debatt och opinion.

Den sista frågan rör sedan om det går att se någon övergripande relation mellan den allmänna partipolitiska utvecklingen i Sverige och Nato-frågan, det vill säga om nationen skulle ha genomgått någon form av politisk värdeförändring som påverkat den del av Nato-frågan som är identitetsrelaterad. Svaret på denna fråga torde vara nej; ja-sidans framgångar i debatt och opinion under 2013-2015 sammanfaller med en ökning av det socialistiska blockets, samt SD:s, framgångar i valet 2014. En övergripande tentativ slutsats om detta skulle således kunna vara att Nato-motståndet som nationell identitetspolitisk markör redan vid denna tid höll på att förlora sin kraft. Ett korollarium till detta är att både Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna gick tydligt framåt i valet 2022, efter att bägge partierna fundamentalt bytt uppfattning i Nato-frågan bara ett halvår tidigare. Väljarna straffade alltså inte dessa partiers bidrag till en dramatisk transformation av vad många tidigare sett som en fast svensk alliansfri identitet.

Slutord

Med beslutet om att ansöka om Nato-medlemskap i maj 2022, taget i stor parlamentarisk och opinionsmässig enighet, är debatten om själva medlemskapet i praktiken avslutad. Sverige har valt en ny säkerhetspolitisk väg, för första gången på över tvåhundra år. Kan vi säga något om hur den svenska NATO-debatten under perioden 1995-2015 åren bidrog till det beslutet?

Självklart går det inte att dra säkra slutsatser om detta utan en helt ny och utvidgad undersökning av debatt och beslutsprocesser under tiden efter 2015, särskilt 2021-22.⁵ Men det går att dra några preliminära slutsatser.

En tolkning av utvecklingen av Nato-debatten är att ja-sidan fick en ökad intern koherens när dess argument om det ryska hotet och den bristfälliga svenska försvarsförmågan började samvariera. Detta kan vidare tolkas som att det ryska hotet som argument för svenskt Nato-medlemskap inte bygger på identitetsrelaterade variabler utan på externt ryskt agerande. Vad gäller t.ex. identitetsargument på ja-sidan (främst om svensk västlig tillhörighet) förekommer de, men först på sjunde plats i frekvensordning. Det verkar alltså som att ja-sidans argumentation primärt styrs av externa, snarare än interna, faktorer. Hit hör också att ja-sidan under den allra största delen av undersökningsperioden inte refererade till folkopinionen, eftersom en majoritet av denna ända fram till periodens tre sista år var emot ett medlemskap.

En tolkning av nej-sidans argumentation är, i viss kontrast mot ja-sidan, att den använder en mix av både geopolitiska och identitets- eller inrikespolitiska aspekter, där flera av huvudargumenten har inslag av bägge. Att vilja stå utanför krig, en klassisk geopolitiskt isolationistisk strävan baserad på externa förhållanden, är ett övergripande mål. Samtidigt är identitetsrelaterade faktorer ett av de mest frekventa argumenten mot Nato-medlemskap: att vara svensk är att stå utanför Nato. Vidare kan både kärnvapenargumentet och Rysslandsargumentet i nej-sidans framställningar tolkas som både idealistiskt och geopolitiskt baserade. Något som däremot helt saknas i nej-sidans argumentation under perioden är frågan om det svenska försvarets förmåga som en faktor i relation till frågan om Nato-medlemskapet.

I den mån som den svenska Nato-debatt som föregick beslutet om att söka medlemskap 2022 direkt påverkade detta, kan man alltså tänka sig att en väsentligt mer hotfull omvärld gjorde argument baserade på externa faktorer mer inflytelserika. Samtidigt kan äldre identitetsargument ha minskat i övertygelseförmåga, särskilt när de kombinerades med ett bortseende från det svenska försvarets förmåga att på egen hand försvara Sverige mot en stormakt av Rysslands typ. Det faktum att nej-sidan under perioden 1995-2015 sällan eller aldrig berörde ett externt hot från Ryssland kan ha bidragit till detta.

Vad gäller den svenska Nato-opinionen kan sägas att ja-sidan ökade dramatiskt efter Rysslands aggressionskrig mot Ukraina 2022. Det ligger nära till hands att förklara den massiva omsvängningen i opinionen med just det ryska agerandet, precis som var fallet vid Krim-invasionen 2014. Då det senare dock var en kort och relativt oblodig affär, som inte bemöttes kraftfullt vare sig av

5 Ett försök till en sådan utvecklad studie har gjorts relativt nyligen, dock bara avseende perioden 2014-2018 (Hagström 2021). Den studiens källor är mycket närliggande dem som använts för denna artikel men dess empiriska analys mindre tydligt utformad, varför resultaten är svåra att jämföra.

Ukraina eller av omvärlden, kan effekten av detta ha klingat av även i Sverige efter 2015. Det är inte fallet med det nuvarande kriget, som i skrivande stund hållit på i långt över ett år, varit lika illegalt som blodigt och vars effekter på Sverige och omvärlden sannolikt kommer att märkas mycket länge.

Hur den svenska, primärt socialdemokratiska, omsvängningen i Nato-frågan under 2022 faktiskt gick till torde under alla omständigheter vara förstklassigt stoff för framtida forskning. Min förhoppning är att denna artikel ger användbara ingångsvärden och kan generera fruktbara hypoteser för kommande vetenskapliga studier av denna utveckling.

Referenser

- Aftonbladet, 1997. "Folket vet bäst om Nato", *Aftonbladet* (ledare), 8 februari.
- Aftonbladet, 1997. "Fega Natovänner", *Aftonbladet* (ledare), 8 augusti.
- Aftonbladet, 1999. "Natomedlemskap", *Aftonbladet* (Aftonbladet ledarstick), 19 april.
- Alvstam, Claes Göran & Falkemark, Gunnar, 1991. *Geopolitik – en antologi*. Göteborg: Padrigu.
- Andersson, Ulrika, Öhberg, Patrik, Carlander, Anders, Martinsson, Johan & Theorin, Nora (red.), 2023. *Ovisshetens tid*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Bergquist, Mats, 1970. *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961–1962*. Stockholm: Norstedts.
- Berndtsson Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl, 2016. "Stöd för Nato-medlemskap nu större än motståndet", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 2016-06-06, tillgänglig på <http://Nato.dn.se/debatt/stod-for-Nato-medlemskap-nu-storre-an-motstandet/>.
- Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl, 2019. "Försvaret och geopolitikens återkomst", i Andersson, Ulrika, Rönnerstrand, Björn, Öhberg, Patrik & Bergström, Annika (red.), *Storm och stiltje*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Bildt, Carl, 1996. "Regeringen klarar inte av EMU utan trycker i busken", *Svenska Dagbladet* (Brännpunkt), 31 december.
- Bjereld, Ulf, 1997. "Motståndet mot Nato består", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 20 maj.
- Bjereld, Ulf, 2001. "Natomedlemskap lockar inte svenskarna", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 2 mars.
- Bjereld, Ulf, 2012. "Stabilt Nato-motstånd i svensk opinion", i Weibull, Lennart, Oscarsson, Henrik & Bergström, Annika (red.), *I framtidens skugga*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Bjereld, Ulf, 2013. "Fortsatt starkt Nato-motstånd i svensk opinion", i Weibull, Lennart, Oscarsson, Henrik & Bergström, Annika (red.), *Vägskäl*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Bjereld, Ulf & Oscarsson, Henrik, 2023 [förhandspublicerad version 12 maj]. "Jordskred i svensk Nato-opinion efter Rysslands invasion av Ukraina", i Andersson, Ulrika, Öhberg, Patrik, Carlander, Anders, Martinsson, Johan & Theorin, Nora (red.), *Ovisshetens tid*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Blix, Hans, Ekéus, Rolf & Hirdman, Sven, 2014. "Går Sverige med i Nato ökar Rysslands misstro mot väst", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 2 mars.
- Brattberg, Erik & Tracz, Katarina, 2014. "Behåll vår starka röst i världen", *Svenska Dagbladet* (Brännpunkt), 5 oktober.

- Carlsson, Märta & Winnerstig, Mike, 2016. *Irreconcilable Differences. Analysing the Deteriorating Russian-US relations*, FOI-R-4276-SE. Stockholm: FOI.
- Edström, Håkan, 2016. "Gömd eller glömd? Realism i den svenska riksdagsdebatten", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 529-562.
- Erfors, Eric, 2001. "Annas slangbella", *Expressen* (ledare), 8 februari.
- Expressen, 1997. "Fjäska inte för Jeltsin", *Expressen* (ledare), 17 mars.
- Expressen, 1998. "Tyck nåt då", *Expressen* (ledare), 24 juli.
- Expressen, 2014. "Ligga sked med Nato", *Expressen* (ledare), 28 augusti.
- Ferm, Anders & Peterson, Thage G., 2011. "Vårt närmande till Nato sker utan insyn och debatt", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 11 augusti.
- Försvarsberedningen, 2019. *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*. Stockholm: Försvarsdepartementet. Tillgänglig på https://Nato.regeringen.se/49b29c/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/slutrapport-14-maj/ds-2019_8-varnkraft--inriktningen-av-sakerhetspolitiken-och-utformningen-av-det-militara-forsvaret-2021-2025.pdf.
- Gudmundson, Per, 2008. "Därför påverkar kriget i Georgien också oss", *Svenska Dagbladet* (ledare), 13 augusti.
- Gudmundson, Per, 2014. "Nobben från Nato", *Svenska Dagbladet* (ledarstick), 29 april.
- Gustavsson, Jakob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation*. Lund: Lund University Press.
- Hagström, Linus, 2021. "Disciplinary power: Text and body in the Swedish NATO debate", *Cooperation and Conflict* 56(2), s. 141-162.
- Henriksson, Stig, 2015. "Är det dags för Sverige att bli medlem i Nato? Nej!", *Aftonbladet* (Aftonbladet Debatt), 8 juni.
- Hermann, Charles F., 1990. "Changing Course: When Governments Chose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly* 34(1), s. 3-21.
- Hjelm-Wallén, Lena, 1997. "Moderat säkerhetspolitik minskar vår handlingsfrihet", *Svenska Dagbladet* (Brännpunkt), 7 maj.
- Kjellén, Rudolf, 1899. "Studier öfver Sveriges politiska gränser", *Ymer*, 19:e årgången, s. 283-424.
- Lindh, Anna & von Sydow, Björn, 1999. "Alliansfriheten är vår styrka", *Aftonbladet* (Aftonbladet Debatt), 20 november.
- MSB, 2013. *Opinioner 2013: allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. Stockholm: Myndigheten för säkerhet och beredskap. Tillgänglig på <https://rib.msb.se/filer/pdf/27284.pdf>.
- MSB, 2015. *Opinioner 2015: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*, MSB 957. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Tillgänglig på <https://rib.msb.se/filer/pdf/27994.pdf>.
- MSB, 2018. *Opinioner 2018: Allmänhetens syn på samhälls-skydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*, Slutrapport 2018-12-19. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Tillgänglig på <https://rib.msb.se/filer/pdf/28769.pdf>.
- Oscarsson, Tea & Thurffjell, Karin, 2022. "Nästan 70 procent positiva till Nato", *Svenska Dagbladet*, 7 december, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/3E1O9/ny-matning-nastan-70-procent-positiva-till-nato>.
- Petersson, Bo, 2023. "Felslut och önsketänkanden. Om Rysslandsforskarna, Putin och utvecklingen fram till kriget", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 25-40.

- Regeringen, 2008/09. *Ett användbart försvar*, Regeringens proposition 2008/09:140. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/1236f9bd880b495f8a9dd94ce1cb71de/ett-anvandbart-forsvar-prop-200809140/>.
- SCB, 2019. *Historisk statistik över valåren 1910-2014*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån. Tillgänglig på https://web.archive.org/web/20161202174325/http://Nato.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Demokrati/Allmanna-val/Allmanna-val-valresultat/12268/12275/Historisk-valstatistik/32065/#.
- Schlaug, Birger, 1999. "Pinsamt Nato-fjäsk, Persson", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 30 april, tillgänglig på <https://Nato.dn.se/arkiv/debatt/dn-debatt-pinsamt-Nato-fjask-persson-birger-schlaug-hyllningarna-for-Nato-sker-samtidigt-som/>.
- Schlaug, Birger, 2015. "Nato rycker närmare – utan debatt", *Fria Tidningen*, 4 november, tillgänglig på <http://Nato.friatidningen.se/artikel/120197>.
- SIPRI, 2019. *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Tillgänglig på <https://Nato.sipri.org/databases/milex>.
- SvD, 1997. "På väg mot Nato", *Svenska Dagbladet* (ledare), 13 juni.
- SvD, 1999. "Medan Nato blir större", *Svenska Dagbladet* (ledare), 14 mars.
- SvT, 2022. *Ny mätning: Stödet för svenskt Nato-medlemskap fortsatt starkt*, *Sveriges Television* (SvT Nyheter), tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kantar-sifo-inget-minskat-natostod-efter-overenskommelsen-med-turkiet>.
- Tracz, Katarina, 2015. *Östersjön – Fredens hav?* Stockholm: Timbro.
- Vendil Pallin, Carolina, 2022. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst. Vägen till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(1), s. 41-72.
- Wallmark, Hans & Forssell, Johan, 2014. "Medlemskap i Nato naturligt steg att ta", *Aftonbladet* (Aftonbladet Debatt), 5 november.
- Waltz, Kenneth N., 1979. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Westberg, Jacob, 2021. *Svenska säkerhetsstrategier. Teori och praktik*, andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Winnerstig, Mike, 2000. *A World Reformed: The United States and European Security from Reagan to Clinton*. Stockholm: Stockholm University.
- Winnerstig, Mike, 2022. "Geopolitics never left the building", i Christiansson, Magnus (red.), *Defence and Security: Festschrift in Honour of Tomas Ries*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Åström, Sverker, 2005. "Regeringens utrikespolitik inställsam och omdömeslös", *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 20 juni.

Enighetens gränser

Konsensus eller konfrontation vid utformningen av den svenska försvarspolitiken?

Håkan Edström & Jacob Westberg

The limits of unity: Consensus or confrontation in shaping Swedish defence policy

How encompassing is the consensus among the political parties represented in the Swedish parliament when it comes to the military threat from Russia, the relations with NATO and the design of the Swedish Armed Forces? This article aims at answering this question by exploring the Swedish defence policy from the Russian war against Georgia in 2008 to the ongoing war in Ukraine. Our results indicate that the consensus among the parties increases with the escalation of the tensions in the international relations. Hence, we disagree with some results of previous research on Swedish security politics. We conclude that the tipping point regarding the Swedish application for NATO-membership was the existential dimension of the current Russian aggression. When the internal efforts to defend Sweden against a potential Russian attack was perceived not being enough, applying for membership was considered a necessity, not an option, among a majority of the parties.

Inledning

Hur eniga är de politiska partierna avseende utformningen av den svenska försvarspolitiken? Vad kan graden av samsyn bero på? Denna artikel syftar till att besvara båda dessa frågor genom att studera den försvarspolitiska debatten i riksdagen kopplat till det tilltagande spänningsläget allt sedan Rysslands krig mot Georgien hösten 2008.

Forskning om svensk säkerhetspolitik under kalla kriget visar att det även i perioder av ökade spänningar mellan supermakterna förekom partipolitiska strider kring hur den svenska alliansfria linjen skulle utformas. I dessa debatter var huvudmotståndarna oftast företrädare för Socialdemokraterna (S) respektive

Håkan Edström är verksam vid Institutionen för statsvetenskap och juridik, Försvarshögskolan (FHS); Jacob Westberg är verksam vid Institutionen för krigsvetenskap och militärhistoria, Försvarshögskolan (FHS).
E-post: hakan.edstrom@fhs.se; jacob.westberg@fhs.se

Högerpartiet/Moderaterna.¹ Nils Andrén konstaterade att även om man gärna föreställer sig att en orolig säkerhetspolitisk situation ska leda till försiktighet och återhållsamhet, så visar erfarenheterna att ”den inre konfrontationen i säkerhetsfrågor tycks tvärt om öka i skärpa under yttre spänning” (Andrén 1985: 162). Till skillnad från Andrén hävdar Barry Posen (1984) att graden av samsyn samvarierar med graden av spänning i de internationella relationerna; ju högre spänning desto större samsyn. Eftersom vårt forskningsobjekt befinner sig mellan Andréns säkerhetspolitiska fokus och Posens militära dito kretsar vårt teoretiska bidrag kring frågan vilket perspektiv som har störst förklaringskraft då det gäller att förklara de politiska partiernas hållning i försvarsfrågor i anslutning till den försämrade säkerhetsutvecklingen i spåren av Rysslands krig från 2008 och framåt. Ökade eller minskade den försvarspolitiska samsynen i takt med de ökade spänningarna?

I jämförelse med den omfattande forskning som bedrivits om svensk utrikes- och säkerhetspolitik under kalla kriget råder ett forskningsunderskott avseende samtida svensk försvarspolitik. Även om det publicerats insiktsfulla studier det senaste dryga decenniet så har dessa endast sporadiskt, indirekt eller mer övergripande berört denna artikels problemområde.² Artikeln avser därför ge ett empiriskt bidrag till forskning om svensk försvarspolitik under en tidsperiod som leder fram till övergivandet av den militära alliansfriheten. Medan Mike Winnerstigs bidrag i detta specialnummer fokuserar på den offentliga samhällsdebatten i tidsperspektivet 1995–2015, koncentrerar vi oss på den parlamentariska debatten 2008–2022. På så sätt kompletterar de båda bidragen varandra. För att besvara de inledande frågorna genomförs en strukturerad

- 1 Ett sådant tillfälle var 1950-talet där en debatt mellan Socialdemokraterna och å andra sidan Högerpartiet och Folkpartiet utmynnade i den s.k. Hjalmarsonaffären. Tidpunkten för debatterna sammanföll med bildandet av Warszawa-pakten, invasionen av Ungern och den framväxande Berlinkrisen (Bjereld 1997; Westberg 2003). Andra tillfällen var t.ex. den debatt som åtföljde grundstötningen av den sovjetiska ubåten i Karlskrona 1981, den s.k. Bodströmaffären och Olof Palmes kritik mot Carl Bildts kontakter med USA (Andrén 1985). För ytterligare exempel se Björklund (1992) samt Bjereld & Demker (1995). För en överblick av utrikespolitiska skiljelinjer som sträcker sig över hela 1900-talet se Edström (2017).
- 2 Resultat av forskning kring strategibegreppets roll har bl.a. publicerats av Edström (2015), Westberg (2016) respektive Axelsson m.fl. (2016). Edström & Gyllensporre (2014a) respektive Westberg (2023) har dessutom bidragit med mer övergripande studier om svensk försvarspolitik vilka gett överblicksbilder snarare än specifika insikter. Sveriges internationella militära insatser har bl.a. studerats av Doerer (2014), Edström & Gyllensporre (2014b), Ångström (2015), Noreen & Ångström (2015) respektive Gyllensporre (2016). Svensk neutralitet och Sveriges relation med NATO har bl.a. studerats av Edström (2011). Wågsson (2011), Löden (2012) och Dalsjö (2017) medan bl.a. Bengtsson (2020) och Dahl (2021) studerat Sverige och nordiskt försvarssamarbete. Militär transformation har studerats av bl.a. Petersson (2011) och Christiansson (2020). Försvarsberedningen har analyserats av Haldén (2007) och då främst kopplat till försvarstransformation. Även Edström (2020) har studerat beredningen men då specifikt inför ett kommande försvarsbeslut. Slutligen har Edström m.fl. (2019) analyserat Sveriges respons på olika potentiella strategiska chocker, däribland Rysslands angrepp på Georgien respektive Ukraina. Wieslander (2022) är den vars forskning ligger närmast denna artikel. Hon fokuserar emellertid på den s.k. Hultqvist doktrinen, dvs. enbart S och hennes resultat handlar om perioden före februari 2022. Ingen av ovan nämnda forskning har således, såsom denna artikel, fokuserat på upplevda ryska militära hot och den svenska försvarsmaktens tillväxtproblematik kopplat därtill.

textanalys av riksdagspartiernas överväganden i anslutning till försvarsbesluten 2009 (FB09), 2015 (FB15) och 2020 (FB20), samt partiernas ställningstaganden 2022 i anslutning till den svenska Natoansökan.

I nästa avsnitt presenteras ytterligare teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Den empiriska analysen föregås av en prolog som sammanfattar utgångsläget inför undersökningsperioden. Därefter följer vår analys av politiska åsiktsskillnader för vart och ett av de tre empiriska nedslagen FB09, FB15 och FB20. Det senare nedslaget inkluderar även den svenska ansökan om medlemskap i Nato. I det avslutande avsnittet presenteras våra slutsatser.

Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Försvarspolitiska beslut utformas inte i ett vakuum. Strategiska prioriteringar är beroende av både interna och externa miljöfaktorer. Exempel på de förra är nationella geografiska karaktäristika och historiska erfarenheter. Exempel på de senare är maktfördelningen mellan stormakterna i det regionala respektive globala systemet samt förekomsten av fungerande institutioner för kollektiv säkerhet (Westberg 2023; se även Edström m.fl. 2019 samt Edström & Westberg 2020). I denna artikel avgränsas analysen till två externa faktorer: (i) uppfattningar rörande Ryssland som ett hot mot svensk säkerhet och (ii) uppfattningar om Sveriges relationer till Nato.

Uppfattningar av *hotet från Ryssland* rymmer två huvudsakliga dimensioner: rysk intention och militär förmåga att rikta ett militärt angrepp mot Sverige samt hotets närhet i tid.³ I de fall som de partier som står bakom majoritetens uppfattning i Försvarsberedningen eller riksdagsomröstningen, framför uppfattningen att Ryssland saknar både intention och förmåga och hotet inte anses nära i tid, kommer det uppfattade hotet att klassificeras som "långt". Partier som avviker från denna majoritetsuppfattning kan uppfatta hotet som antingen "lägre" eller "högre". I de fall som majoriteten av partierna uppfattar att Ryssland har både intentioner och förmåga att rikta ett angrepp mot Sverige eller någon stat som omfattas av svenska solidaritetsåtaganden, klassificeras hotet istället som "högt" och om hotet dessutom uppfattas som nära i tid klassificeras det som "påtagligt". Även med detta utfall kan partier som inte ansluter sig till majoritetens åsikt uppfatta hoten som lägre, högre eller mindre omedelbara. Rörande Sveriges *relation till Nato* använder vi tre huvudsakliga utfall för klassificeringen av partiernas ställningstaganden: "utanförskap" då partiet förordar ett minimalt samarbete med alliansen, "partnerskap" då partiet

3 "Hotbild" har bl.a. studerats av Lindberg (1994), Edström (2003) och Eriksson (2004). Beståndsdelarna i en militär hotbild består av (1) motståndarens politiska vilja att använda väpnat våld i sina internationella relationer, (2) motståndarens militär förmåga att effektivt utöva den politiska viljan, samt (3) geografiskt, dvs. militärstrategiskt avstånd mellan motståndaren och den egna staten.

förordar mer omfattande samarbete med, men inte inträde i, alliansen samt ”medlemskap” då partiet eftersträvar svensk ansökan och sedermera inträde.

I analysen av försvarspolitik kan en åtskillnad göras mellan interna åtgärder, dvs. staters utvecklande och nyttjande av nationellt kontrollerade militära resurser, och externa åtgärder, dvs. staters strategier för samverkan med andra aktörer för att främja gemensamma mål och stärka en gemensam förmåga att uppnå dessa (Edström & Westberg 2020: 27). Medan relationen till Nato omfattas av det senare inriktas analysen av det förra mot riksdagspartiernas uppfattningar om vilka militära förband och system Sveriges militära försvar anses behöva för att kunna lösa sina uppgifter. På en övergripande nivå handlar detta om *försvarsprofil*, dvs. om medlen främst är framtagna för det nationella försvarets behov eller sammanhörande med bidrag till internationella militära insatser. Medan det förra främst handlar om försvarets storlek och anskaffning av vapensystem för territoriellt försvar, handlar det senare bl.a. om förmåga att projicera militär makt bortom den egna regionen, s.k. expeditionär krigföring.⁴

Tillgången till skriftliga primärkällor är god. Inför försvarsbesluten presenterar Försvarsberedningen rapporter till vilka partiernas representanter kan samtycka eller avge särskilda yttranden och reservationer. Riksdagens beslut utgår från regeringens proposition som i huvudsak bygger på beredningens rapporter. I Försvarsutskottets betänkanden återges dessutom partiernas motioner som kan ge uttryck för avvikande uppfattningar. Beredningen av FB09 och FB15 sammanföll i tid med ryska militära angrepp på Georgien respektive Ukraina på ett sätt som möjliggör analyser av ståndpunkterna både före och efter angreppen. FB20 är på motsvarande sätt en källa till partiernas uppfattningar före den ryska invasionen 2022. Den 16 februari 2022 hölls riksdagens utrikesdebatt som utgör ett bra underlag för att bedöma hur säkerhetsläget uppfattades innan invasionen inleddes och vilka åtgärder som då ansågs vara påkallade. I maj 2022 presenterades en rapport som redovisade resultatet från de överläggningar regeringen haft med samtliga riksdagspartier med anledning av det försämrade säkerhetspolitiska läget. I anslutning till regeringens beslut att ansöka om Natomedlemskap genomfördes, avslutningsvis, en extra utrikesdebatt i riksdagen där regeringen presenterade en ny utrikesdeklaration. Vår kartläggning av reaktionerna på Rysslands invasion kommer att utgå från 2022 års utrikesdebatter samt rapporten från maj 2022 som även den erbjöd partierna möjligheter att lämna in reservationer.⁵

4 För ett djupare resonemang kring definitionen och operationaliseringen av *strategi* se t.ex. Edström & Gyllensporre 2013; Edström & Westberg 2022.

5 Vi är medvetna om att beredningens rapporter är ett uttryck för majoritetens uppfattning och att formuleringarna är framtagna i samförstånd mellan de partier som väljer att inte reservera sig mot dessa. I de fall vi använt beredningens formulering för att åskådliggöra ett synsätt så anses detta således motsvara samtliga partiets ställningstagande såvida partiet inte reserverat sig eller avgett särskilt yttrande.

Prolog

Då FBo4 fattades stod följderna av terroristattacker 11 september 2001 i fokus för övervägandena (Riksdagen 2004). Sammantaget framträder en bild där S, Miljöpartiet (MP) och Vänsterpartiet (V) företräder majoritetsuppfattningen om att det *militära hotet från Ryssland* i detta skede var relativt lågt medan de fyra borgerliga partierna önskade tona ned hotet än mer. Avseende *försvarsprofil* synes samtliga partier ha slutit upp bakom ambitionen att transformera Försvarsmakten i riktning mot en expeditionär tyngdpunkt. Vad avser *relationen till Nato* förordades fortsatt partnerskap av Centerpartiet (C), Kristdemokraterna (KD) och S. Medan Liberalerna⁶ (L) och Moderaterna (M) i reservationer förordade ett svenskt Natomedlemskap argumenterade MP och V för utanförskap (Försvarsberedningen 2003a; 2003b; 2004; Regeringen 2004a; 2004b; Försvarsutskottet 2004a; 2004b).

En första larmklocka

Då FBo9 fattades styrdes Sverige av en borgerlig majoritetsregering ledd av moderaten Fredrik Reinfeldt (Riksdagen 2009). Beslutet föregicks av tre rapporter av Försvarsberedningen.

Avseende *hotet från Ryssland* är det noterbart att beredningen i sin första rapport överhuvudtaget inte nämnde Ryssland (Försvarsberedningen 2006). I en andra rapport konstaterades dock att Rysslands militärutgifter ökat under 2000-talet, vilket resulterat i en modernisering och intensifierad övningsverksamhet som ökat den operativa förmågan. Likväl bedömde beredningen att Ryssland, inom överskådlig tid, endast skulle ha begränsad förmåga till konventionella militära aktioner utanför det egna territoriet och att den ryska kapaciteten endast skulle räcka till militära aktioner riktade mot grannländer med en begränsad försvarsförmåga (Försvarsberedningen 2007). I rapporten från juni 2008 framhölls dock att Rysslands agerande i Kaukasus var oroväckande. När det gäller det uppfattade hotet från Ryssland förefaller det alltså som att partierna före det ryska angreppet mot Georgien var eniga i bedömningen att Ryssland var militärt svagt och att det militära hotet mot Sverige var lågt (Försvarsberedningen 2008).

Rysslands väpnade angrepp mot Georgien i augusti 2008 medförde att framläggandet av den kommande försvarspropositionen sköts fram. Då regeringen i mars 2009 presenterade propositionen konstaterades att kriget "visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld i närområdet har sänkts", men att tröskeln "varierar med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall." Ryssland ansågs även fortsatt ha "en begränsad förmåga att driva

6 "Liberalerna" benämndes 1990–2015 "Folkpartiet liberalerna". För att undvika att ha olika benämningar på partiet har vi valt att konsekvent använda dagens partinamn.

omfattande militära operationer utanför federationens territorium och dess närområde” och en låg förmåga att möta en högteknologisk statlig motståndare (Regeringen 2009: 24). Rörande de ryska intentionerna konstaterades att den ryska hotbilden inte utgår från ”länder i Sveriges närområde” och att landet ”främst dimensionerat sina konventionella stridskrafter mot de upplevda hoten i Kaukasus” (Regeringen 2009: 28). Samtidigt konstaterades dock att Ryssland sedan 2008 lägger en stor vikt ”geopolitiska utgångspunkter” och att erkännandet av utbrytarrepubliker i Georgien visade på en vilja att behålla och utöka sitt inflytande i det som ”Moskva betraktar som sin strategiska intressesfär”. Regeringen varnade också för att Natos löften om att Georgien och Ukraina ska bli medlemmar i alliansen kan leda till att principen om att varje land ska ha rätt att göra sina egna säkerhetspolitiska vägval ställs på sin spets (Regeringen 2009: 25).

Det ryska angreppet mot Georgien ledde inte till att enigheten mellan riksdagspartierna ökade. Samtliga tre röd-gröna oppositionspartier yrkade på avslag på 2009 års försvarsproposition. I synen på hotet från Ryssland var dock oenigheten inte så stor i förhållande till regeringspartierna. I motionerna från S och V hävdades med likalydande formuleringar att ”Rysslands alltmer auktoritära styre kombinerat med ett alltmer aggressivt beteende mot vissa länder inger oro”. De båda partierna meddelade dock att de trots detta delar regeringens bedömning att ”ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under en överskådlig framtid” (Karlsson m.fl. (S) 2009: 8-9; Wahlén m.fl. (V) 2009: 7). MP:s motion förmedlar intrycket att partiet ansåg att regeringen medvetet förstörde hotet från ett plötsligt ryskt militärt angrepp mot Sverige för att legitimera en inriktning mot stående militära förband bestående av heltidsanställd personal (Rådberg m.fl. (MP) 2009: 4).

I rapporten från 2008 presenterade Försvarsberedningen sin grundsyn avseende *försvarsprofil*. Försvarsmaktens nya organisation skulle bestå av stående förband, kontraktsförband samt nationella skyddsstyrkor. Personal-försörjningen skulle baseras på frivillighet utan användande av pliktpersonal. Den nya insatsorganisationen skulle, enligt beredningens majoritet, ”i första hand vara tillgänglig för att kunna möta utmaningar här och nu” (Försvarsberedningen 2008: 12). Efter den genomförda transformeringen var ambitionen att Försvarsmakten över tid skulle kunna hålla upp till 2 000 soldater ur markstridskrafterna insatta nationellt och/eller internationellt. Därutöver skulle ytterligare 300 soldater kunna sättas in för snabba och kortvariga evakuerings- eller förstärkningsinsatser. Ambitionen för flyg- och marinstridskrafterna var lägre. Här sträckte sig beredningen inte längre än till att ”relevanta delar” skulle hållas ”tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.” Som ett led i denna omställning skulle delar av det markbaserade luftvärnet avvecklas och antalet stridsvagnar och tunga stridsfordon reduceras. Vidare skulle antalet stridsflygplan ”i väsentlig grad” reduceras (Försvarsberedningen 2008: 12 och 14). Valet

av resurser för avveckling visar att det var just förmågor för nationellt försvar av eget territorium mot ett angrepp från en annan stat som prioriterades ned.

I en avvikande uppfattning meddelade Gunilla Wahlén (V) att hennes parti motsatte sig målsättningarna om insats- respektive förstärkningsberedda soldater och samarbetet inom EU:s stridsgruppkoncept (Wahlén 2008: 94). Övriga oppositionspartier lämnade inga reservationer till beredningens rapport från juni 2008. Det förefaller därför som att det före Georgienkriget fanns en relativt bred enighet om den expeditionära inriktning på försvaret som rapporten huvudsakligen förordade.

I propositionen från mars 2009 föreslog den borgerliga majoritetsregeringen att arméstridskrafterna främst skulle bestå av två brigadstaber, sju manöverbataljoner och en jägarbataljon. Marinen skulle bl.a. bestå av två korvettdivisioner och en ubåtsflottilj medan fyra JAS-divisioner och två basbataljoner skulle utgöra kärnan av luftstridskrafterna (Regeringen 2009). Dessa delar av beslutet fick stöd av S och V, men propositionen innehöll även ett förslag om en ökad andel heltidsanställd personal och att den tidigare pliktlagstiftningen skulle avaktiveras. Dock bevarades möjligheten att vid behov utnyttja lagstiftningen om totalförsvarspflicht om försvarsberedskapen skulle kräva det. Beslutet att göra värnplikten vilande motiverades i propositionen med att ett "enskit angrepp mot Sverige bedömdes osannolikt under överskådlig tid" och att det därför inte fanns något behov av en "insatsorganisation som först efter mobilisering kan försvara Sverige" (Regeringen 2009: 77).

Dessa förslag visade sig vara betydligt mer kontroversiella och samtliga oppositionspartier presenterade motioner som förordade avslag på propositionen. De framhöll med identiska formuleringar att regeringen "gjort sin egen tolkning och konkretisering av Försvarsberedningens slutsatser och krävt att alla som vill se en bred uppgörelse om försvarets inriktning måste ansluta sig till denna" (Rådberg m.fl. (MP) 2009: 2; Karlsson m.fl. (S) 2009: 5; Wahlén m.fl. (V) 2009: 3). S och V uppgav sig fortsatt stödja Försvarsberedningens förslag om en övergång till en bemanning av insatsförbanden baserad på frivillighet, men till skillnad från regeringen förordade man att personalförsörjningen även fortsatt skulle bygga på "en könsneutral mönstringsplikt i vilken samtliga ungdomar mönstrar via dator". En mycket liten andel soldater skulle behöva vara heltidsanställda. Genom ett sådant system "bibehålls försvaret som en angelägenhet för hela folket" och "fler får insyn i det militära försvaret samtidigt som det blir lättare att hitta, och attrahera, rätt kvinna/man till försvarets olika befattningar" (Karlsson m.fl. (S) 2009: 16-17; Wahlén m.fl. (V) 2009: 14-15). S och V betonade även att de senaste årens omvärldshändelser "påmint oss om den fortsatta vikten av den nationella komponenten i det militära försvaret". I motionen från S hävdades vidare att försvaret skulle byggas "inifrån och ut" och att "de nationella behoven ska utgöra grunden för prioritering och utveckling av förmågor". Båda partierna kritiserade också regeringen för att underskatta

värdet av en inhemsk försvarsindustri med "spjutspetskompetens" (Karlsson m.fl. (S) 2009: 7, 11 och 19; Wahlén m.fl. (V) 2009: 4-5).

I likhet med övriga oppositionspartier ansåg MP att antalet heltidsanställda soldater bör vara färre än de som regeringen föreslog, men från detta partis sida formulerades ingen kritik mot att värnplikten gjordes vilande. Till skillnad från övriga oppositionspartier var MP också kritisk mot regeringens "ominriktning av försvaret från en dimensionering utifrån internationell krishantering till fokus på det nationella territorialförsvaret". Med utgångspunkt i "en realistisk hotbildsanalys" borde försvarets operativa behov istället "under överskådlig tid" vara inriktade mot deltagande i internationella krishanteringsuppgifter med markförband (Rådberg m.fl. (MP) 2009: 6-7).

Avseende *relationen till Nato* konstaterade beredningen i sin rapport från 2007 att det låg i Sveriges "intresse att upprätthålla och utveckla bilaterala och multilaterala relationer och strukturer." EU:s säkerhetsstrategi och solidaritetsklausul, föregångaren till Lissabonfördragets artikel 42:7, betonades särskilt, men vikten av samarbetet med Nato underströks också. I rapporten presenterades även för första gången Sveriges unilaterala solidaritetsdeklaration där det meddelades att Sverige inte kommer 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" (Försvarsberedningen 2007: 10-11).

I den enda avvikande uppfattning som presenterades i rapporten från 2007 meddelade Gunilla Wahlén (V) att hennes parti var "en stark förespråkare av den svenska alliansfriheten" och motsatte sig ytterligare närmande till Nato samt att partiet förespråkar ett utträde ur Partnership for Peace (PfP) (Wahlén 2007: 51-52).

I anslutning till 2008 års rapport presenterades två avvikande uppfattningar. I den ena framförde Allan Widman (L) att tron på att nordiskt samarbete kan utgöra "ett självständigt, säkerhetspolitiskt alternativ saknar förankring i verkligheten". Den svenska oviljan att gå med i Nato ansågs även leda till att det nordiska samarbetet skulle sakna "verkligt djup och förtroende" (Widman 2008: 91). I den andra avvikande uppfattningen meddelade Gunilla Wahlén (V) hennes partis syn på det fortsatta värdet av att Sverige bevarar sin alliansfrihet (Wahlén 2008: 93-94).

I 2009 års försvarsproposition betonades att regeringen ställde sig bakom den av Försvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen. I direkt anslutning till detta påmindes även om riksdagens ratificering av Lissabonfördraget, inklusive artikel 42:7 där medlemsländerna förpliktigar sig att med alla till buds stående medel bistå medlemsländer som utsatts för ett militärt angrepp. Rörande Nato konstateras att organisationens verksamhet genomgått omfattande förändringar sedan mitten av 1990-talet och att "militär krishantering utanför det egna territoriet" i praktiken blivit "alliansens huvuduppgift".

I linje med detta hävdades även att den hotbild som ligger till grund för Natos agerande är inriktad mot ”asymmetriska hot, massförstörelsevapen, terrorism och sönderfallande stater”. Det framhölls dock även att kriget i Georgien kan komma att påverka Natos ”interna agenda” samt att Nato fortfarande var Europas främsta samarbetsstruktur för kollektivt försvar (Regeringen 2009: 20).

I de motioner som yrkade på avslag för 2009 års försvarsproposition ifrågasattes inte regeringens bild av Nato, men samtliga tre oppositionspartier fann anledning att markera ett stöd för fortsatt militär alliansfrihet. I den socialdemokratiska motionen framhölls att man finner det anmärkningsvärt att regeringen i sin proposition inte nämner Sveriges militära alliansfrihet.

I motionen presenterades även ett antal skäl till att partiet slår vakt om den militära alliansfriheten: att Sverige ”bör bibehålla sin handlingsfrihet” och att det är troligt att vi som medlemsland i Nato skulle ”utsättas för starka politiska påtryckningar”, att den militära alliansfriheten stärker våra möjligheter att vara pådrivande i det internationella nedrustningssamarbetet, att Sverige bör förbehålla sig rätten att själva besluta om storleken och inriktningen på vårt försvar samt att den militära alliansfriheten har ett starkt stöd hos det svenska folket (Karlsson m.fl. (S) 2009: 9-10). Av Försvarsutskottets betänkande framgår att vare sig MP, S eller V delade den borgerliga alliansregeringens positiva syn på svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka Nato Response Force (NRF) och svenska bidrag till EU:s stridsgrupper (Försvarsutskottet 2009: 64-65).

Tabell 1. Riksdagspartiernas uppfattningar vid FBo9

	Hotet från Ryssland	Försvarsprofil	Relation till Nato
C	Lågt	Expeditionär	Partnerskap
KD	Lågt	Expeditionär	Partnerskap
L	Lågt	Expeditionär	Medlemskap
MP	Lägre	Expeditionär	Utanförskap
M	Lågt	Expeditionär	Medlemskap
S	Lågt	Expeditionär & Nationellt försvar	Partnerskap & Utanförskap
V	Lågt	Expeditionär & Nationellt försvar	Utanförskap

Vid tiden för FBo9 framstår det som att samtliga riksdagspartier även efter Georgienkriget betraktade det militära *hotet från Ryssland* som lågt. Längst i denna riktning gick MP som tydligt markerade att Försvarsmaktens operativa behov inom överskådlig tid borde koncentreras till internationell krishantering. Även avseende *försvarsprofil* var samsynen relativt stor och oenigheten gällde främst hur militära förmågor ska skapas. Motionerna från S och V visar dock på en starkare betoning av att Försvarsmakten ska bevara och utveckla förmågor sammanhörande med nationellt försvar. Åsiktsskillnaderna i synen

på *relationen till Nato* bestod. Motståndet från S till att delta i NRF visade även på tydliga gränser när det gäller samarbete med Nato med kopplingar till kollektivt försvar. Det Nato som S ville samarbeta med var det partnerskapande och krishanterande Nato, inte den del av Nato som handlar om kollektivt försvar och artikel 5.

När det gäller frågan om ökade spänningar leder till ökad eller minskad samsyn så är det svårt att hävda att Georgienkriget skapade en större enighet. De ovan redovisade meningsmotsättningarna mellan regeringen och oppositionen och det faktum att en enad opposition röstade mot regeringens försvarsproposition tyder snarare på motsatsen. Men de beskrivningar som både regeringen och oppositionen presenterade rörande hotet från Ryssland och även beskrivningarna av Nato möjliggör också en annan tolkning av de svenska partiernas reaktion på Georgienkriget: att de inte uppfattade Rysslands angrepp mot Georgien som ett omedelbart hot mot vare sig svensk säkerhet eller den europeiska säkerhetsordningen i stort. På grund av det så saknades ett behov av enighet och uppslutning kring gemensamma försvarsansträngningar. Partierna var vid denna tid också rörande eniga om att försvarsutgifterna kunde fortsätta att ligga på historiskt låga nivåer.

En andra varning

Då FB15 fattades styrdes Sverige av en koalitions- och minoritetsregering ledd av Stefan Löfven (S) bestående av S och MP (Riksdagen 2015). Beslutet föregicks av två rapporter av Försvarsberedningen.

Rörande *hotet från Ryssland* konstaterades i rapporten från 2013 att den interna utvecklingen i landet gått i en "auktoritär och repressiv riktning". Beredningen noterade att Rysslands utrikespolitiska koncept ger uttryck för målsättningen att "skydda ryska medborgares och landsmäns rättigheter utomlands". I fråga om omvärldsrelationer ansågs landet prioritera relationerna med staterna inom Oberoende Staters Samväldet (OSS). Beredningen uppmärksammade även att Ryssland avsåg att placera ut "den ballistiska roboten Iskander-M med cirka 400 km räckvidd till Kaliningradregionen" (Försvarsberedningen 2013: 148). Rörande rysk militär förmåga hävdades att Georgienkriget visat på brister som "inskräpte behovet av en accelererad modernisering". Beredningen gjorde bedömningen att transformeringen av Rysslands väpnade styrkor fokuserade på strategiska och taktiska kärnvapen, fjärrbekämpningsförmåga, avancerade luftförsvarssystem samt på strategisk rörlighet inom Ryssland. De konventionella styrkorna förväntades främst "användas för försvar av ryskt territorium" (Försvarsberedningen 2013: 147 och 149).

Beredningens analys av Ryssland föranledde tre avvikande uppfattningar. Allan Widman (L) menade att rapporten i ännu högre utsträckning borde ha poängterat "den alltmer avancerade ryska övningsverksamheten i Sveriges

närhet” (Widman 2013: 229). Mikael Jansson (SD) ansåg att takten i den ryska militära upprustningen var mer oroande än vad beredningen givit uttryck för och underströk att Ryssland varit ”våldigt tydliga med att de ser OSS som sin intressesfär och att de inte tolererar yttre inblandning” (Jansson 2013: 232). Torbjörn Björlund (V) var av motsatt uppfattning. Han varnade istället för att ”blåsa upp Ryssland till ett större hot än vad det är” och menade att den ryska militära upprustningen inte var ”oroande under överskådlig tid” (Björlund 2013: 240).

Året efter, dvs. 2014, konstaterade beredningen att den ”ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim är den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan”. Det framhölls vidare att synen ”på Rysslands politiska intentioner måste förändras och därmed även vår syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen”. Det ryska agerandet uppgavs ”befästa bilden av en statsledning med en ökande ambition att bygga upp Ryssland till en stormakt, med kontroll över så stora delar av före detta Sovjetunionen som möjligt”. Angreppet mot Ukraina uppvisade även en förmåga att ”kombinera användningen av militära maktmedel med en bred palett av andra maktmedel bl.a. ekonomiska påtryckningsmedel inklusive energisektorn och handel, propaganda, historieförfalskning och kvalificerade informationsoperationer” (Försvarsberedningen 2014: 14-16).

Beredningens analyser av Ryssland förefaller ha samlat en bred majoritet. Torbjörn Björlund (V) var ensam om att öppet kritisera analysen av det ryska angreppet. Enligt honom var det ryska agerandet visserligen oacceptabelt, men beredningens hade tjänat ”på att belysa inte bara Rysslands agerande utan även hur situationen i Ukraina eskalerat under de senaste åren” där högerextrema rörelser spelat en tydligt ”destruktiv roll och har bidragit till våldet i Ukraina” (Björlund 2014: 137).

När det gäller *försvarsprofil* ansåg Försvarsberedningen 2013 att ”en insatsorganisation med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning [...] bäst tillgodoser behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet (Försvarsberedningen 2013: 227). 2014 framhövdes att ”den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden” och att Försvarsmaktens ”förmåga ska svara mot operativa behov i Sverige, i närområdet och när det anses lämpligt utanför närområdet”. Rörande inriktningen på försvaret förtydligades att ”Försvarsmakten ska vara utformad och dimensionerad för att kunna försvara Sverige och främja svenska intressen. Försvarsmakten ska därför enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var de än kommer ifrån” (Försvarsberedningen 2014: 35-36 och 38).

Beredningen framhöll även Gotlands betydelse och betonade behovet av utökade övningar med manöver- och luftvärnsförband, ökade ambitioner

avseende tillfällig basering av flyg- och marinstridskrafter och en ”utökning av Försvarsmaktens detachment på Gotland” (Försvarsberedningen 2014: 52-53). Beredningens majoritet enades om att antalet JAS39E skulle utökas till 70 från det planerade 60 och att kärnan ”i de sjögående förbanden ska utgöras av sju korvetter, fem ubåtar och sju minröjningsfartyg.” Två till tre av arméns manöverbataljoner förordades i huvudsak bestå av stående förband samtidigt som en förbandsreserv om fyra mekaniserade bataljoner skulle skapas (Försvarsberedningen 2014: 48-49 och 58).

Återgången till en inriktning mot nationellt försvar förefaller ha haft ett brett stöd bland partierna i beredningen. I en avvikande uppfattning uppgav dock Peter Rådberg (MP) att hans parti hade invändningar mot att utöka beställningen av JAS39E till 70 plan (Rådberg 2014: 115). Mikael Jansson (SD) presenterade en avvikande uppfattning som omfattade 14 sidor med en mängd detaljerade förslag. Dessa var dock huvudsakligen ägnade åt att förstärka den inriktning mot nationellt försvar som beredningens rapport hade. Bland annat ansåg Jansson att antalet JAS39E borde ”höjas till minst 100” organiserade i åtta stridsflygdivisioner och att flottan bl.a. skulle segla elva korvetter och åtta ubåtar medan markstridskrafternas kärna skulle bestå av ”sex mekaniserade brigader och tre kustartilleribrigader” (Jansson 2014: 121 och 124-125). Torbjörn Björlund (V) var kritisk till att överhuvudtaget införskaffa JAS39E och förordade istället ”utvecklandet av ett modernt och starkt luftvärn” och han uttalade även en avvikande mening mot att fasta förband skulle placeras på Gotland och återupprepade partiets motstånd till ett utökat användande av ”yrkessoldater” (Björlund 2014: 137-140).

Den försvarsproposition som presenterades 2015 fullföljde i huvudsak den nationella inriktning på försvaret som förordats av Försvarsberedningen. Den hade föregåtts av diskussion mellan partierna om hur stora tillskott försvaret skulle ges. L valde dock att lämna samtalen kort innan en överenskommelse nåddes då partiet ansåg att tillskotten var alltför låga (Dickson & Granlund 2015). Propositionen kom likväl att få ett förhållandevis brett parlamentariskt stöd omfattande de båda regeringspartierna samt M, C och KD. Överenskommelsen innebar att försvarsanslagen för perioden 2016 till 2020 utökades med sammantaget 10,2 miljarder kronor utöver de förstärkningar regeringen redan fattat beslut om (Regeringen 2015: 6-9).

Rörande det militära försvaret betonades att ”stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet” och det förordades att arméstridskrafternas fem mekaniserade och två motoriserade bataljoner skulle organiseras i två brigader. För arméstridskrafterna var även hemvärnsförbanden centrala för att ”upprätthålla militär närvaro i hela Sverige”. Vidare framhölls att ubåtsjaktförmågan borde stärkas och att ”stridsflygets samtliga resurser bör krigsorganiseras i fyra flottiljer med sex divisioner”. För att säkerställa en ”rimlig tillgänglighet i fred i arméstridskrafterna” skulle dock två mekaniserade

bataljoner och en motoriserad skyttebataljon huvudsakligen bestå av stående förband. Dessutom skulle en stridsgrupp på Gotland organiseras (Regeringen 2015: 2 och 73).

Avseende *relationen till Nato* underströk beredningen redan 2013 behovet av att "utveckla förutsättningarna för att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt." Samtidigt betonades att det nordiska samarbetet skulle ses som ett komplement till samarbetet med EU och Nato (Försvarsberedningen 2013: 227).

2014 konstaterades att Nato "uteslutit användandet av militära resurser till Ukrainas försvar" och att alliansens kollektiva säkerhetsgarantier endast omfattar medlemsländer, "inte partnerländer och stater som ansökt om medlemskap". Händelseutvecklingen ansågs även ha förstärkt Natos "omfokusering från krishantering till betoning av det kollektiva försvaret". Beredningen menade att konsekvenserna av detta för svensk del kunde gå i två riktningar: å ena sidan kunde detta leda till att Sveriges möjligheter till insyn och inflytande minskade. Å andra sidan kunde ett ökat fokus på Sveriges närområde göra samarbete med Sverige mer intressant. Beredningen konstaterade även att Försvarmaktens förmåga att ge och ta emot militärt stöd behövde förbättras och förutsatte att detta s.k. värdlandsstöd "beaktas i försvarsplaneringen" (Försvarsberedningen 2014: 17–18 och 39). Beredningen förordade att Sverige skulle sträva efter ett "differentierat partnerskap" med Nato som skulle göra det möjligt att fördjupa samarbetet ytterligare. Beredningen välkomnade även planerna på ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige (Försvarsberedningen 2014: 92 och 97).

2015 fick det finsk-svenska försvarssamarbetet en än mer framskjuten betydelse i försvarspropositionen och regeringen förordade att samarbetet "bör utvecklas till att omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser". Detta samarbete kunde även omfatta situationer där länderna utövade "rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga". Det betonades att "samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser" (Regeringen 2015: 24 och 77).

I propositionen meddelades även att Finlands och Sveriges strävan att utveckla *relationerna till Nato* genom ett differentierat partnerskap krönts med framgång då länderna vid Natos toppmöte i Wales 2014 inbjudits att fördjupa och skraddarsy samarbetet "utifrån respektive lands individuella utgångspunkter inom ramen för ett särskilt program (Enhanced Opportunities Programme – EOP)". I anslutning till detta meddelades att Sverige ingått ett avtal med Nato om värdlandsstöd (Regeringen 2015: 37–38).

Närmandena till Nato tillfredsställde dock inte alla. I en avvikande åsikt till rapporten från 2014 kritiserade Allan Widman (L) beredningen för att den inte framhöll ett svenskt Natomedlemskap som en potentiell option. Ett svenskt medlemskap i Nato skulle, hävdade Widman, skapa förutsättningar för "ett

djupt och förtroendefullt samarbete med de övriga nordiska och baltiska länderna” och vi skulle kunna ”forma vårt militära försvar med utgångspunkt från andras bidrag, istället för att utsiktslöst försöka att upprätthålla en förmågebredd på egen hand” (Widman 2014: 119. Se även Björklund m.fl. (L) 2015). Mikael Oscarsson (KD) förordade i sin avvikande uppfattning att det skulle ”tillsättas en parlamentarisk utredning som förutsättningslöst granskar de för- och nackdelar som kan vara förknippade med ett svenskt Natomedlemskap” (Oscarsson 2014: 145-146). Mikael Jansson (SD) hävdade istället att tiden var ”mogen för att ta initiativ till en nordisk försvarsallians”, men han var ändå positiv till ett Natopartnerskap (Jansson 2014: 122-124. Se även Jansson m.fl. (SD) 2015). Torbjörn Björlund (V) hävdade att Nato ”är en försvarsallians som till del bygger på kärnvapen, något vi är kritiska emot.” Han anförde dessutom att Nato ”som organisation är till stor del beroende av supermakten USA.” Björlund motsatte sig även ett svenskt deltagande i NRF (Björlund 2014: 137-140).

Tabell 2. Riksdagspartiernas uppfattningar vid FB15

	Hotet från Ryssland	Försvarsprofil	Relation till Nato
C	Högt	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
KD	Högt	Nationellt försvar	Utred medlemskap
L	Högre	Nationellt försvar	Medlemskap
MP	Högt, men inte omedelbart	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
M	Högt	Nationellt försvar	Medlemskap?
S	Högt	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
SD	Högre	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
V	Efterlyser nyanserad analys	Nationellt försvar	Utanförskap

Rörande det uppfattade *hotet från Ryssland* så tenderar samsynen mellan partierna att öka efter det ryska angreppet mot Ukraina 2014. I beredningens rapport från maj 2014 förefaller samtliga partier i huvudsak dela den mörka bild av Ryssland som rapporten presenterar. Dock efterlyste V en mer nyanserad analys av konflikten och motsatte sig införskaftet av en ny generation stridsflyg samt en förstärkt militär närvaro på Gotland. MP föreföll inte anse att hotet från Ryssland är så omedelbart att de behöver föranleda de snabba förstärkningar som andra partier förordade, särskilt inte när det gäller flygstridskrafterna. L och SD förefaller ha sett allvarligare på situationen än majoritetspartierna C, KD, M och S. MP förefaller inte ha uppfattat hotet som lika omedelbart som övriga partier och V efterlyste en mer nyanserad analys.

Avseende *försvarsprofilen* hade partierna redan i maj 2014 enats om att prioritera förmågor sammanhörande med försvaret av det egna territoriet. Att V förordade införskaftet av ett modernt luftvärn tolkas som att även

detta parti delade de övriga partiernas inställning om en nationellt inriktad försvarsprofil. Med undantag för V förefaller samtliga partier efter Rysslands angrepp mot Ukraina också stödja ett *fördjupat partnerskap med Nato* i form av NRF, utökat övnings-samarbete, värdlandsavtal och en utveckling av Sveriges partnerskap med Nato. KD:s förslag om att utreda konsekvenserna av ett medlemskap kan ses som ett steg i riktningen mot ett öppet förordande av detta och L vidmakthöll sin tidigare ståndpunkt. M presenterade däremot inte någon avvikande mening till förmån för Natomedlemskap i FB15.

Rysslands angrepp mot Ukraina 2014 förefaller, till skillnad från Georgienkriget 2008, ha skakat om de svenska partierna och skapat en samsyn rörande ökade spänningsnivåer och hotet mot den europeiska säkerhetsordning som etablerats efter kalla krigets slut. Med undantag för V förefaller också samtliga partier stödja ett ytterligare närmande till Nato även i frågor som gäller förberedelser för kollektivt försvar. Detta innebar att både S och MP närmade sig de borgerliga partier som förordat ett Natomedlemskap eller att frågan bör utredas. Men i frågan om Natomedlemskap kvarstod fortfarande tidigare motsättningar. I frågor som rör samarbete om kollektivt försvar och gemensam försvarsplanering prioriterades istället samarbetet med Finland.

Alliansfriheten når vägs ände

Då FB20 fattades styrdes Sverige av en koalitions- och minoritetsregering bestående av S och MP under ledning av Stefan Löfven (Riksdagen 2020). Beslutet föregicks av två rapporter av Försvarsberedningen. Då Ryssland anföll Ukraina 24 februari 2022 styrdes Sverige av en socialdemokratisk minoritetsregering ledd av Magdalena Andersson.

Den säkerhetspolitiska miljön har ”försämrats i Sveriges närområde och i Europa” konstaterade Försvarsberedningen 2017. Rörande *hotet från Ryssland* konstaterades att Östersjön, vid sidan av Svarta havet, var ”den region i Europa där ryska intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen” och att landets säkerhetspolitik ”blivit alltmer konfrontatorisk”. Den ryska militära förmågan bedömdes fortsätta att växa den kommande tioårsperioden och det konstaterades att ”Rysslands relativa militära styrkeövertag i vårt närområde” skulle bestå. Beredningen framhöll även att kärnvapen spelar ”en central roll i rysk säkerhetspolitik” (Försvarsberedningen 2017: 19-20). 2019 konstaterades att den ryska retoriken skärpts gentemot Sverige och att ryska företrädare vid upprepade tillfällen ”varnat för att ett svenskt Nato-medlemskap skulle tvinga Ryssland att vidta svarsåtgärder” och att även Sveriges och Finlands existerande samarbete med Nato kan komma att leda till svarsåtgärder (Försvarsberedningen 2019: 45-46).

Hotet från Ryssland beskrivs på ett likartat sätt i försvarspropositionen från december 2020 (Regeringen 2020: 38). I denna fråga förefaller alltså partierna

i huvudsak ha varit eniga redan innan det ryska angreppet mot Ukraina 2022. Lotta Johnsson Fornarve (V) fann dock anledning att anmäla en avvikande uppfattning till rapporten från 2017 där hon hävdade att beredningens rapport ”till vissa delar beskriver ett upptrissat läge som inte helt stämmer” och som bidrar till ”upprustning snarare än avspänning”. Fornarve förordade också att den tidigare formuleringen ”ett enskilt militärt angrepp skulle riktas mot Sverige att fortsatt osannolikt” skulle kvarstå som samlad bedömning av det hot som riktades mot landet (Johnsson Fornarve 2017: 65–66).

Den 16 februari 2022 hölls riksdagens utrikesdebatt. Utrikesminister Ann Linde inledde denna debatt med att konstatera att ”vi befinner oss i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge” och att ”Rysslands ökande konfrontativa retorik och militära aktiviteter, både synliga och dolda, är oacceptabla”. Den upptrappade ryska militära närvaron vid Ukrainas gräns och den ryska utrikesledningens krav på säkerhetsgarantier ansågs hota ”kärnan i den europeiska säkerhetsordningen” (Linde 2022a). I sitt inledningsanförande konstaterade Hans Wallmark (M) att ”Ryssland kommer att vara ett hot mot Europas fred under överstående lång tid. Vi måste också gradera upp vår säkerhetspolitik. En alliansfrihet som inte har något säkerhetspolitiskt syfte är enbart farlig”. I ett senare anförande påminde Wallmark även om att den ryske ambassadören några dagar tidigare uttalat sig ”hotfullt i Aftonbladet” och antytt att ”det inte är möjligt för Sverige och Finland att bli Natomedlemmar” (Wallmark 2022a; 2022b). Även Lars Adaktusson (KD) uppmärksammade den ryska ambassadörens uttalande och konstaterade att ”för första gången under efterkrigstiden har det från Moskva uttalats att Sverige och Finland betraktas som en del av det som kallas rysk intressesfär” (Adaktusson 2022). Aron Emilsson (SD) lyfte i sitt inlägg fram hotet från ”den ryska björnen, som ryter i snart sagt alla väderstreck” (Emilsson 2022).

Flera av talarna från de forna allianspartierna, bland annat Kerstin Lundgren (C), efterlyste att Sverige skulle skicka försvarsmateriel till Ukraina och Joar Forsell (L) framhöll att ”hoten mot Ukraina och den ryska aggressionen är en aggression mot alla länder som omfattas av den europeiska säkerhetsordningen” och att ett hot mot Ukraina därmed också var ett hot mot Sverige (Lundgren 2022; Forsell 2022). En stor del av inläggen dominerades av frågan om hotet från Ryssland och tänkbara svenska motåtgärder, men två av riksdagspartierna valde att fokusera sina inledande anföranden på andra frågor. Håkan Svenneling (V) koncentrerade sitt anförande till att argumentera för att Sverige borde verka för att EU:s medlemskapsförhandlingar med Turkiet skulle avbrytas om Erdogans regim upplöser det inhemska oppositionspartiet HPD eller ”dömer andra ledande företrädare i massrättegångar” (Svenneling 2022a). Maria Ferm (MP) valde också att lyfta fram ett annat tema, ”den plötsliga terroristklassningen av sex palestinska civilsamhällesorganisationer”, i sitt första inlägg i debatten (Ferm 2022).

Rörande synen på hotet från Ryssland förefaller det en vecka före den ryska invasionen ha rått en relativt stor enighet mellan partierna, med ett visst undantag för V och MP. De ytterligare förhöjda spänningsnivåerna verkar m.a.o. i detta skede inte ha skapat ett behov av att markera nationell enighet.

I rapporten av den säkerhetspolitiska arbetsgruppen från maj 2022 rådde dock full enighet kring analysen av Ryssland. Invasion av Ukraina ansågs vara "den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan det andra världskriget" och att den ryska statsledningen "förnekar den ukrainska statens och nationens existensberättigande". Det framhölls att den ryska krigföringen omfattar krigsförbrytelser och överträdelser av den internationella humanitära rätten. Den ryska statsledningen hävdades företräda "en auktoritär samhällssyn med en målsättning att skapa inflytelsesfärer, inklusive med militära medel". Det ryska agerandet ansågs medföra att "den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett fundamentalt sätt försämrats" jämfört med läget då FB20 beslutades. Vidare konstaterades att Ryssland sedan länge "betraktat Sverige som en integrerad del av det västliga säkerhets- och försvarssamarbetet" och att ryska företrädare hotat med "militärpolitiska åtgärder" och "svarsåtgärder" i händelse av ett svenskt Natomedlemskap (Utrikesdepartementet 2022: 9-19).

Avseende *försvarsprofil* tycks försvarsberedningen haft svårt att ta ställning. "Huvuddelen av krigsförbanden ska kunna kraftsamlas i en operativ riktning eller utgångsgrupperas för att initialt kunna möta ett väpnat angrepp i flera geografiska riktningar samtidigt" resonerade man (Försvarsberedningen 2019: 154). Likväl föreslogs en krigsorganisation där kärnan av armén skulle utgöras av tre mekaniserade brigader, en reducerad motoriserad brigad samt en förstärkt mekaniserad bataljon på Gotland. Flottan skulle främst segla fem Visby-korvetter och lika många ubåtar medan flygvapnet bl.a. skulle organisera sex stridsflygdivisioner. Beredningen konstaterade också att "inget av de militära samarbeten som Sverige deltar i skapar förutsättningar för att minska förmågebredden i det nationella militära försvaret" (Försvarsberedningen 2019: 162 och 296). Lotta Johnsson Fornarve (V) ansåg att beredningen förslag om ekonomiska ramar var för stora, att det finns möjligheter att spara in på materielkostnader och att utvecklingen av Försvarsmakten borde ske under en längre tidsperiod (Johnsson Fornarve 2019: 349).

Regeringen följde de förslag som presenterats i beredningens rapporter. När det gäller armén gjordes sålunda åtskillnad mellan fält- och territoriella förband. Fältförband med "hög eldkraft, gott skydd och god rörlighet" skulle enligt dessa resonemang, "lösa uppgifter överallt i landet och organiseras i brigader och andra fristående förband". Regeringen betonade även betydelsen av organiserandet av en armédivision med motiveringen att "divisionsnivån är nödvändig för att kunna kraftsamla arméförbanden i en operativ riktning och förbättrar möjligheterna till samordning med eventuellt tillkommande

markförband från tredje part”. Utöver lokalförsvarförbanden förordades även upprättandet av ytterligare jägarbataljoner samt divisionsartilleri. Beredningens förslag om amfibieförband vid Västkusten för att bidra till skyddet av de viktiga sjöförbindelserna erhöll också regeringens stöd. Vad avser flygstridskrafterna skulle fyra stridsflygdivisioner bestå av JAS39E och två av JAS39C/D (Regeringen 2020: 102-103). Den tydliga profilen mot nationellt försvar är således kvar i FB20 och förefaller ha samlat en bred enighet bland riksdagspartierna. Utrikesdebatterna 2022 och den säkerhetspolitiska arbetsgruppens rapport innehöll inga nya förslag avseende försvarsprofil.

Avseende *relationerna till NATO* meddelade representanter för KD, L och M en gemensam avvikande mening till Försvarsberedningens rapport från 2017 där de ansåg att det var ”hög tid för Sverige att nu ansöka om medlemskap i den transatlantiska försvarsalliansen Nato”. I anslutning till detta framhölls att de många olika försvarssamarbeten som Sverige ingått sedan 2014 saknar ”ömsesidiga försvarsförpliktelser” och de kan därför inte utgöra ”ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato”.

I denna avvikande mening betonades även att Nato ”är och förblir demokratiernas främsta försvar mot auktoritära och aggressiva krafter. För ett land med våra värderingar och vårt samhällsskick finns det inget annat säkerhetspolitiskt alternativ” (Widman m.fl. 2017: 221-222. Se även t.ex. Oscarsson m.fl. (KD) 2018).

Även C hade svängt i medlemskapsfrågan men föredrog att avge en egen reservation där Daniel Bäckström (C) meddelade att det nu var partiets åsikt att ”Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato”. Avsaknaden av bindande försvarsförpliktelser i övriga samarbeten uppgavs vara ett viktigt motiv för ett svenskt medlemskap, men medlemskapet beskrevs även som ett sätt att visa ”solidaritet med våra baltiska vänner och resten av Europa” och markera ett Sveriges stöd för ”demokrati, frihet och varje lands rätt att själv fatta beslut om sitt lands säkerhet” (Bäckström 2017: 231; se även Löf, m.fl. (C) 2018).

Ett svenskt medlemskap i Nato var alltså enligt de forna Allianspartierna inte bara nödvändigt, det var också önskvärt och ett sätt att visa samhörighet med länder som Sverige ansågs dela en värdegemenskap med. Lotta Johnsson Fornarve (V) hävdade, å sin sida, att ”Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl och har möjlighet att göra det under lång tid framöver”. I denna avvikande mening framhölls även att värdlandsavtalet med Nato bör rivas upp eftersom det ”minskar trovärdigheten i vår militära alliansfrihet” (Johnsson Fornarve 2017: 236). Mikael Jansson (SD) framhöll att regeringen tydligare borde ”slå fast Sveriges militära alliansfrihet och att samarbetet med EU och Nato inte får urholka denna” samt att vår ”alliansfrihet verkar avspännande mellan stormakterna”. I denna avvikande mening framhölls dock samtidigt att ett ”säkerhetspolitiskt statsförbund” mellan Sverige och Finland medför en möjlighet till en optimering av försvarsmakternas resurser (Jansson 2017:

224-226). För V och SD framstod 2017 ett svenskt Natomedlemskap således som vare sig nödvändigt eller önskvärt. I Förvarsberedningens rapport från 2019 var det dock endast Lotta Johnsson Fornarve (V) som berörde alliansfriheten (Johnsson Fornarve 2019).

Förvarsutskottet delade regeringens bedömningar om önskvärdheten i ett fördjupat försvarssamarbete med andra länder och organisationer och betonade att Nato ”är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering” varför samarbetet med Nato enligt utskottets åsikt borde ”utvecklas inom ramen för partnerskapet” (Förvarsutskottet 2020: 71-72).

I utrikesdebatten den 16 februari 2022 betonade utrikesminister Ann Linde (S) att Ukraina hade rätt att göra sina egna säkerhetspolitiska val och att det inte är upp till Ryssland att diktera dessa genom hot och våld (Linde 2022a). Uttalandet skedde mot bakgrunden av de ryska förslag som riktats till USA och Nato och som bl.a. syftade till att förhindra att Nato genom antaganden av nya medlemmar flyttade fram sina gränser österut. I debatten pressades Linde av krav på att Sverige ska uttala en Nato-option liknande den som Finland antagit, dvs. att man meddelar en beredskap att ompröva den militära alliansfriheten om yttre omständigheter motiverar det.

När debatten hölls hade även SD anslutit sig till kravet om en sådan option. I debatten var det dock främst M och KD som drev frågan. Linde försvarade regeringens motstånd till en svensk Nato-option genom att hävda att en sådan inte skulle göra ”någon som helst skillnad” i medlemskapsfrågan, men att det riskerade att sätta igång ”spekulationer och frågetecken om vart vår säkerhetspolitik är på väg”, något som i sin tur riskerade att försämra ”vår möjlighet att hålla Sverige fredligt i ett lågspänningsområde”. I ett senare replikskifte hävdade Linde att det skulle vara ”direkt oansvarigt” att just nu ändra vår säkerhetspolitiska linje och att Sverige, precis som Finland, värnar om stabiliteten och förutsägbarhet (Linde 2022b, 2022c).

Den 16 mars beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp under ledning av utrikesministern med uppgift att analysera förändringarna av det säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina. Resultatet av arbetsgruppens överläggningar presenterades den 13 maj. I rapporten betonades att den främsta konsekvensen av ett svenskt Natomedlemskap vore att Sverige skulle omfattas av säkerhetsgarantier enligt det Nordatlantiska fördragets artikel 5. Rörande svenska bidrag till Natos arbete för kollektivt försvar konstaterades att landet som medlem i första hand förväntas ”bidra till Nato genom försvar av svenskt territorium och vårt närområde” och att ett svenskt Natomedlemskap skulle ”höja tröskeln för militära konflikter och därmed ge en konfliktavhållande effekt i norra Europa” (Utrikesdepartementet 2022: 32-33).

Trots den tämligen omfattande positionsförflyttningen från den socialdemokratiska regeringens sida i frågan presenterade Allan Widman (L) och Mikael Oscarsson (KD) ett särskilt yttrande där de motsatte sig en formulering i texten

som framhöll att alliansfriheten tidigare ”tjänat Sverige väl” (Widman och Oscarsson: 2022). I ett annat yttrande framhöll Håkan Svenneling (V) en motsatt uppfattning och hävdade att en fortsatt militär alliansfrihet skulle skapa bättre möjligheter för att hålla Sverige utanför krig samt att ”Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl och har möjlighet att göra det under lång tid framöver”. Ett medlemskap i ”kärnvapenalliansen” Nato skulle däremot försämra vårt säkerhetspolitiska läge och leda till ökade risker för att Sverige blir indraget i konflikter och krig som Natoländer och särskilt USA bedriver. Även V uppgav sig dock stå bakom ”de beskrivande delarna i departementsskrivelsen av Rysslands agerande” (Svenneling 2022b: 45-47). Elisabeth Falkhaven (MP) uppgav att hennes parti kommit till andra ”slutsatser vad gäller ett Natomedlemskap”. Ett skäl som angavs för detta var att ett medlemskap skulle innebära att Sverige ”skriver under på att använda kärnvapen som hot, som en del i en försvarsstrategi” och att arbete för kärnvapenedrustning då blir betydligt svårare. Ett svenskt medlemskap ansågs även försämra landets möjligheter att ”fortsätta främja våra grundvärden som demokrati och mänskliga rättigheter i svensk utrikes- och säkerhetspolitik” (Falkhaven 2022: 53).

Den 17 maj undertecknade utrikesminister Linde (S) den svenska ansökan om Natomedlemskap. Dagen efter överlämnades ansökan till Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg. Den 10 juni 2022 presenterade Linde årets andra utrikesdeklaration. Hon konstaterade att regeringen gjort ”bedömningen att ett svenskt Natomedlemskap är det bästa sättet att värna Sveriges säkerhet”. Vidare framhölls att ansökan om medlemskap sker ”hand i hand” med Finland, att de både ländernas medlemskap ”stärker säkerheten för Natoländerna”, att Sverige är beredd att åta sig ”helheten i Washingtonfördraget, inklusive Natos doktriner” och att medlemskapet kan förändra förutsättningarna för svensk vapenexport (Linde 2022d). Med undantag för den socialdemokratiska regeringens hållning i fråga om Natomedlemskap innehöll utrikesdebatten inga förändringar i förhållande till partiernas ställningstaganden i anslutning till den säkerhetspolitiska gruppens rapport från maj.

Tabell 3. Riksdagspartiernas uppfattningar efter den svenska Nato-ansökan 2022

	Hotet från Ryssland	Försvarsprofil	Relation till Nato
C	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
KD	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
L	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
MP	Påtagligt	Nationellt försvar	Partnerskap
M	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
S	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
SD	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
V	Påtagligt	Nationellt försvar	Utanförskap

Sammantaget framträder kring riksdagsvalet 2022 en bild där samtliga partier bedömer det militära *hotet från Ryssland* som påtagligt, dvs. att Ryssland både har intentioner och förmåga att rikta militära angrepp mot Sverige eller länder som omfattas av svenska solidaritetsåtaganden. Dessutom ansågs detta hot också kunna omsättas i handling mycket nära i tiden. Inte minst de illa förtäckta hoten från Putin-regimen om nyttjandet av kärnvapen medförde att hotet från Ryssland plötsligt fick en påtagligt existentiell dimension.

Partierna var även fortsatt eniga om att den svenska *försvarsprofilen* skulle fokusera på nationellt försvar. Utmaningen låg snarast i om de interna svenska åtgärderna också kunde anses vara erforderliga för att på egen hand kunna avskräcka Ryssland från att angripa Sverige militärt och ytterst den svenska förmågan att ensamt stå emot ett eventuellt ryskt angrepp. Uppenbart var det enbart MP och V som fortsatt gjorde bedömningen att så var fallet.

En annan kvarvarande skillnad mellan partierna återfinns i *relationen till Nato* där MP och V således stod fast vid sina tidigare ställningstaganden. Även i denna fråga har dock enigheten mellan partierna ökat i förhållande till situationen före den ryska invasionen 2022, eftersom både S och SD svängt i frågan om medlemskap. Vi anser att denna svängning bottenar i bedömningen att Sverige på egen hand inte skulle kunna förmå att avskräcka Ryssland från militär aggression, än mindre stå emot ett sådant angrepp. Just ensamheten blev allt mer påtagligt då Finland öppet prioriterade finskt medlemskap före fortsatt bilateralt försvarssamarbete med Sverige. Allianslösheten blev m.a.o. en belastning och en påtaglig säkerhetspolitisk kuliss.

Konsensus eller fortsatt käbbel?

Hur har då graden av samsyn inom försvarspolitikerna under 2000-talet i frågor om hotet från Ryssland, Sveriges relationer till Nato respektive Försvarsmaktens huvudsakliga inriktning gestaltat sig det senaste dryga decenniet? Kan man se en tilltagande samsyn mellan partierna i tider av ökade spänningar? Är det tvärtom så att samsynen avtar då spänningarna ökar? Vilka aspekter är man eniga respektive oeniga om och hur kan detta förklaras?

Förändrade uppfattningar rörande hotet från Ryssland framstår, kanske inte så överraskande, som den enskilt mest betydelsefulla faktorn bakom de ominriktningar som gjorts under 2000-talet när det gäller både försvarsprofil och landets relationer till Nato. Detta hot har dock i liten utsträckning varit föremål för olikartade analyser bland partierna. En uppfattad låg hotnivå var utgångspunkten för såväl FBo4 som FBo9. Ryssland ansågs vid denna tid ha en begränsad förmåga att projicera militär makt utanför det egna territoriet annat än mot mycket svaga stater och Sverige kunde därför fortsätta att avveckla förmågor sammanhängande med nationellt försvar och fortsätta att utveckla förmågor som behövdes för att snabbt kunna bidra till internationella insatser.

Rysslands krig mot Georgien var en varningssignal, men de svenska partierna förefaller ha valt att inte dra några långtgående slutsatser av detta krig, även om S och V visade vissa tecken på att vilja lyfta upp försvarets nationella dimension.

När Ryssland annekterade Krim 2014 hade dock pendeln i den svenska försvarsdebatten redan börjat svänga i spåren av debatten om det svenska 7-dagarsförsvaret som initierades av en intervju med den dåvarande svenska överbefälhavaren Sverker Göransson på nyårsafton 2012 (Holmström 2012), samt de ryska flyganfallsövningarna påsken 2013 (Eriksson 2013). I FB 2015 ser vi en motsvarande bred enighet omfattandes de forna allianspartierna, SD och S om att hotet är tilltagande och rörandes både intentioner och förmågor. Det rådde även fullständig enighet bland partierna om en försvarsprofil inriktad mot nationellt försvar innefattande både militärt och civilt försvar och det fanns även ett brett stöd för ökade försvarsutgifter. FB20 förstärkte ytterligare den inriktning mot nationellt försvar som påbörjades med FB15 och åter rådde stor enighet kring en försvarsprofil inriktad mot nationellt försvar.

Före den storskaliga ryska invasionen av Ukraina verkar det dock inte som att hotet från Ryssland uppfattas som omedelbart. FB20 tillförde ytterligare medel till försvaret och presenterade planer för en volymmässig tillväxt av arméstridskrafter, en återaktiverad värnplikt, en återtagen förmåga för luftförsvar och nya vapenplattformar för både sjö- och luftstridskrafter. Men dessa förstärkningar av det nationella försvaret förväntades vara färdigutvecklade först 2030.

Den storskaliga invasionen och den ryska regimens uppvisade beredskap att bruka urskillningslöst militärt våld i politiska syften, medförde att hotet från Ryssland nu även uppfattades som påtagligt och mycket nära i tid, vilket gjorde avsaknaden av förmågor för nationellt försvar än mer bekymmersam. De ryska misslyckandena under operationerna mot Ukraina har emellertid lett till ifrågasättanden av den ryska militära förmågan. Samtidigt har dock de ryska anspelningarna till kärnvapen fått politikerna att inse att Ryssland trots allt är en militär stormakt med eskalationsdominans.

Frågan om Sveriges relationer till Nato har präglats av en betydligt lägre grad av enighet mellan partierna och även efter att medlemskapsansökan skickats in förordar MP fortsatt partnerskap och V utanförskap. Det var i denna fråga som enighetens gränser ytterst stod fram tills att den socialdemokratiska regeringen omprövade sin hållning i frågan. Även efter S-regeringens omprövning i medlemskapsfrågan kan vi dock ana att de partier som nu kommit att förorda ett Natomedlemskap gör detta utifrån olika preferenser. Medan de forna allianspartierna, först L och M samt sedermera även C och KD, under en längre tid ansett att medlemskapet är *önskvärt* med hänvisning till gemensam värdegrund, så har S och SD snarare kommit att inta denna position med hänvisning till *nödvändighet*. Båda dessa partier har kommit till denna insikt bl.a. med hänvisning till Finlands förordande av medlemskap vilket ansetts eliminera trovärdigheten i ett fördjupat finsk-svenskt samarbete och ytterst en potentiell

försvarsallians. De fyra förra skulle således, med Niklas Eklunds definition (2005), kunna betraktas som entusiaster och de två senare som pragmatiker medan såväl MP som V är skeptiker.

Vad kan man då sägas i frågan om tilltagande spänningar leder till ökad samsyn och nationell uppslutning bakom regeringens linje? Vår analys av den svenska försvarsdebatten ger inte ett entydigt stöd för att den ökade grad av samsyn Posen tyckte sig finna när det gällde samsynen mellan den militära och den politiska nivån, även gäller partier. I riksdagens omröstning om 2009 års försvarsproposition röstade samtliga oppositionspartier mot förslaget. Det främsta skälet till att S och V röstade mot förslaget var att dessa partier motsatte sig att värnplikten skulle avaktiveras. S riktade även kritik mot att Sveriges militära alliansfrihet inte nämndes i propositionen. L, å den andra sidan, fann även i regeringsställning anledning att lämna in reservationer mot Försvarsberedningens rapporter inför FB09 eftersom dessa inte i tillräcklig utsträckning förordade ett svenskt Natomedlemskap.

Rörande FB09 är det dock som tidigare nämnts oklart om partierna verkligen uppfattade att omvärldsläget för svensk del präglades av ökade spänningar. I anslutning till FB15 upprepade dock L samma krav och vid detta försvarsbeslut presenterade även KD en reservation till förmån för att medlemskapsfrågan skulle utredas. När FB20 beslutades förordade samtliga forna allianspartier ett svenskt Natomedlemskap och i utrikesdebatten i februari 2022 hade dessa partier fått med sig även SD i kravet på en svensk Nato-option. Det finns i denna debatt inga spår kvar av kalla krigets beröringsskräck i fråga om att diskutera ett svenskt medlemskap i Nato, så i denna fråga framstår meningsmotsättningarna rörande Sveriges externa åtgärder för att trygga sin säkerhet som större vid tiden för FB09, FB15 och FB20 än de var under kalla kriget.

Den socialdemokratiska regeringens omsvängning i medlemskapsfrågan innebär dock att samsynen i frågan om Natomedlemskap ökat, vilket skulle kunna anses stödja hypotesen om att samsynen ökar i situationer där hoten mot den egna nationen upplevs som påtagliga och nära i tid. En reservation mot en sådan tolkning är dock att denna nyfunna enighet verken handlade om en uppslutning kring regeringens linje, vilket var bevekelsegrunden för kraven på enighet under kalla krigets debatter, eller avsaknad av fortsatt politiskt käbbel. I den säkerhetspolitiska gruppens rapport från maj 2022 och i riksdagsdebatten efter att medlemskapsansökan skickats in ser vi t.ex. L, KD och M gör sitt yttersta för att hålla liv i debatten om den svenska alliansfriheten medan man från S-regeringens sida framhäver alliansfrihetens tidigare bidrag till svensk säkerhet. Behovet av inrikespolitisk positionering tenderar alltså att kvarstå även när sakpolitisk enighet uppstått. Det som debatteras nu är dock alliansfrihetens historiska roll, inte dess betydelse för framtida svensk säkerhet.

Hur ska då ovanstående resultat förklaras? I vår tidigare forskning (se t.ex. Edström & Westberg 2020; 2023) har vi utvecklat ett begrepp som vi benämnt

”uppfattad strategisk utsatthet” (*perceived strategic exposure*). Begreppet rymmer tre dimensioner: (1) geografisk närhet till såväl hotande stat/stater som potentiella hjälpande dito, (2) historiska erfarenheter av väpnade konflikter och krig, respektive (3) tillgång till resurser för nationellt försvar.

Hotet från Ryssland kan i detta sammanhang således ses som en av flera påverkansfaktorer vilken ligger till grund för säkerhetspolitiska målsättningar kopplade till att avskräcka Ryssland från att angripa Sverige militärt och, om detta misslyckas, försvara Sverige vid ett väpnat angrepp. Hotbilden består främst av uppfattningar om Rysslands militära förmåga samt av den ryska politiska ledningens vilja att använda väpnat våld i sina internationella relationer (Edström 2003).

Vi har i dessa sammanhang även gjort distinktioner mellan en stats externa och interna åtgärder för att uppfylla de politiskt definierade säkerhetsintressena och vid behov bemöta det som uppfattas som hotande. Medlemskap i och partnerskap med allianser samt andra bi- och multilaterala försvarssamarbeten, inklusive försvarsallianser, är kärnan i de externa åtgärderna. De interna åtgärderna handlar om de egna nationella resurserna. Å ena sidan avses här de resurser en stat omedelbart disponerar, dvs. de medel som är tillgängliga här och nu. Det handlar då om insatsstrategier. Å andra sidan handlar det om de resurser en stat anser sig tvungen att utveckla och införskaffa för att möta framtida hot. Det handlar då om resursstrategi (Edström & Gyllensporre 2014a; Westberg 2023).

Vi menar att samtliga riksdagspartier fram till och med FB20, angreppet mot Georgien och annekteringen av Krim till trots, bedömde att den ryska viljan att använda väpnat våld var låg, åtminstone kopplat till Sverige, även om den ryska militära förmågan i sig ansågs vara relativt hög. Mot den bakgrunden bedömdes att de interna åtgärderna var erforderliga för att möta rysk militär aggression om den politiska viljan att angripa Sverige likväl skulle infinna sig i ett längre tidsperspektiv.

Det ansågs således inte nödvändigt på kort sikt att vidta externa åtgärder såsom att ansöka om ett medlemskap i Nato. De borgerliga partier som trots allt förordade en sådan linje motiverade heller inte sina ståndpunkter med hänvisning till nödvändighet, de var entusiastiska av andra anledningar. Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina i februari 2022 visade emellertid att de tidigare bedömningarna var felaktiga. Medan den politiska viljan var hög kom det efterhand att bli uppenbart att den ryska militära förmågan var låg.

Det senare togs dock inte som intäkt för att Ryssland skulle vara oförmöget att åstadkomma enorm skada om det beslutades att angripa även Sverige. Inte minst de illa förtäckta ryska anspelningarna på nyttjande av kärnvapen torde accentuerat den ökade hotuppfattningen bland riksdagspartierna. Mot sådana hot ansåg helt enkelt de allra flesta partier att de interna åtgärderna i sig själva varandes otillräckliga oavsett försvarsprofil, de behövdes kompletteras med

externa dito. Här menar vi att det inte går att bortse från tidsdimensionen. De interna åtgärder som beslutats i FB20 skulle helt enkelt ta för lång tid att förverkligas för att vara relevanta att hantera de akuta behoven. Återskapandet av en försvarsprofil fokuserad på nationellt försvar skulle ju inte vara på plats förrän om närmare ett decennium!

Det är i sammanhanget även viktigt att ta fasta på såväl Natos som Finlands agerande. I det förra fallet klargjordes med all önskvärd tydlighet att försvarsgarantierna endast omfattade medlemmar, partners gjorde sig inte besvär. I det senare fallet markerade Finland att det bilaterala finsk-svenska försvarssamarbetet inte längre ansågs som ett trovärdigt substitut till ett Natomedlemskap.

Då en dramatiskt ökad hotbild, insikten om otillräckliga, tillgängliga, nationella resurser samt avsaknad av erforderliga försvarsgarantier inföll samtidigt, blev obalansen mellan mål, medel och metoder plågsamt uppenbara. Det fanns helt enkelt ingen annan omedelbar utväg än att justera de externa åtgärderna. Härmed drabbades således den svenska alliansfriheten 200-åriga historia slutligen av nådastöten.

I och med att både S och SD härvid ändrade uppfattning erhöles också den breda majoritet som erfordrades för att ta steget att ansöka om medlemskap i Nato. Ytterst handlar den avgörande samsynsfrågan således om avvägningen mellan interna och externa åtgärder för att på ett trovärdigt sätt bemöta det uppfattade hotet. Samsynen avseende hot behöver således inte vara total, det är tillräckligt att samsynen är erforderligt stor för att generera samsyn i avvägningen mellan åtgärderna.

Epilog

Vilka rekommendationer kan, baserat på resultatet av vår forskning, vi då ge våra politiker avseende den framtida utformningen av svensk försvarspolitik? Vi menar att dessa bör ges med utgångspunkt i det begrepp som traditionellt legat som grund för försvarspolitik, dvs. "hotbild". Såsom nämndes i fotnot 3 anses begreppet bestå av tre delar: (1) motståndarens politiska vilja att använda väpnat våld i sina internationella relationer, (2) motståndarens militära förmåga att effektuera den politiska viljan, samt (3) militärstrategiskt avstånd mellan den egna staten och motståndaren. Vi menar att den svenska hotbildsuppfattningen kopplat till Ryssland före våren 2022 bevarade dessa frågor:

- (1) Låg
- (2) Hög
- (3) Begränsat

Det senare utfallet beror på att svensk militär alliansfrihet inte medgav större strategiskt djup. Vi hävdar att dessa variabler genom Rysslands anfall på Ukraina och ansökan om medlemskap i Nato kommit att få utfallen:

- (1) Hög
- (2) Låg
- (3) Utökat

Medan ansökan om medlemskap motiverats av (1) återstår nu att hantera de operativa konsekvenserna av (2) och (3). Kopplat till (2) menar vi att det är dags för partierna att ifrågasätta tidigare ingångsvärden. Om t.ex. den ryska marinen inte klarar av att genomföra en landstigning mot Ukraina trots att det endast är ca 300 km fågelvägen mellan Sevastopol och Odessa, och trots att Nato inte har sjöoperativ dominans i Svarta havet, hur ska den klara av att genomföra en kustinvasion mot Sverige m.h.t. att det är ca 700 km fågelvägen mellan St. Petersburg och Stockholm, och när Östersjön domineras av Nato? Och om Ryssland inte klarar av att genomföra luftlandsättningar i grannlandet Ukraina, och knappt klarar av att underhålla sina förband i Ukraina landvägen, hur ska man kunna genomföra en strategisk luftlandsättning mot Sverige och dessutom underhålla de luftlandsatta styrkorna?

Avseende (3) menar vi att det är hög tid att aktualisera den slutsats Gustav II Adolf drog redan för 400 år sedan, dvs. att antingen försvaras Sverige på andra sidan Östersjön eller på egen mark bakom en stark flotta. Längre kom det förra att eftersträvas. Krister Wahlbäck (1987) menar dock att sedan 1814 har det senare alternativet tillämpats. Vi anser att det strategiska djup Natomedlemskapet medför såväl i Östersjöområdet som på Nordkalotten måste tas tillvara. Således bör t.ex. armén inte hållas avvaktande på svensk mark utan nyttjas i Finland och kanske även i Baltikum. Marinen och flygvapnet bör på liknande sätt nyttjas längre österut än vad som var praxis under alliansfrihetens dagar. Vi rekommenderar således en proaktiv svensk försvarspolitik som till fullo nyttjar det strategiska djup Natomedlemskapet bibringat. Vi förordar m.a.o. en återgång till den svenska uppdämningsstrategi som tillämpades fram till förlusten av Finland 1809 och som vi menar är i harmoni med Natos *forward defence* (Anderson & Edström 2004; Westberg 2023).

Referenser

- Adaktusson, Lars (KD), 2022. Anförande 18 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Anderson, Björn & Edström, Håkan, 2004. "Norra bottens betydelse för Sveriges säkerhetspolitik", s. 68-78 i Hult, Heikki, Kotro, Aro, Rapila, Pekka & Haltina, Jukka (red.), *Suunta pysyy – Perinteitä kunnioittaen ajassa mukana*. Jyväskylä: Gummerus.
- Andrén, Nils, 1985. "Säkerhetspolitikens grunder och enighetens gränser", s. 139-163 i Hult, Bo (red.), *Fred och säkerhet debatt och analys 1984-1985*. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Axelsson, Jörgen, Sörenson, Karl & Ångström, Jan, 2016. "Strategisk teorier bidrag till förståelse av svensk säkerhets- och försvarspolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 445-470.

- Bengtsson, Rickard, 2020. "Nordic Security and Defence Cooperation: Differentiated Integration in Uncertain Times", *Politics and Governance* 8(4), s. 100-109.
- Bjereld, Ulf, 1997. *Hjalmarsonaffären. Ett politiskt drama i tre akter*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995. *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Björklund, Fredrika, 1992. *Samförstånd under oenighet. Svensk säkerhetspolitisk debatt under kalla kriget*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 114.
- Björklund, Jan m.fl. (samtliga L), 2015. Motion till riksdagen 2014/15:3094.
- Björklund, Torbjörn (V), 2013. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2013:33.
- Björklund, Torbjörn (V), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Bäckström, Daniel (C), 2017. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2017:66.
- Christiansson, Magnus, 2020. *Defence transformation in Sweden: The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Dahl, Ann-Sofie, 2021. "Back to the Future: Nordefco's First Decade and Prospects for the Next", *Scandinavian Journal of Military Studies* 4(1), s. 172-182.
- Dalsjö, Robert, 2017. "Trapped in the Twilight Zone. Sweden between neutrality and NATO", *Krigsvetenskapsakademien Handlingar och Tidskrift* 3/2017, s. 41-68.
- Dickson, Staffan & Granlund, John, 2015. "Folkpartiet lämnar försvarsförhandlingar" i *Aftonbladet* 2015-04-13. Tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/ddrdo/folkpartiet-lamnar-forsvarsforhandlingar>, citerad 2022-10-31.
- Doeser, Fredrik, 2014. "Sweden's Participation in Operation Unified Protector: Obligations and Interest", *International Peacekeeping* 21(5), s. 642-657.
- 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 & Petersson, Magnus (red.), *NATO: The Power of Partnerships*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Edström, Håkan, 2015. "Med alla till buds stående metoder? – Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar & Tidskrift* 1/2015, s. 15-36.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse? – Svensk utrikespolitik före och efter EU-inträdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Edström, Håkan, 2020. "Inför det kommande försvarsbeslutet – Reflektion kring några tänkbara militärstrategiska konsekvenser", *Statsvetenskaplig tidskrift* 122(2), s. 219-235.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2013. *Political aspirations and perils of security – Unpacking the military strategy of the United Nations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014a. *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget: förlorade decennier eller vunna insikter?* Stockholm: Santérus Academic Press.

- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014b. "Minority Cabinets and Military Interventions: The Case of Sweden" s. 157-195 i Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis (red.), *Alike or Different? – Scandinavian approaches to Military Interventions*. Stockholm, Santérus Academic Press.
- Edström, Håkan, Gyllensporre, Dennis & Westberg, Jacob, 2019. *Military Strategy of Small States – Responding to External Shocks in the 21st century*. Abingdon: Routledge.
- Edström, Håkan & Westberg, Jacob, 2020. *Military Strategy of Middle Powers – Competing for Security, Influence and Status in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.
- Edström, Håkan & Westberg, Jacob, 2022. *Military Strategy of Great Powers – Managing Power Asymmetries & Structural Changes in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.
- Edström, Håkan & Westberg, Jacob, 2023. *Military Strategies of the New European Allies – A Comparative Study*. Abingdon: Routledge.
- Eklund, Niklas, 2005. *Sweden and Poland Entering the EU: Comparative Patterns of Adaptive Organization and Cognition*. Umeå: Umeå universitet.
- Emilsson, Aron (SD), 2022. Anförande 6 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Eriksson, Johan, 2004. *Kampen om hotbilden: rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Eriksson, Niklas, 2013. "Ryska plan övade attack mot Sverige", *Aftonbladet*, 2013-04-22, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/gPp96A/ryska-plan-ovade-attack-mot-sverige>, citerad 2022-10-31
- Falkhaven, Elisabeth (MP), 2022. Särskilt yttrande till Utrikesdepartementets rapport Ds 2022:7.
- Ferm, Maria (MP), 2022. Anförande 26 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Forsell, Joar (L), 2022. Anförande 22 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Försvarsberedningen, 2003a. *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8).
- Försvarsberedningen, 2003b. *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34).
- Försvarsberedningen, 2004. *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30).
- Försvarsberedningen, 2006. *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1).
- Försvarsberedningen, 2007. *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46).
- Försvarsberedningen, 2008. *Försvar i användning* (Ds 2008:48).
- Försvarsberedningen, 2013. *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33).
- Försvarsberedningen, 2014. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20).
- Försvarsberedningen, 2017. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).
- Försvarsberedningen, 2019. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8).
- Försvarsutskottet, 2004a. *Sveriges försvarspolitik 2005-2007* (Betänkande 2004/05:FöU4).
- Försvarsutskottet, 2004b. *Sveriges försvarspolitik 2005-2007 – Förnyad behandling* (Betänkande 2004/05:FöU5).

- Försvarsutskottet, 2009. *Försvarets inriktning* (Betänkande 2008/09:FöU10).
- Försvarsutskottet, 2020. *Totalförsvaret 2021–2025* (Betänkande 2020/21:FöU4).
- Gyllensporre, Dennis, 2016. "Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik – Dags för vitalisering och realism?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 471–496.
- Haldén, Eva, 2007. *Den svåra konsten att reformera*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Holmström, Mikael, 2012 "Försvar med tidsgräns", *Svenska Dagbladet*, 2012-12-30, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/b159e181-3974-35b4-a472-f279cafc159/forsvar-med-tidsgrans>, citerad 2022-10-31.
- Jansson, Mikael (SD), 2013. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2013:33.
- Jansson, Mikael (SD), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Jansson, Mikael m.fl. (samtliga SD), 2015. Motion till riksdagen 2014/15:3095.
- Johnsson Fornarve, Lotta (V), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2017:66.
- Johnsson Fornarve, Lotta (V), 2019. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2019:8.
- Karlsson Anders m.fl. (samtliga S), 2009. Motion till riksdagen 2008/09:Fö5.
- Lindberg, Steve, 1994. *Hotbilder för Finland*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Linde, Ann (S), 2022a. Anförande 1 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Linde, Ann (S), 2022b. Anförande 5 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Linde, Ann (S), 2022c. Anförande 21 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Linde, Ann (S), 2022d. Anförande 1 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-06-10.
- Lundgren, Kerstin (C), 2022. Anförande 10 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- 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.
- Löf, Annie m.fl. (samtliga C), 2018. Motion till riksdagen 2017/18:3684.
- Noreen, Erik & Ångström, Jan, 2015. "A Catch-All Strategic Narrative: Target Audiences and Swedish Troop Contribution to ISAF in Afghanistan", s. 282–299 i de Graaf, Beatrice, Dimitriu, Georges & Ringsmose, Jens (red.), *Strategic Narratives, Public Opinion, and War: Winning Support for Foreign Military Missions*. Abingdon: Routledge.
- Oscarsson, Mikael (KD), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Oscarsson, Mikael m.fl. (samtliga KD), 2018. Motion till riksdagen 2017/18:3829.
- 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.
- Posen, Barry, 1984. *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Regeringen, 2004a. *Vårt framtida försvar* (Proposition 2004/05:5).
- Regeringen, 2004b. *Försvarsmaktens grundorganisation* (Proposition 2004/05:43).
- Regeringen, 2009. *Ett användbart försvar* (Proposition 2008/09:140).

- Regeringen, 2015. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (Proposition 2014/15:109).
- Regeringen, 2020. *Totalförsvaret 2021–2025* (Proposition 2020/21:30).
- Riksdagen, 2004. Riksdagsskrivelse 2004/05:143.
- Riksdagen, 2009. Riksdagsskrivelse 2008/09:292.
- Riksdagen, 2015. Riksdagsskrivelse 2014/15:251.
- Riksdagen, 2020. Riksdagsskrivelse 2020/21:135.
- Rådberg, Peter (MP), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Rådberg, Peter m.fl. (samtliga MP), 2009. Motion till riksdagen 2008/09:Fö6.
- Svenneling, Håkan (V), 2022a. Anförande 14 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Svenneling, Håkan (V), 2022b. Särskilt yttrande till Utrikesdepartementets rapport Ds 2022:7.
- Utrikesdepartementet, 2022. *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7).
- Wagnsson, Charlotte, 2011. "A security community in the making? Sweden and NATO post-Libya", *European Security* 20(4), s. 585-603.
- Wahlbäck, Krister, 1987. "Karl Johan och Finland", s. 335-346 i Bergquist, Mats, Johansson, Alf W. & Wahlbäck, Krister (red.), *Utrikespolitik och historia*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget.
- Wahlén, Gunilla (V), 2007. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2007:46.
- Wahlén, Gunilla (V), 2008. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2008:48.
- Wahlén, Gunilla m.fl. (samtliga V), 2009. Motion till riksdagen 2008/09:Fö4.
- Wallmark, Hans (M), 2022a. Anförande 2 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Wallmark, Hans (M), 2022b. Anförande 4 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Westberg, Jacob, 2003. *Den nationella drömträdgården: den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Westberg, Jacob, 2016. "Säkerhet utan alliansfrihet – Svenska alliansstrategiers teori och praktik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 411-444.
- Westberg, Jacob, 2023. *Svenska säkerhetsstrategier – Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*. Lund Studentlitteratur.
- Widman, Allan (L), 2008. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2008:48.
- Widman, Allan (L), 2013. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2013:33.
- Widman, Allan (L), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Widman, Allan (L), Wallmark, Hans, Enström, Karin & Ask, Beatrice (M) & Mikael Oscarsson (KD), 2017. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2017:66.

- Widman, Allan (L) & Oscarsson, Mikael (KD), 2022. Särskilt yttrande till Utrikesdepartementets rapport Ds 2022:7.
- Wieslander, Anna, 2022. "The Hultqvist doctrine' – Swedish security and defence policy after the Russian annexation of Crimea", *Defence Studies* 22(1), s. 35-59.
- Ångström, Jan, 2015. "Försvarsmaktens internationella insatser i den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst", s. 233-264 i Engelbrekt, Kjell, Holmberg Arita & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Uppsatser

Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos det civila försvarets genomförare

Rikard Bengtsson & Douglas Brommesson

Perceptions of Governance, Trust and Threats among Swedish Civil Defence Practitioners

This article studies perceptions of governance, trust and threats among local politicians and local civil servants responsible for Swedish crisis management and civil defence. Local politicians and civil servants have key roles in the ongoing development of Swedish civil defence, as implementation to a large extent builds on the crisis management capacity of the municipalities. The article argues that the practitioners on the local level function in a context characterized by uncertain and ambiguous governance structures and especially local civil servants assume a role akin to that of street-level bureaucrats. Uncertain and ambiguous preconditions increase the importance of trust both between levels and within the same level of governance.

Based on a survey with 209 local politicians and civil servants we study perceptions of governance, trust, and threats. The results confirm perceptions of uncertain and ambiguous governance structures within the planning for and development of civil defence. The respondents ascribe higher responsibility to local, regional and national public actors when planning for civil defence, compared to the responsibility of citizens, the private sector and the EU level. The results also show high variations regarding levels of trust in the civil preparedness of different actors. Still, the experiences from the Covid 19-pandemic have increased the trust in the preparedness of almost all actors. Perceptions of threats relate to concrete threats like disruption in supply of food, electricity and internet. Notably, the highest threat perceptions concern activities aiming to destabilize democracy.

Planeringen för ett svenskt civilt försvar bygger i stor utsträckning på lokal krisberedskap. När nationella myndigheter ska samordna det civila försvaret

Rikard Bengtsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet; Douglas Brommesson är verksam vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet.

E-post: rikard.bengtsson@svet.lu.se; douglas.brommesson@lnu.se

inom olika sektorer är det ofta kommunerna som ska genomföra den operativa verksamheten på fältet. Det illustreras till exempel av att när regeringen 2023 tog initiativ till att återaktivera civilplikten riktades den inledningsvis mot tjänstgöring i den kommunala räddningstjänsten (Regeringen 2023). De politiker och tjänstemän som i kris eller krig ska ta ansvar för en stor del av det civila försvaret på kommunal nivå går in i sina uppgifter med olika föreställningar om hur styrningen från nationell till kommunal nivå fungerar och bör fungera; de har olika grad av förtroende för dessa överordnade aktörer men också i förhållande till andra som de lokala politikerna och tjänstemännen möter. Slutligen har de olika uppfattningar om vilka hot som är relevanta.

I den här artikeln sätter vi uppfattningar kring styrning, förtroende och hot hos de kommunala politikerna och tjänstemännen med ansvar för civil beredskap under lupp, i syfte att generera ny kunskap om det civila försvaret och ge nya uppslag för vidare forskning.

Såväl forskning som utredningsväsende har under de senaste åren vänt uppmärksamheten mot uppbyggnaden av det svenska civila försvaret. Dessa forsknings- och utredningsansträngningar har främst fokuserat på frågor om styrningen och finansieringen av det civila försvaret, försörjningskapaciteten, hälso- och sjukvårdens krisberedskap, allmänhetens förtroende och det internationella samarbetet inom fältet (Bengtsson 2021; Brommesson 2021; Jonsson m.fl. 2019; Lundgren & Wahlberg 2022; Rosenius 2017; Wrangle 2022). Jämfört med den i det närmaste obefintliga forskningen vid tiden för regeringsbeslutet 2015 om att återuppta planeringen för ett civilt försvar, har vi idag alltså betydligt mer kunskap om förutsättningarna för ett modernt civilt försvar. Samtidigt är det en forskning som fortfarande befinner sig i sin linda, med betydande behov av fördjupning, såväl empiriskt som teoretiskt.

Forskningen har uppmärksammat hur *medborgarnas* förtroende för ledande företrädare inom totalförsvaret ser ut och hur deras hotbilder kan ha påverkat försvarsviljan¹, men det saknas motsvarande forskning om hur de beredskapsansvariga på *kommunal nivå* ser på saken. Trots att deras uppfattningar och hotbilder rimligen har direkt betydelse för möjligheterna att upprätthålla en effektiv civil beredskap i ett skarpt läge.

I den här artikeln tar vi ett första steg mot att råda bot på den här kunskapsbristen. På basis av ett unikt datamaterial, som är resultatet av en enkät riktad till beredskapsansvariga tjänstemän och politiker på kommunal nivå, undersöker vi dels hur lokalt ansvariga för beredskap och civilt försvar uppfattar styrnings- och ansvarsförhållanden inom det aktuella området, dels vilket förtroende de hyser för andra aktörer inom totalförsvaret, och dels vilka hotbilder de uppfattar som väsentliga.

1 Se Wedebrand & Jonsson 2021 och även Falkenberg & Strandh 2021.

Innan vi går vidare behöver vi bringa reda i begreppsfloran inom området och de organisations- och ansvarsfrågor som speglas i olika relevanta begrepp. I den politiska debatten, liksom i den akademiska forskningen, förekommer ett antal delvis överlappande begrepp, där 'civilt försvar', 'civil beredskap' och 'krisberedskap' torde vara de vanligaste. Komplexiteten som speglas i begreppsfloran bottenar i att den civila delen av totalförsvaret inte är *en* organisation, utan utgörs av alla de (offentliga och privata) verksamheter som behövs för att samhället ska fungera även vid höjd beredskap och ytterst krig, utifrån målen uppställda för det civila försvaret (Regeringen 2020: 89, 125f), men också att utgångspunkten i det svenska tänkandet är att civilt försvar ska bygga på krisberedskapens grund och erfarenheter (Regeringen 2020: 127). Det innebär att civilt försvar och krisberedskap inte är samma sak – de är lagstiftningsmässigt åtskilda och civilt försvar är dessutom ett bredare begrepp än krisberedskap (bland annat därför att civilt försvar även innefattar frågor om långsiktig samhällelig motståndskraft och strukturella beroendeförhållanden och sårbarheter). Krisberedskapen är likväl en central beståndsdel i det civila försvaret.

En samlingsterm för dessa två fenomen är användbar. Vi följer Denward och Vidtjärn Swaling (2022: 8) som benämner civilt försvar och krisberedskap som två 'verksamhetssystem' som sammantaget utgör landets *civila beredskap*. Denna term är förvisso inte etablerad i juridisk mening men används av bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att markera att beredskap handlar om mer än enbart akut krishantering. Civil beredskap är ett samlingsnamn för såväl civilt försvar som krisberedskap och gäller förmågan att hantera alla slags allvarliga samhällsstörningar (MSB 2023).

Denna uppsats handlar därför om lokala aktörers uppfattningar om förhållanden inom området civil beredskap. Med utgångspunkt i Denwards och Vidtjärn Swalings resonemang benämner vi i det följande tjänstemän och politiker med ansvar för frågor om civilt försvar och krisberedskap som 'beredskapsansvariga'.

Implementering under komplexitet: osäkerhet, mångtydighet och förtroende i upprätthållandet av det civila försvaret

En avgörande del av genomförandet och upprätthållandet av det nya civila försvaret förväntas ske på lokal nivå (Regeringen 2023; Johansson m.fl. 2017; 25-26). I fokus hamnar ansvariga tjänstemän och politiker i kommuner som har att agera utifrån centrala beslut och föreskrifter. I krig och kriser kan tjänstemän och politiker drabbas av otydliga styrningssignaler och mångtydighet i de politiska besluten – fenomen som implementeringsforskningen ofta har observerat inom mer vardagsbetonade områden som vård och omsorg,

kriminalpolitik och hållbarhetsarbete. Därtill kommer ett ytterligare lager av osäkerhet genom att det civila försvaret är under utveckling – det är ett ”rörligt mål”, en politisk vision som karaktäriseras av ofullständiga instruktioner, en osäkerhet som förstärks av fenomenets abstrakta karaktär.

Förutsättningarna påminner om dem som enligt litteraturen möter så kallade när- eller gatubyråkrater (efter Michael Lipskys arbeten kring *street-level bureaucrats*, se Lipsky 2010). Gatubyråkrater är offentliga tjänstemän som i sitt dagliga arbete interagerar direkt med samhället/medborgarna och har en icke oväsentlig grad av autonomi i sin tjänsteutövning och till den organisation man representerar, liksom till formella regelverk; typiska exempel på gatubyråkrater är poliser, socialarbetare, domare och lärare. Autonomi betyder att gatubyråkraten är den som i en enskild situation omsätter politiska beslut till praktisk handling. Han/hon blir den konkreta uttolkaren av den officiella politiska linjen och de beslut som för lagstiftare och beslutsfattare på central nivå framstår som rationella och konsistenta.²

Eftersom formella regler (och särskilt politiska rambeslut) och även riktlinjer och uppförandekoder ofta innefattar en grad av mångtydighet, och eftersom varje given situation kännetecknas av osäkerhet som en konsekvens av brist på information om de överordnades intentioner, tvingas gatubyråkraten till egna avgöranden; med det följer en risk för både ofullständig och ojämn implementering av de politiska besluten, vilket kan få reella konsekvenser i ett skarpt läge (Hill & Hupe 2014: 165).

Otydlig styrning och oklara förväntningar kan också påverka graden av förtroende för överordnade beslutsnivåer i negativ riktning. Det är mot denna bakgrund vi vill undersöka såväl uppfattningar om styrningen av det civila försvaret som förtroendenivåer och hotuppfattningar hos lokala företrädare. Både tjänstemän och politiker på lokal nivå kan därför ses som närbyråkrater i meningen att de, om än med olika uppgifter och mandat, är ålagda att genomföra vad som beslutats på nationell nivå – de delar ett operativt ansvar och utgör i den meningen en lokal beredskapselit.

Med utgångspunkt i Lipskys resonemang visar Tony Ingesson hur officerare på lägre nivå kan ha eller kan komma att få ett betydande handlingsutrymme och en väsentlig betydelse för utfallet i olika militära situationer. Ingesson argumenterar att ”lower-level military leaders are, in essence, a type of street-level bureaucrats” (2016: 16) och pekar på hur frånvaron av existerande standarder för genomförande bidrar till situationsanpassat agerande, men också hur frånvaron av klara instruktioner och tydlig styrning bidrar till svagt förtroende för överordnade nivåer och i förlängningen bristfälligt agerande i skarpt läge (Ingesson 2016: 23).

2 Se exempelvis Fowler 2021: 581-584. Se vidare Hill & Hupe 2014: 164-166; för en diskussion om skillnaden mellan formell och reell autonomi, se Ingesson 2016: 40-41.

Inom samma politikområde visar Magnus Christiansson hur den svenska försvarsomläggningen under det första decenniet av 2000-talet aktualiserade frågan om strategisk politisk kontroll från centralt håll över genomförandet av omläggningen, det vill säga ambitionen att organisera och styra implementeringen så att den ligger så nära lagstiftarens och de centrala beslutsfattarnas intentioner som möjligt (Christiansson 2020: 40–41, även 70–71). Christiansson pekar på hur omläggningen visade sig svårstyrd på grund av dess abstrakta och visionära karaktär, vilket skapade både osäkerhet och utrymme för aktörer att ta egna initiativ: ”Transformation is a political vision with incomplete instructions for implementation” (Christiansson 2020: 2).

Vid den nu aktuella återuppbyggnaden av det civila försvaret accentueras dessa generella styrnings- och implementeringsutmaningar ytterligare eftersom det är en pågående process – under utveckling och med föränderliga förutsättningar, såväl betingade av omvärldsutvecklingen som av politiska inriktningsbeslut och ekonomiska prioriteringar i Sverige. Beslutsfattarnas intentioner är inte tydligt uttryckta och konkretiserade, målbilden är inte fixerad mer än på en övergripande abstrakt nivå, och prioriteringar är till del motstridiga eller inte uppenbara. Som Wrangle (2022) visar finns det bland beredskapsansvariga myndigheter olika uppfattningar om säkerhetsbegreppets innebörd. Medan vissa tar sin utgångspunkt i territoriellt försvar utifrån en statscentrerad säkerhetsdefinition fokuserar andra på samhällsfunktionalitet utifrån ett bredare risk- och sårbarhetsperspektiv. I förflyttningen från beslutsfattande till genomförande uppstår en komplexitet utifrån dessa skilda säkerhetslogiker, vilket försvårar en samstämmig implementering och myndighetssamverkan.

Sammantaget innebär detta att lokala aktörer tvingas till en viss grad av egen tolkning vid reformeringen och upprätthållandet av det civila försvaret. Det ger ett visst potentiellt inflytande över implementeringen, samtidigt som de oklara förutsättningarna sannolikt inverkar negativt på förtroendet för den centrala nivån. De oklara förutsättningarna riskerar att ytterligare förstärkas av det faktum att inom det civila försvaret är ett stort antal myndigheter, på nationell såväl som regional och lokal nivå, inblandade. Inom det militära försvaret har Försvarsmakten en helt dominerande roll varför samordning är ett begränsat problem. Inom det civila försvaret blir i stället samordning mellan myndigheter och nivåer en reell styrningsutmaning.³

3 Denna komplexa styrningsutmaning speglas i att inte mindre än 60 myndigheter är så kallade beredskapsmyndigheter. Dessa är organiserade i tio olika beredskapsområden och inom varje område finns en sektorsansvarig myndighet som samordnar arbetet inom området. Därutöver har länsstyrelserna en viktig operativ roll i ledningen av det civila försvaret i kris och krig. De 21 länsstyrelserna är indelade i sex civilområden, där en utpekad länsstyrelse har ansvar för att inriktningen av det civila försvaret blir enhetligt. Landshövdingen i den civilområdesansvariga länsstyrelsen benämns civilområdeschef (MSB 2022).

En relaterad fråga är om de som ska implementera politiska beslut, fattade på central nivå, förstår vad som förväntas av dem, det vill säga om målsättningarna är klara för dem. Frågan har inte bara praktiska implikationer i den specifika lokala situationen (utifrån antaganden att mål och medel hänger samman), utan också för den övergripande frågan om vad som är framgångsrik implementering (se vidare Matland 1995: 154-155).

I ett försök att syntetisera olika perspektiv på implementering arbetar Richard Matland med en analysmodell baserad på dimensionerna 'policy conflict' och 'policy ambiguity'. Policykonflikt avser i vilken utsträckning implementerande aktörer inom ett område har motstridiga mål för verksamheten och om nollsummespel karakteriserar deras interaktion. Vad gäller återuppbyggnaden av det svenska civila försvaret får den övergripande konfliktnivån sägas vara låg – det föreligger ingen konflikt om att Sverige ska utveckla ett modernt civilt försvar, ej heller några tydliga motsättningar om målen för det civila försvaret. För våra syften är det snarare den andra dimensionen som är av intresse. Graden av oklarhet/mångtydighet är central, menar Matland: "The degree of ambiguity inherent in a policy directly affects the implementation process in significant ways. It influences the ability of superiors to monitor activities, the likelihood that the policy is uniformly understood across the many implementation sites, the probability that local contextual factors play a significant role, and the degree to which relevant actors vary sharply across implementation sites" (Matland 1995: 159).

I linje med Matland analyserar Luke Fowler implementering som en process för att hantera osäkerhet ('uncertainty') och mångtydighet ('ambiguity'). Osäkerhet handlar om brist på information och hur olika handlingsalternativ kommer att fungera i praktiken; mer information underlättar handling och minskar risken för felbeslut vid implementeringen. Taylor, Zarb & Jeschke (2021: 103) hävdar i sammanhanget: "the clarity of a policy in implementation is critical" – trots goda intentioner hos dem som är satta att genomföra politiska beslut riskerar brist på information att ge svag implementering. Mångtydighet, å andra sidan, kan i det här sammanhanget ses som oklarheter inför operationaliseringen av politiska beslut – inte sällan är beslutsfattares avsikter och prioriteringar oklara eller underutvecklade, vilket lämnar utrymme/ställer krav på genomföraren att själva ta ställning till hur en beslutad policy ska omsättas – och därmed fungera i praktiken. Fowler skriver: "Ambiguity is driven by value judgements as abstract concepts meet complex socio-political and technical realities. ... it is shaped by 'satisficing' behaviour and the politics of what is possible given resource and time constraints." (Fowler 2021: 583; se också Zahariadis 2008: 517). Taylor, Zarb & Jeschke understryker hur mångtydighet blir än mer utmanande i vad de kallar "a nested governance system", i vilket implementering sker på en annan nivå än själva policyformuleringen (Taylor, Zarb & Jeschke 2021: 102). Det är i denna osäkra och mångtydiga kontext som tjänstemän och politiker på lokal nivå behöver agera för att genomföra återuppbyggnaden av det civila försvaret.

I brist på tydlig styrning och preciserade instruktioner och ramverk söker aktörer manövrera för att tolka politikens innehåll och förstå vad som förväntas av dem och agera meningsfullt i förhållande till andra beslutsfattare, ofta på andra nivåer. Här blir frågan om förtroende avgörande. Förtroende och missstroende är subjektiva och personliga föreställningar om andra individer eller grupper av människor av olika slag.

Forskningen skiljer här på mellanmänskligt förtroende/tillit och institutionellt förtroende. I den förstnämnda litteraturen är inte minst betydelsen av socialt kapital för välfungerande samhällen central (Putnam 1993; Fukuyama 1995; Rothstein 2003); det andra forskningsfältet centreras primärt kring människors förtroende för myndigheter och andra samhällsinstitutioner, privata som offentliga (Fitzgerald & Wolak 2007; Keele 2007; Spadaro 2020). Det är det senare fältet som står i centrum för vår undersökning.

Förtroende är en mekanism som minskar osäkerhet och mångtydighet; det är ett slags substitut för information och ett sätt att hantera social komplexitet och är därför en central faktor när politiska beslut ska genomföras under oklara förhållanden. Det blir därför också centralt för oss att undersöka det förtroende lokalt beredskapsansvariga hyser för överordnade myndigheter och beslutsfattare.

Metodologiska utgångspunkter

I början av 2022 skickade vi en enkät till landets 290 kommuner och 20 regioner (enkäten var i fält under perioden 21 januari–25 februari 2022). Vi ställde frågor om styrning och ansvarsfördelning inom det civila försvaret, olika aktörers ansvar och förtroendet för dessa aktörers beredskap, uppfattningen om olika aktörers agerande under Covid 19-pandemin, samt oro inför olika hotscenarier och sannolikhet för att olika hot förverkligas. De svarande fick också möjlighet att utveckla sina svar i en fritextfråga där vi frågade om *[det finns] andra aspekter [...] som i ganska eller mycket hög utsträckning utgör förutsättningar för ett välfungerande civilt försvar?*

I görligaste mån riktades enkäten till tjänstemän och politiker med ansvar för civilt försvar och krisberedskap; i de fall vi inte kunde utröna vem som hade detta ansvar riktades enkäten direkt till kommunen eller regionen, med ett medskick där vi bad mottagarna att vidarebefordra den till lämplig person.

Totalt riktades enkäten således till 620 enskilda mottagare. Av detta totalurval på 620 svarade 209, vilket ger en svarsfrekvens på 34 %. Av de 209 var 106 kommunala tjänstemän, 75 kommunalpolitiker, 17 regionalpolitiker och 11 regionala tjänstemän. Före utskicket genomfördes ett samrådsförfarande med Sveriges kommuner och regioner (SKR), i enlighet med förordning SFS 1982: 668 ”om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner”.

Den relativt begränsade svarsfrekvensen medger inte en detaljerad nedbrytning av svaren på mindre underkategorier. Den stora kommunala dominansen gör vidare att svaren ska ses som uttryck för uppfattningar på lokal nivå. Av det skälet har vi sorterat bort svaren från den regionala nivån, vilket gör att antalet besvarade enkäter minskar till 181 (svarsfrekvens 31 %). Noterbart är att svarsfrekvensen skiljer sig åt väsentligt mellan olika kommunkategorier (enligt SKR:s indelningsgrund) – bland landsbygdskommunerna var svarsfrekvensen 44 %; bland storstadskommunerna endast 12 % (för större städer respektive mindre städer/tätorter 23 % i båda kategorierna). Utifrån våra data kan vi inte dra säkra slutsatser om varför bortfallet ser ut som det gör, men en hypotes kan vara att landsbygdskommunerna, med mindre ekonomiska och personella resurser men samma krav på implementering, i större omfattning uppfattar att frågor om styrnings- och ansvarsförhållanden är angelägna. Det är samtidigt värt att betona att vi inte ser någon rimlig anledning till att anta att uppfattningar om styrningsutmaningar i sig skulle skilja sig mellan glesbygdskommuner och storstadskommuner. Samtliga kommuner verkar under samma regelverk och har därför samma krav på sig. Däremot kan möjligheterna att möta kraven skilja sig åt, givet de större kommunernas mer omfattande resurser.

Fokuseringen på den kommunala nivån ligger i linje med vår teoretiska utgångspunkt om närbyråkrater, där de kommunala befattningshavarna befinner sig nära genomförandenivån. Samtidigt som antalet svarande är begränsat är det rimligt att anta att de som valt att sätta sig in i frågeformuläret har ett engagemang för civil beredskap och att svaren därför kan ses som uttryck för de uppfattningar som återfinns hos en lokal beredskapselit. Vi menar därför att svaren är intressanta i sig själva, som grund för en lägesbild rörande uppfattningar om ansvar, förtroende och hotbilder inom det civila försvaret. Svaren utgör därmed en första inventering som kan ligga till grund för vidare forskning inom områden där våra resultat om uppfattningar om ansvar, förtroende och hotbilder sticker ut. Mot denna bakgrund ska de uppfattningar de svarande ger uttryck för ses som uppfattningar om sakernas tillstånd inom den civila beredskapen utifrån de svarandes professionella erfarenhet, snarare än deras personliga politiska övertygelser.

Vårt teoretiska ramverk fokuserar på förutsättningar för utförandet och upprätthållandet av det civila försvaret utifrån begreppen styrning, förtroende och hotbilder. Politikområdet, liksom den faktiska implementeringen, karaktäriseras av hög komplexitet i form av osäkerhet, mångtydighet och föränderlighet. Detta innebär att aktörer på lokal nivå behöver fatta självständiga beslut om genomförandet i ett läge som samtidigt inbegriper ett omfattande beroende av andra aktörer, inte minst ifråga om resurser. För att studera dessa förutsättningar för det civila försvarets funktionssätt vänder vi uppmärksamheten i den empiriska analysen mot de tre teman som presenterats i den teoretiska diskussionen.

Utifrån teorin om närbyråkrater riktar vi inledningsvis vårt fokus mot *uppfattningar om styrningen* av det civila försvaret. Finns det enligt de lokalt ansvariga för implementeringen av det civila försvaret samsyn mellan nationell och lokal nivå? Finns det områden där styrningen är i särskilt stort behov av utveckling?

Vårt andra tema rör *förtroendefrågan* och relationen mellan osäkerhet och mångtydighet å ena sidan och bristande förtroende gentemot andra aktörer å den andra. Detta försöker vi fånga genom att ställa frågor om vilket ansvar de lokalt ansvariga anser att andra aktörer har för det civila försvarets genomförande och vidare, vilken grad av förtroende olika aktörskategorier (från medborgare till myndigheter på olika nivåer) åtnjuter hos de kommunala politikerna och tjänstemännen. Här (och med hjälp av andra teman) ger enkätresultaten en möjlighet att analysera hur erfarenheterna från Covid 19-pandemin påverkat förtroendet för svensk beredskap. Vi kan därmed säga något om påverkan på förtroendet under en situation som präglats av svåra förhållanden i form av hög grad av komplexitet, tidspress och samtidigt begränsade resurser.

Vårt tredje tema handlar om de hotbilder som råder hos de kommunala politikerna och tjänstemännen. Graden av uppfattade hot sätter förtroendevivåerna i perspektiv. Om hotbilderna rör begränsade hot spelar det möjligen mindre roll om förtroendet för överordnade nivåer är lågt. Är däremot hotbilderna allvarliga blir ett bristande förtroende ett större problem. Samma sak kan sägas om en situation där hotbilderna på lokal nivå skiljer sig märkbart från de hotbilder som det civila försvaret nu utformas för att möta. Inom detta tredje tema studerar vi dels hotbilderna som de lokala beredskapsansvariga hyser, dels i vilken grad de lokala beslutsfattarna anser att hoten är sannolika och kan inträffa.

Uppfattningar hos de lokala beredskapsansvariga

Inledningsvis redovisar vi uppfattningar om hur styrningen av det civila försvaret fungerar. Därefter studerar vi dels uppfattningar om vilket ansvar medborgare, civilsamhälle och olika myndigheter har för att upprätthålla en civil beredskap, dels det förtroende de lokalt beredskapsansvariga har för dessa aktörers civila beredskap, inklusive hur erfarenheterna från Covid 19-pandemin har påverkat förtroendet för dessa. Slutligen diskuterar vi hur de lokalt beredskapsansvariga bedömer sannolikheterna för olika hotscenarier. På det sättet försöker vi beskriva den oro de känner. I de fall ett tema återkommer i fritextsvaren redogör vi också för detta med citat från svaren.

I tidigare undersökningar har vi utgått från några av de teman som förekommer i den här studien, men där frågorna riktats till allmänheten. I de fall där resultaten från dessa tidigare studier möjliggör en jämförelse mellan allmänhetens och den lokala beredskapseliten uppfattningar redogör vi för denna jämförelse.

STYRNINGEN AV DET CIVILA FÖRSVARET

Återuppbyggnaden av det civila försvaret präglas i hög grad av utmaningar rörande styrning och implementering. För de beredskapsansvariga i kommunerna handlar dessa utmaningar till exempel om att tolka signaler från central nivå eller att hantera olika uppfattningar om ansvar eller hot. I vår enkät till tjänstemän och politiker på lokal nivå har vi därför ställt frågor om tydlighet i ansvarsfördelning och i förväntningar, grad av divergerande förståelse av begreppet civilt försvar och uppfattningar om hur det civila försvaret de facto styrs.

Vad gäller tydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer uppvisar de lokala tjänstemännen och politikerna divergerande uppfattningar. I tabell 1 ser vi att svaren ger ett positivt balansmått (3,3), där alltså fler politiker anser att ansvarsfördelningen är tydlig eller mycket tydlig, än de som anser att ansvarsfördelningen är otydlig eller mycket otydlig. Bland tjänstemännen är balansmättet istället negativt (-12,5), med en tydlig övervikt för dem som anser att ansvarsfördelningen är otydlig eller mycket otydlig. Som vi ska se är detta en genomgående trend; tjänstemännen har en mer kritisk syn på styrningen av det civila försvaret än politikerna.

I de svarandes fritextsvar får vi ytterligare informationen om vad det är i styrningen som upplevs som otydligt. En svarande beskriver hur "försvaret av Sverige är en statlig angelägenhet". Vederbörande fortsätter och hävdar att "om det civila försvaret ska ha förutsättningar för att fungera, måste direktiven – och resurser för att följa dem – komma från den statliga nivån. Direktiven måste också vara tydliga, oavsett vilken aktör det än är som är mottagare av dem". Vi tolkar svaret som att direktiven inte är tydliga idag.

Ett flertal svarande pekar vidare på de ekonomiska resurserna i förhållande till styrningen. En svarande beskriver "en total avsaknad av ekonomisk prioritering till den lokala nivån från staten" och hur denna frånvaro av resurser inte "skapar [...] förutsättningar för arbetet". En annan argumenterar för betydelsen av att "civilt och militärt försvar växer i takt och för detta behövs betydligt mer ekonomiskt stöd till kommunerna". En tredje svarar jakande, "ja, det krävs mer resurser. Detta är inte en prioriterad politisk fråga i den kommun jag arbetar", något som stöds i ett annat svar där "riktade statsbidrag – främst till mindre kommuner" betonas "så att vi kan ha dedikerade tjänster som jobbar med frågan. Utan det kommer det inte hända något".

Flera diskuterar förväntningarna på kommunerna i förhållande till statens styrning av det civila försvaret och tillgängliga resurser. I ett exempel menar en svarande att "förväntningarna på kommunerna är höga men den statliga ersättningen är mycket låg. Om det ska bli verkstad inom området krävs både tydligare krav på vad som ska genomföras i kommunerna och även ekonomiskt stöd för detta. Civilt försvar konkurrerar med alla andra verksamheter i en kommun och då behövs resurser till mer närliggande frågor som vård

och skola och området civilt försvar prioriteras inte”. En annan följer samma argumentationslinje: ”att man får medel [alternativt] resurser som verkligen existerar i mer än på papperet. [Exempelvis] ledningsfordon, med mera”. I ett tredje exempel betonas ”tydlig ansvarsfördelning och medel, plus tydliga instruktioner för de aktörer som förväntas ha ett ansvar i det civila försvaret. Som det är nu är kommunernas del underfinansierad.”

Tabell 1. Tydlighet i ansvarsfördelning

	Mycket otydlig	Otydlig	Varken otydlig eller tydlig	Tydlig	Mycket tydlig	Balansmått
Politiker	4,9	26,2	34,4	32,8	1,6	3,3
Tjänstemän	10,6	34,6	22,1	26,9	5,8	-12,5

Kommentar: Frågan som ställdes löd: *Hur tydlig anser du att ansvarsfördelningen är mellan olika aktörer med ansvar för det civila försvaret?* N=61 för förtroendevalda, N=104 för tjänstemän, N=165 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat otydlig eller mycket otydlig utsträckning subtraherats från de som svarat tydlig eller mycket tydlig utsträckning. Negativt balansmått innebär således att det finns en övervikt av svarande som ansett att ansvarsfördelningen är otydlig eller mycket otydlig.

Att det rör sig om en återkommande skillnad mellan politiker och tjänstemän framträder i tabell 2, där den nationella nivåns förväntningar på den lokala nivån står i centrum. Skillnaden mellan politiker och tjänstemän var noterbar redan i frågan om tydlighet i ansvarsfördelning och är än mer betydande i den fråga som handlar om tydlighet i förväntningar. Här speglar politikernas svar en bild av tydlig ansvarsfördelning, med ett positivt balansmått (11,6). Tjänstemännen är däremot klart negativa, med en klar övervikt för svarande som anser att tydligheten i förväntningarna från nationell nivå är låg eller mycket låg (-12,7).

Tabell 2. Tydlighet i nationella förväntningar på den lokala nivån

	Mycket låg utsträckning	Låg utsträckning	Varken låg eller hög utsträckning	Hög utsträckning	Mycket hög utsträckning	Balansmått
Politiker	11,7	16,7	31,7	38,3	1,7	11,6
Tjänstemän	8,8	33,3	28,4	25,5	3,9	-12,7

Kommentar: Frågan som ställdes var: *I vilken utsträckning uppfattar du att förväntningarna från nationell nivå vad gäller kommuners/regioners arbete med civilt försvar är tydliga?* N=60 för förtroendevalda, N=102 för tjänstemän, N=162 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat låg eller mycket låg utsträckning subtraherats från de som svarat hög eller mycket hög utsträckning. Negativt balansmått betyder således att det finns en övervikt för svarande som svarat mycket låg/låg utsträckning.

I fritextsvaren finns de som argumenterar för att förväntningarna trots allt är tydliga; en svarande skriver till exempel att ”förväntningarna på kommuner utifrån överenskommelsen mellan MSB och SKR är tydlig[a] och ersättningen för detta i form av statsbidrag rimlig”. Samtidigt menar vederbörande att ”ambitionsnivån [är] låg och de tolkningar som olika aktörer gör har en betydligt högre ambitionsnivå vilket inte motsvaras av nivån på statsbidragen. Menar vi allvar med att förmågan till civilt försvar verkligen ska öka behöver kommunerna tillföras mer resurser”. Detta, till dels, positiva svar är dock ett undantag. De flesta fortsätter att peka på otydliga förväntningar, i linje med den bild som redan framkommit. I ett första exempel skriver en svarande att ”förutsättningarna är otydliga. Jag var placerad i det civila försvaret på 90-talet och var med att dimensionera resurser etc. Länsstyrelsen var supertydlig med riskbild som vi skulle dimensionera emot. Nu har vi krav att bygga det civila försvaret utan en spelplan”. En annan följer samma linje och frågar ”vad har försvaret för tankar och eventuell planering för oss små kommuner. Känns som vi sitter och hittar på scenarion för att planera utifrån”. På samma sätt pekar ett annat svar på ”bristande förståelse och tillit mellan nationell, regional och lokal nivå. Och även motsvarande mellan militära och civila delen, särskilt gentemot den kommunala nivån”. En annan svarande preciserar vari otydligheten ligger: ”det är svårt att hitta rimliga gränser för vad som förväntas av ex. kommunen. Vad, hur länge, omfattning, osv är inte tydligt beskrivit. Svårt att jobba mot en otydlig målbild.”

I tabell 3 får vi ytterligare perspektiv på och möjliga förklaringar till åtminstone tjänstemännens negativa uppfattningar om ansvarsfördelning och deras förväntningar. Här zoomar vi in på frågan om olika aktörskategorier på olika nivåer har samma uppfattning om begreppet civilt försvar. För politikerna är balansmättet neutralt, medan tjänstemännens svar ger ett klart negativt utslag (-18,4). Tjänstemännen upplever med andra ord att begreppet civilt försvar förstås på olika sätt av aktörer som är verksamma på nationell statlig nivå, jämfört med hur begreppet uppfattas av aktörer på regional eller lokal nivå. Om det finns grundläggande skillnader i synen på begreppet civilt försvar är det inte förvånande om det också finns otydliga förväntningar från nationell nivå på kommunernas arbete inom fältet civilt försvar. Även om det inte är förvånande är det likväl problematiskt och speglar en bild av komplexitet samt styrnings- och implementeringsutmaningar.

Tabell 3. Innebörden av begreppet civilt försvar

	Mycket låg utsträckning	Låg utsträckning	Varken låg eller hög utsträckning	Hög utsträckning	Mycket hög utsträckning	Balansmått
Politiker	1,7	28,3	40,0	28,3	1,7	0,0
Tjänstemän	9,9	30,7	33,7	21,8	4,0	-18,4

Kommentar: Frågan som ställdes var: *I vilken utsträckning anser du att olika aktörskategorier inom offentlig sektor (lokalt/regionalt/centralt) förstår innebörden av begreppet civilt försvar på samma sätt?* N=60 för förtroendevalda, N=101 för tjänstemän, N=161 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat låg eller mycket låg utsträckning subtraherats från de som svarat hög eller mycket hög utsträckning. Negativt balansmått betyder således att det finns en övervikt för svarande som svarat mycket låg/låg utsträckning.

Att området civilt försvar är komplext och präglas av styrnings- och implementeringsutmaningar framgår också tydligt av tabell 4. Här redovisar vi resultat från frågan om vilken styrningsmodell de svarande anser präglar styrningen av det civila försvaret. De svarande har här fått välja mellan linjestyrning och nätverksstyrning. Politikernas balansmått visar att politikerna anser att området civilt försvar präglas av övervägande linjestyrning (11,4), medan tjänstemännens visar på en bild av övervägande nätverksstyrning inom området (-12,4). Även inom respektive aktörskategori är skillnaderna betydande, med stor spridning av svaren mellan de olika svarsalternativen. De stora skillnaderna i svaren från politiker respektive tjänstemän, och skillnaderna i svaren inom politikerkåren och inom tjänstemannagruppen visar på en stor bredd i uppfattningar och denna bredd kan anses spegla en otydlighet i styrningen.

Tabell 4. Linjestyrning eller nätverksstyrning

	Nästan enbart linjestyrning	Övervägande linjestyrning	Lika mycket linjestyrning som nätverksstyrning	Övervägande nätverksstyrning	Nästan enbart nätverksstyrning	Balansmått
Politiker	1,6	34,4	29,5	19,7	4,9	11,4
Tjänstemän	1,9	22,9	21,9	26,7	10,5	-12,4

Kommentar: Frågan som ställdes var: *Offentlig styrning kan beskrivas i termer av linjestyrning, det vill säga hierarkisk organisering baserad på tydlig ansvarsreglering, eller i termer av nätverksstyrning, med vilket avses att olika aktörer samverkar utan formell hierarki. Vilken av dessa styrningsmodeller anser du präglar styrningen av det civila försvaret?* N=61 för förtroendevalda, N=105 för tjänstemän, N=166 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat övervägande eller nästan enbart nätverksstyrning subtraherats från de som svarat övervägande eller nästan enbart linjestyrning. Negativt balansmått betyder således att det finns en övervikt för svarande som svarat övervägande eller nästan enbart nätverksstyrning.

Att tjänstemännen har en bild av styrningen som mer präglad av nätverksstyrning är måhända inte konstigt. Tjänstemännen deltar oftare än politikerna i olika typer av samordning med andra myndigheter och är en del av olika nätverk inom civilt försvar. Politikerna är mer sällan inne i det praktiska arbetet och har i stället att se till att påbud från nationell nivå får genomslag på lokal nivå. I den meningen befinner sig politikerna i en styrningslinje från nationell till lokal nivå, medan tjänstemännen befinner sig i olika typer av nätverk, där de politiska besluten ska genomföras.

Samtidigt visar fritextsvaren på en kritik av hur styrningen fungerar, oaktat vilken form av styrning de svarande anser präglar det civila försvaret. Här ser vi exempelvis en svarande som menar att ”en hel del av samverkan och kontakter stannar vid de statliga myndigheterna eller sektorsansvariga. Vill man verkligen få med regioner och kommuner tror jag inte man kan enbart gå via Länsstyrelsen utan de måste få direkt representation nationellt. Särskilt gäller det dom större eller mellanstora städerna som finns utspridda i landet. Där behövs en tvärsamverkan utan hänsyn till Länsgränserna då man ofta står inför en likartad problematik som definieras av andra faktorer än länsgränserna.”

I ett annat svar diskuteras nätverksstyrningens för- och nackdelar. ”Nätverksstyrning i samband med principen om kommunalt självstyre ger förutsättning för den lokala politiken att självständigt fatta långtgående beslut som påverkar förmågan till civilt försvar på kort och lång sikt. Det ger den också möjlighet att göra prioriteringar mellan olika områden – som för dagen eller i det korta perspektivet – är mer eller mindre fördelaktiga ur ett politiskt perspektiv samtidigt som det är inte givet att dessa prioriteringar utgör de bästa förutsättningarna för det civila försvaret.”

Nätverksstyrningen ger alltså möjligheten att utforma prioriteringar utifrån lokala och kortsiktiga förutsättningar. Samtidigt, menar den svarande, är det inte givet att detta är de bästa prioriteringarna för det civila försvaret på längre sikt. Ett liknande budskap framförs av en tjänsteman som menar att det ”behövs en tydligt ansvarig myndighet med decentraliserad ledning som kan utgöra såväl operativ ledning som ansvara för uppbyggnaden (produktion)”.

ANSVARS- OCH FÖRTROENDEFÖRHÅLLANDEN I KRISBEREDSKAP OCH CIVILT FÖRSVAR

Temat om ansvar och förtroende studerar vi genom flera olika frågor om vilket ansvar olika aktörer har för att upprätthålla civil beredskap inför en allvarlig kris eller ett krig. I vilken utsträckning ligger ansvar hos medborgarna, civilsamhället, näringslivet, kommunerna, regionerna, länsstyrelserna, de statliga myndigheterna eller EU?

De svarande fick välja mellan svarsalternativen mycket litet ansvar (1), litet ansvar (2), varken litet eller stort ansvar (3), stort ansvar (4) och mycket stort ansvar (5). I tabell 5 redovisar vi resultaten i form av medelvärde.

Tabell 5. Ansvar för att upprätthålla civil beredskap inför en allvarlig kris eller krig

Aktör	Medelvärde				
	Kvinnor	Män	Förtroendevalda	Tjänstemän	Totalt
Medborgare	3,9	3,9	3,7	4,0	3,9
Civilsamhälle	4,1	4,1	3,9	4,2	4,1
Näringsliv	4,3	4,1	3,9	4,3	4,2
Kommun	4,9	4,8	4,7	4,8	4,8
Region	4,8	4,7	4,6	4,8	4,8
Länsstyrelse	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Statliga myndigheter	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
EU	4,4	4,3	4,2	4,4	4,3

Kommentar: Frågan som ställdes var *I vilken utsträckning anser du att följande har ansvar för att upprätthålla civil beredskap inför en allvarlig kris eller krig?* Svartalternativen var mycket litet ansvar (1), litet ansvar (2), varken litet eller stort ansvar (3), stort ansvar (4) och mycket stort ansvar (5). Tabellen redovisar medelvärdet för respektive aktör. N= 47 för kvinnor, N=114 för män, N=61 för förtroendevalda, N=105 för tjänstemän, N=166 för total.

Det övergripande resultatet visar att ansvariga i kommuner i genomsnitt tillskriver samtliga aktörskategorier ett stort eller mycket stort ansvar. Medelvärdena sträcker sig från 3,9 för medborgarnas ansvar, till 4,9 för länsstyrelser och statliga myndigheter. Sammantaget får denna övergripande bild sägas spegla en uppfattning om att samhället i stort, på alla nivåer, har ett betydande ansvar enligt de svarande för att upprätthålla en civil beredskap.

Sett till variationen mellan aktörskategorierna är skillnaderna förhållandevis små. Att medborgarna och civilsamhället anses ha ett lägre ansvar än de myndigheter som har ansvar för att upprätthålla civil beredskap och leda det civila försvaret i händelse av kris eller krig förvånar i sig inte. Näringslivets något lägre medelvärde kan noteras – trots dess centrala roll för exempelvis upprätthållande av försörjningsberedskap och kritisk infrastruktur tillskrivs ändå denna aktörskategori ett lägre ansvar än de flesta andra. Samtidigt har kommuner, regioner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter ett mer omfattande formellt ansvar och det ska också noteras att medelvärdet för näringslivets ansvar ligger på nivån ”stort ansvar”.

I tidigare undersökningar har vi kunnat visa på betydande skillnader mellan kvinnor och män vad gäller såväl tillmätt ansvar som uttryckt förtroende (Bengtsson & Brommesson 2022a; 2022b). I tabell 5 redovisar vi andelen svarande kvinnor respektive män inom respektive svarsalternativ för respektive aktörskategori. Som framgår av tabell 5 är könsskillnaderna generellt sett tämligen små. Likväl finns det exempel där skillnaderna är större. Vi kan notera att de kvinnliga svarande lägger mindre ansvar på individen, men större ansvar på civilsamhället, kommunerna och regionerna, jämfört med de manliga

svarande. På den statliga nivån är skillnaderna små, medan kvinnorna tillmäter EU något större ansvar än vad männen gör.

Skillnaderna blir däremot återigen tydligare när vi jämför resultaten från politikernas respektive tjänstemännens svar. De förtroendevalda politikerna tenderar att tillmäta medborgarna, civilsamhället, näringslivet, samt i någon mindre utsträckning, regionerna och EU mindre ansvar, jämfört med tjänstemännen. För övriga aktörskategorier är skillnaden mellan förtroendevalda och tjänstemän mindre. För politikerna tycks den civila beredskapen framför allt vara en fråga för stat och kommun, medan tjänstemännen har en bredare uppfattning om vilka aktörer som ska upprätthålla beredskap. Avslutningsvis kan det vara värt att notera att undersökningen visat en markant högre andel som svarar "vet ej" vad gäller EU:s ansvar jämfört med övriga aktörskategorier.

Det är en sak att tillskriva aktörer ett stort ansvar, men det är en annan sak att ha förtroende för samma aktörers förmåga att ta ansvar. För att mäta de beredskapsansvariga politikernas och tjänstemännens förtroende för olika aktörers beredskap fick de svarande även besvara frågan *Hur stort förtroende har du för följande aktörers beredskap inom det civila försvaret?* I tabell 6 redovisar vi resultaten från denna fråga i form av ett balansmått. Balansmättet beräknas genom att summan av dem som svarat mycket litet eller litet förtroende subtraheras från dem som svarat mycket stort eller stort förtroende. Ett positivt balansmått indikerar således att fler har svarat mycket stort eller stort förtroende än mycket litet eller litet förtroende. Ett negativt balansmått indikerar i stället att fler har svarat mycket litet eller litet förtroende än stort eller mycket stort förtroende.

Tabell 6. Förtroende för aktörers beredskap inom det civila försvaret

Aktör	Balansmått				
	Kvinnor	Män	Förtroendevalda	Tjänstemän	Total
Medborgare	-23	-19	6	-38	-22
Civilsamhälle	28	12	51	-7	15
Näringsliv	6	-15	15	-25	-10
Kommun	68	49	95	29	53
Region	66	49	85	32	52
Länsstyrelse	61	52	85	35	56
Statliga myndigheter	56	46	68	34	46
EU	22	9	13	16	12

Kommentar: Frågan som ställdes var *Hur stort förtroende har du för följande aktörers beredskap inom det civila försvaret?* De svarande fick välja mellan svarsalternativen mycket litet förtroende (1), litet förtroende (2), varken stort eller litet förtroende (3), stort förtroende (4) och mycket stort förtroende (5). Tabellen redovisar balansmåtten för respektive aktör, i procent. N= 45–47 för kvinnor, N= 112–114 för män, N=60–61 för förtroendevalda, N=103–105 för tjänstemän, N=163–166 för total.

Som framgår av tabell 6 är balansmättet positivt för alla aktörer utom för medborgarna och näringslivet. De beredskapsansvariga i kommunerna har med andra ord ett övervägande positivt förtroende för den beredskap civilsamhälle, kommuner, regioner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter och EU har inom civilt försvar. Samtidigt finns det en betydande variation där svenska offentliga aktörer åtnjuter ett mycket högt förtroende, särskilt på lokal och regional nivå, medan EU och ickeoffentliga aktörer åtnjuter ett betydligt lägre förtroende. Givet att de svarande återfinns på kommunal nivå är en möjlig observation som kan göras att lojaliteten med den egna verksamheten spelar roll. Likväl är förtroendet för den egna verksamhetens beredskap ett positivt resultat i sig självt.

Det låga förtroendet för medborgarnas beredskap är värt att notera. I tidigare studier har vi visat att också medborgarna själva hyser ett lågt förtroende för sin egen krisberedskap och för det egna agerandet under kris (Brommesson & Bengtsson 2019, Bengtsson & Brommesson 2022a, 2022b). Ett så starkt negativt balansmätt som -22 indikerar att det bristande förtroendet är reellt och att det utgör ett problem att hantera. Resultatet är särskilt intressant i förhållande till den ansvarsförskjutning från stat till individ som genomsyrar offentlig diskurs, se Larsson (2019).

I fritextsvaren återkommer medborgarnas beredskap. I ett svar argumenteras för att "medborgare måste vara medvetna om risken för kris och förstå att de själva måste ha beredskap. Mat, vatten, bränsle, kontanter, transistorradio. De måste också förstå att det kan uppstå situationer då de själva måste ta ansvar för sig och sin familj och att livet då inte kan fortgå som vanligt. En mental beredskap." En annan svarande fortsätter: "Ökad kunskap hos medborgarna för att skapa en större beredskap. Det krävs återkommande insatser för att öka förståelsen och kunskapen hos var och en och för att var och en ska vara förberedd på större kriser."

Just behovet av kunskap lyfts fram av fler: "Robustheten i samhället måste stärkas och kunnandet på området civila försvaret bland medborgarna måste lyftas upp för en allmän kunskapsökning, exempelvis utbildning i ämnet i grundskolan, utbildning av medborgarna i krisarbete i någon form likt den gamla modellen, fast i ny tappning, av exempelvis personer som inte tillhör försvaret, så att hela samhället blir delaktigt i och förstår varför samhället ställer krav på praktiska kunskaper."

Återvänder vi till de statistiska analyserna och jämför de manliga svarande med de kvinnliga svarande, samt svaren från politikerna med svaren från tjänstemän, framkommer intressanta skillnader. Resultaten visar på betydligt större förtroende hos kvinnor än män för beredskapen hos i princip alla kategorier av aktörer. Detta är i linje med resultaten från tidigare undersökningar, där förtroendet på medborgarnivån studerats. Också i dessa undersökningar har kvinnor uttryckt ett större förtroende än män (Bengtsson & Brommesson 2022a, 2022b).

Går vi vidare till skillnaderna mellan förtroendevalda och tjänstemän ser vi där ännu större skillnader. Genomgående uppvisar de förtroendevalda politikerna betydligt större förtroende för aktörers beredskap inom det civila försvaret, jämfört med motsvarande förtroende hos tjänstemännen. Det tycks som att de som dagligen konkret arbetar med frågor som rör det civila försvaret på kommunal nivå har utvecklat lägre förtroende för de aktörer de möter i arbetet, jämfört med de ledande kommunpolitiker som har en mer sporadisk och mindre operativ kontakt med frågor relaterade till det civila försvaret.

Frågan om förtroende för beredskap inom civilt försvar är generell. I enkäten till de beredskapsansvariga inkluderade vi också en specifik fråga om huruvida olika aktörers agerande under pandemin har lett till försvagat eller förstärkt förtroende. Frågan löd: *Hur har följande aktörers agerande i samband med coronapandemin påverkat ditt förtroende för svensk civil beredskap inför en allvarlig kris eller ett krig?* Denna fråga gör det möjligt för oss att studera förtroendet för civil beredskap i ljuset av ett konkret agerande i en komplex och inte sällan kaotisk situation, ett agerande som kan tänkas spegla beredskapen också inför framtida kriser eller till och med krig.

Samma fråga ställde vi till ett urval av svenska medborgare inom ramen för den nationella SOM-undersökningen 2021 (Bengtsson & Brommesson 2022b). Det ger oss här möjligheten att jämföra det förtroende som kommunernas beredskapsansvariga politiker och tjänstemän hyser för olika aktörers beredskap utifrån deras agerande under pandemin, med det förtroende som medborgarna hyser för samma aktörer utifrån agerandet under pandemin. Som vi kan se i tabell 7 finns det betydande skillnader mellan de beredskapsansvarigas svar och medborgarnas svar.

I tabellen redovisar vi återigen balansmått för respektive aktör. Utifrån den generella frågan visade vi i tabell 6 hur de lokala politikerna och tjänstemännen hade ett negativt förtroende för medborgarnas beredskap. Denna negativa bild justeras betydligt utifrån svaren på den specifika frågan om agerandet under pandemin. Medborgarnas agerande under pandemin har uppenbarligen varit tillräckligt adekvat för att de beredskapsansvariga i kommuner och regioner ska ha utvecklat ett mer positivt förtroende för deras beredskap inför framtida kriser eller krig.

Balansmåttan som baseras på tjänstemännens och politikernas svar är positiva också för civilsamhället, näringslivet, kommuner, regioner, länsstyrelser och statliga myndigheter. Däremot är balansmättet för EU svagt negativt. Sammantaget visar ändå resultaten på en positiv bild i ljuset av agerandet under pandemin. De allra flesta aktörers agerande under pandemin har ingett förtroende bland de politiker och tjänstemän som har ett särskilt operativt ansvar för det civila försvaret.

Jämför vi med svaren från medborgarnivån i SOM-undersökningen 2021 kan vi notera att tjänstemännens och politikernas bild är ljusare än den

medborgarna har. Medborgarna själva har ett försvagat förtroende för den egna beredskapen efter pandemin. För övriga aktörskategorier är förtroendet förvisso förstärkt, men i samtliga fall utom för EU är förtroendet på betydligt mer måttfulla nivåer. Särskilt slående är förtroendet för kommuners beredskap där agerande under pandemin har lett till ett en mycket liten förstärkning av förtroendet för kommunernas framtida beredskap hos medborgarna (+6), medan samma förtroende har genomgått en kraftig förstärkning hos de tjänstemän och politiker på kommunal nivå som ansvarat för de lokala myndigheternas agerande under pandemin (+73 %). Om resultaten speglar en överdrivet negativ bild hos medborgarna av det kommunala agerandet under pandemin, eller en överdrivet självgod bild hos de ansvariga på kommunal nivå, ligger bortom denna studies syfte att avgöra.

I något fritextsvar ser vi i alla fall att den positiva bilden av hur arbetet under pandemin haft positiva effekter för det civila försvaret: "[m]ycket har hänt under pandemin som gjort att samsyn och gemensam målbild tagit stora kliv i rätt riktning, men ännu återstår mycket att göra."

Tabell 7. Förtroende för beredskap inom det civila försvaret efter pandemin

Aktör	SOM 2021	Kommuner
Medborgare	-12	12
Civilsamhälle	17	50
Näringsliv	10	36
Kommun	6	73
Region	17	48
Länsstyrelse	7	31
Försvarsmakten	14	Ingen data
Staten (SOM), statliga myndigheter (SKR)	5	24
EU	3	1

Kommentar: Frågan som ställdes löd: *Hur har följande aktörers agerande i samband med coronapandemin påverkat ditt förtroende för svensk civil beredskap inför en allvarlig kris eller ett krig?* De svarande fick välja mellan svarsalternativen kraftigt försvagat förtroende (1), försvagat förtroende (2), varken försvagat eller förstärkt förtroende (3), förstärkt förtroende (4) och kraftigt förstärkt förtroende (5). Tabellen redovisar balansmått för respektive aktör, i procent. N=1090-1358 för den nationella SOM-undersökningen 2021, N=160-166 för kommuner.

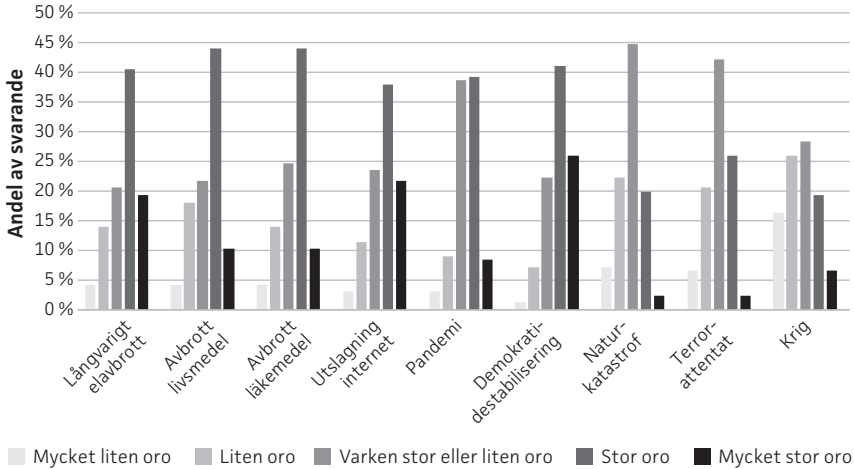
KOMMUNALA HOTBILDER

Så här långt har vi diskuterat styrningsförhållanden, ansvar och förtroende för Sveriges civila beredskap. En relaterad fråga handlar om vad vi ska ha beredskapen till – vilka hot är det vi ska ha beredskap för? För att närma oss ett svar på detta fick beredskapsansvariga politiker och tjänstemän i kommunerna svara på frågan: *Hur stor oro känner du för att följande händelser inträffar i en*

omfattning som utgör en nationell påfrestning? De händelser de svarande fick relatera till var långvarigt elavbrott, avbrott i livsmedelsförsörjningen, avbrott i läkemedelsförsörjningen, långvarig utslagning av internet, pandemi, demokratidestabiliserande information, naturkatastrof, terrorattentat, samt krig.

I figur 1 redovisar vi resultaten för respektive hot.

Figur 1. Oro för att händelser inträffar i en omfattning som utgör nationell påfrestning



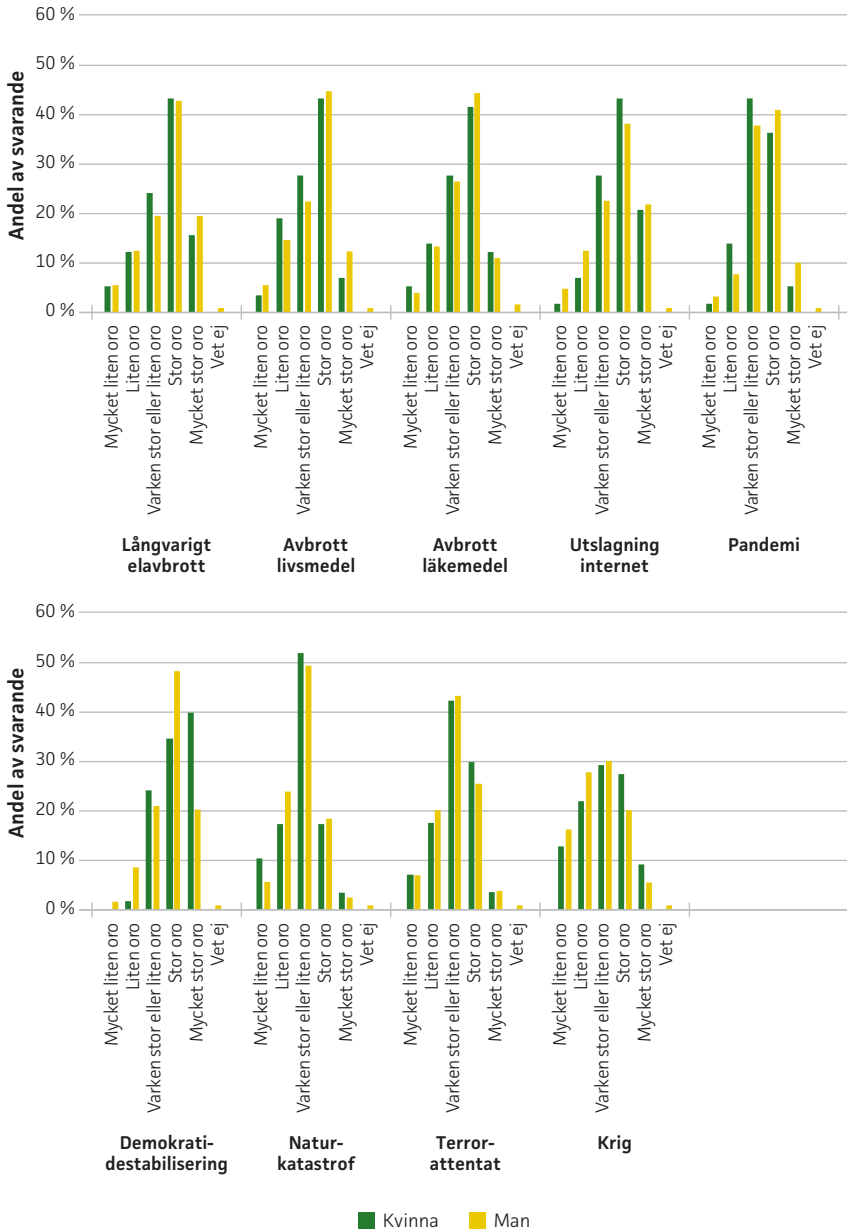
Kommentar: Figuren redovisar de procentuella andelar av de svarande som angett mycket liten oro (1), liten oro (2), varken liten eller stor oro (3), stor oro (4) eller mycket stor oro (5) i förhållande till de angivna hotbilderna. N=163-166.

Resultaten visar på en betydande variation i hur allvarliga de olika hotbilderna bedöms vara. Konkreta vardagsnära påfrestningar som långvariga elavbrott, avbrott i livsmedelsförsörjningen, avbrott i läkemedelsförsörjningen eller utslagning av internet, inger oro hos de beredskapsansvariga. Samma sak gäller för demokratidestabiliserande information och, möjligen mindre förvånande, pandemi.

Större dramatiska hot som naturkatastrofer, terrorattentat eller krig inger en mer begränsad oro. Angående krig ska det noteras att materialet i allt väsentligt samlades in före Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 (2 av 196 svar lämnades in efter krigsutbrottet). Även om Rysslands förberedelser inför kriget pågick när enkäten skickades ut är det ändå rimligt att anta att svaren hade blivit annorlunda om enkäten skickades ut och besvarades efter krigsutbrottet.

I figur 2 redovisar vi dessa hotbilder nedbrutet på kön. Här kan vi se en generell tendens att män känner något större oro för olika hot. Men det finns ett mycket stort undantag och det gäller demokratidestabiliserande åtgärder; här uttrycker de kvinnliga svarande en betydligt större oro jämfört med sina manliga kollegor.

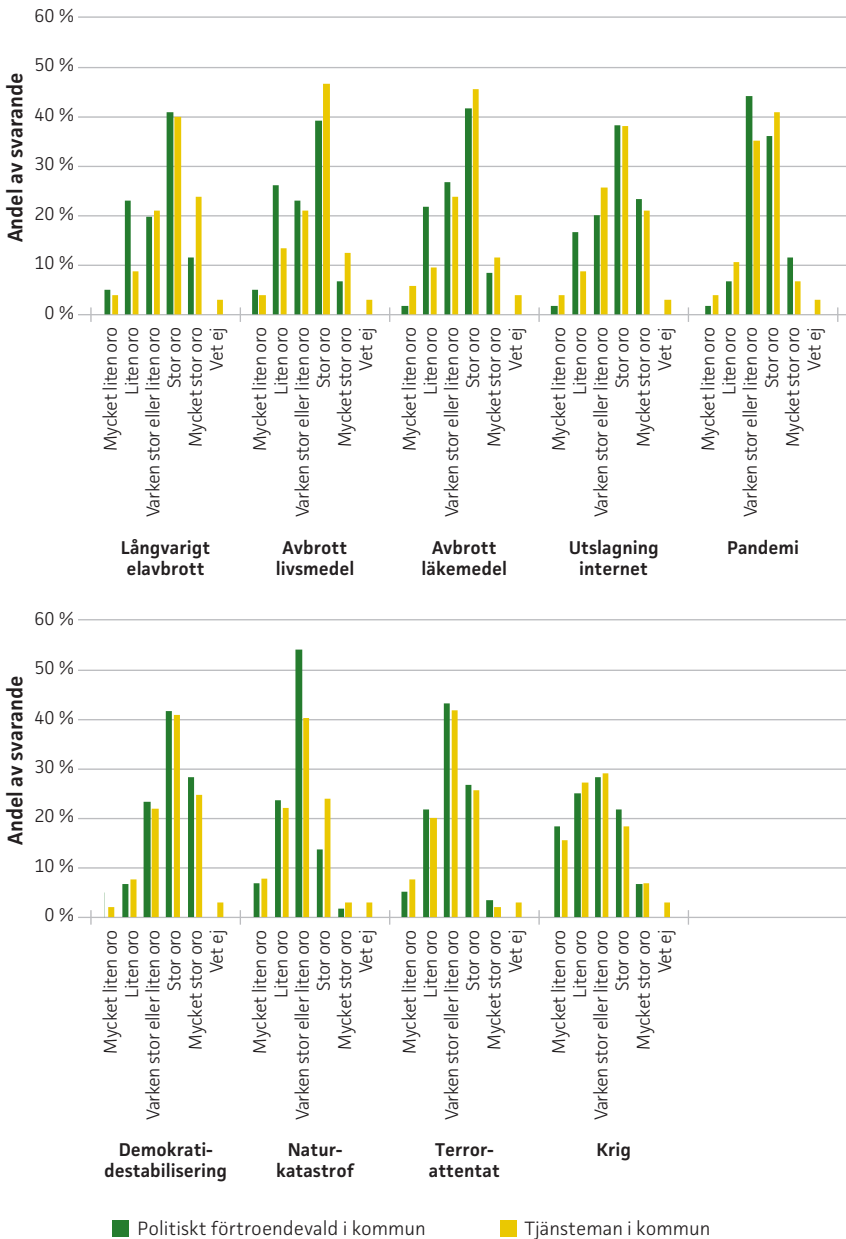
Figur 2. Hotuppfattningar bland kvinnliga och manliga svarande



I figur 3 jämför vi oron för olika hot hos de förtroendevalda med samma oro hos tjänstemännen. Tjänstemännen uttrycker en betydligt större oro för hot som gäller avbrott i elleveranser, livsmedelsförsörjning och läkemedelsförsörjning. Tjänstemännen uttrycker också en betydligt större oro för naturkatastrofer jämfört med vad politikerna gör. Sammantaget framträder en bild där tjänstemännen är oroliga för konkreta hot som ligger nära den egna verksamheten, som

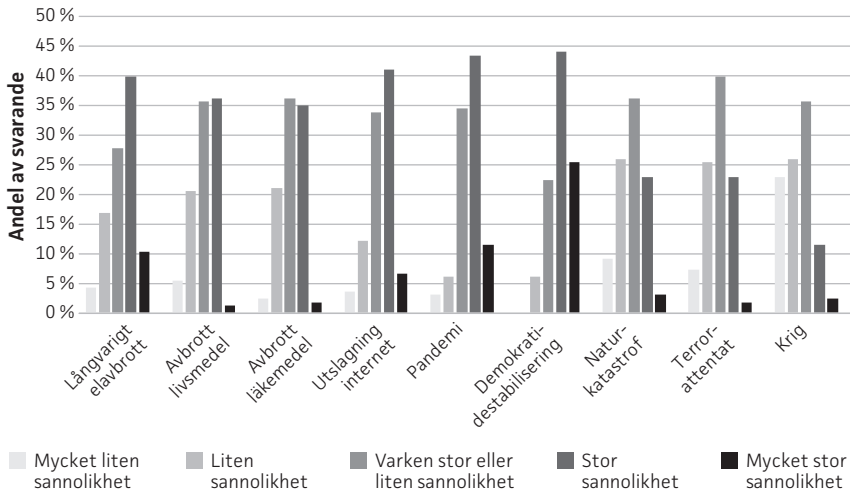
elförsörjning till kommunal verksamhet, livsmedel till skolor och äldreboende, läkemedel till äldreboende, eller naturkatastrofer som skogsbränder eller översvämningar. Gällande mer abstrakta hot är skillnaderna mellan politikerna och tjänstemännen mindre och i flera fall uttrycker politikerna en något större oro.

Figur 3. Hotuppfattningar bland politiker och tjänstemän



Inte sällan kan vi människor känna oro för saker, trots att vi rationellt sett är medvetna om att risken för att de inträffar är väldigt låg. Det finns därför anledning att skilja på oro för hot och bedömningar av hur sannolika olika hot är. I figur 4 redovisar vi därför enkätsvaren från frågan: *Hur bedömer du sannolikheten för att följande händelser inträffar i en omfattning som utgör en nationell påfrestning?*

Figur 4. Sannolikheten för att händelser inträffar som utgör en nationell påfrestning



Kommentar: Figuren redovisar de procentuella andelar av de svarande som angett mycket liten sannolikhet (1), liten sannolikhet (2), varken liten eller stor sannolikhet (3), stor sannolikhet (4) eller mycket stor sannolikhet (5) i förhållande till att de angivna hotbilderna inträffar i en omfattning som utgör en nationell påfrestning. N=160-164.

Ser vi till medelvärden för olika hot (1–5, där 1 är mycket liten sannolikhet respektive oro) visar resultaten i samtliga fall utom två på lägre bedömningar av sannolikheten för att ett hot materialiseras, jämfört med oron för samma hot. De två undantagen är pandemi och demokratidestabiliserande information. Där är sannolikhetsbedömningen för att något ska hända något högre än oron för hotet. Två saker kan noteras rörande dessa resultat. Som vi redan noterat är det måhända mänskligt att oroa sig och det kan också vara klokt att känna en oro för det som kan hända, även om det inte alltid är sannolikt. Vidare är det intressant att notera att i de fall, där sannolikheten bedöms vara högre än oron, rör det hot som vi sett materialiseras i närtid, med Covid 19-pandemin och den numera ständigt pågående diskussionen om olika typer av demokratidestabiliserande information via sociala medier och andra källor.

Diskussion och slutsatser

Utgångspunkten för den här studien är att lokala politiker och tjänstemän är centrala för återuppbyggnaden av det svenska civila försvaret. Denna återuppbyggnadsprocess kännetecknas av komplexitet, dels därför att begreppet liksom politikområdet civilt försvar är mångtydigt och inte på något enkelt sätt kan manifesteras i exempelvis en fysisk organisation, dels därför att återuppbyggnaden är en pågående process som på grund av en kombination av en turbulent omvärldsutveckling och skiftande inrikespolitiska prioriteringar ges nya förutsättningar efterhand.

Situationen kännetecknas således av osäkerhet och mångtydighet, samtidigt som det finns en förväntan på resultat från centralt håll. Dessa omständigheter aktualiserar frågor om lokala företrädares uppfattningar om egna och andras roller och ansvar i och för det civila försvaret.

Bland våra resultat märks framför allt följande punkter.

För det första uppfattar lokala beredskapsansvariga att det råder otydliga styrnings- och ansvarsförhållanden i återuppbyggnaden och genomförandet av det civila försvaret. Särskilt gäller detta de kommunala tjänstemännen, som genomgående är mer kritiska till styrningen inom området än ansvariga kommunpolitiker. Därtill kommer att tjänstemännen uppfattar att olika inblandade aktörer har olika förståelse för innebörden av begreppet civilt försvar, något som kan antas påverka uppfattningar om styrningsförhållanden inom området.

För det andra tillmäter de ansvariga i kommunerna de offentliga aktörerna på lokal, regional och statlig nivå ett större ansvar än det som gäller för medborgare, civilsamhälle och näringsliv, men också för EU. Här finns också intressanta skillnader mellan politiker och tjänstemän, där kommunpolitikerna genomgående tillmäter icke-offentliga aktörer lägre ansvar jämfört med vad tjänstemännen gör. I den frågan noterar vi däremot inga tydliga skillnader mellan män och kvinnor.

För det tredje visar vår undersökning om förtroendet för olika aktörers beredskap inom det civila försvaret på noterbara skillnader i dels förtroendet för olika aktörer, dels i mäns respektive kvinnors förtroendenivåer och politikernas respektive tjänstemäns förtroendenivåer.

Vi ser till exempel ett lågt förtroende med negativa balansmått för medborgarnas och näringslivets beredskap; det senare är anmärkningsvärt givet näringslivets centrala roll i genomförandet av det civila försvaret. Även om balansmåttarna är positiva för förtroendet för civilsamhällets och EU:s beredskap är siffrorna ändå relativt måttfulla. De svenska offentliga aktörerna på olika nivåer åtnjuter däremot ett klart positivt förtroende från de lokalt beredskapsansvariga. Samtidigt finns här variationer mellan män och kvinnor och mellan politiker och tjänstemän i förtroendet för många av aktörerna.

Resultaten pekar på en tydlig trend där kvinnor hyser större förtroende än vad män gör; på samma sätt uppvisar politiker ett betydligt större förtroende

än vad tjänstemän gör. Det tycks som att tjänstemännen som dagligen möter utmaningar i beredskap inom det civila försvaret anser att olika aktörers ansvar är större, samtidigt som de hyser lägre förtroende för att olika aktörer ska kunna möta detta ansvar. Onekligen en nedslående bild.

Samtidigt finns det en ljusglimt i vår analys. Erfarenheterna från Covid 19-pandemin har gjort att de ansvariga på kommunal nivå – såväl politiker som tjänstemän – har fått ett ökat förtroende för samtliga typer av aktörer med beredskapsansvar inom civilt försvar (undantaget EU, vars agerande inte har givit upphov till någon märkbar förändring av förtroendenivån). Det gäller i hög utsträckning för svenska offentliga aktörer, men i noterbar utsträckning också för civilsamhällets organisationer och även för medborgarna, om än i lägre omfattning, men likväl intressant givet den negativa utgångspunkten. Även om utmaningarna är stora visar det sig, enligt de lokalt ansvariga, att olika typer av aktörer tog ett steg fram när de ställdes inför en reell kris.

De hotbilder som de lokalt ansvariga uttrycker är till stor del samstämmiga med de hotbilder vi noterat på medborgarnivå i tidigare undersökningar. De lokalt beredskapsansvariga hyser betydande oro för långvariga elavbrott, utslagning av internet och i relativt stor utsträckning för avbrott i livsmedels- och läkemedelsförsörjningen. Inte minst tjänstemännen betonar den här typen av konkreta hot nära den egna verksamheten. Men det allra största hotet ser de lokalt ansvariga från demokratidestabiliserande åtgärder och det gäller i särskilt stor utsträckning för de kvinnliga svarande. Den allvarliga hotbilden rörande demokratidestabiliserande åtgärder förstärks ytterligare av att de svarande anser att just detta hot är det i särklass mest sannolika att inträffa.

Medan mycket av diskussionen kring uppbyggnaden av det civila försvaret handlat om de konkreta hoten med försörjningsberedskap, tjänar politikernas och tjänstemännens uppfattningar om demokratidestabiliserande åtgärder som ett allvarligt hot till eftertanke. Det ska samtidigt noteras att ett samtida hot som en pandemi rankas lägre på hotskalan, tillsammans med krig och terrorism.

Sammantaget visar våra resultat på otydliga styrnings- och ansvarsförhållanden, oklarheter kring innebörden av begreppet civilt försvar, nedslående förtroendesiffror för aktörer utanför den offentliga maktutövningen, en positiv bild av agerandet under pandemin och allvarliga hotbilder rörande konkreta hot mot försörjningsberedskapen och från demokratidestabiliserande åtgärder. Utmaningar förknippade med vad vi i det teoretiska avsnittet benämner osäkerhet och mångtydighet är uppenbara. Förutsättningarna ger i förstone ett visst mått av handlingsutrymme för ansvariga att återuppbygga och genomföra det civila försvaret på lokal nivå, men oklarheter vad gäller inriktning och målbild (innebörden av civilt försvar) liksom otydliga förväntningar från nationell nivå är framträdande aspekter hos de lokalt ansvariga, vilket kan bidra till såväl ojämn som senfärdig återuppbyggnad av det civila försvaret.

För att återvända till Matlands implementeringsmodell utifrån dimensionerna policykonflikt och policymångtydighet, kan vi konstatera att medan konfliktnivån är låg så är graden av mångtydighet hög. Utfallet, som Matland benämner "experimental implementation" (Matland 1995: 165-168), karaktäriseras av att kontextuella (i vårt fall lokala) förutsättningar genomsyrar processen – resurser och prioriteringar varierar, med olikartad och ojämn implementering som följd.

Det mest slående i våra resultat är variationen mellan politiker och tjänstemän. Jämfört med politikerna tillskriver tjänstemännen de flesta aktörer större ansvar för att upprätthålla beredskap inom civilt försvar, de hyser lägre förtroende för samma aktörers förmåga att upprätthålla beredskapen och deras bilder av potentiella hot är generellt sett allvarliga. Här finns en diskrepans mellan de formella politiska beslutsfattarna på lokal nivå och de tjänstemän som ska leda implementeringen av besluten.

I linje med våra teoretiska utgångspunkter kan en sådan situation riskera att leda till oklarhet i styrningen, med otydliga besked från politiskt håll gentemot tjänstemännen. I brist på tydlig styrning och med oklara instruktioner och ramverk ökar trycket på tjänstemännen att agera, men samtidigt minskar sannolikheten att de gör så om deras förtroende för andra aktörer är lågt. Tjänstemännens positiva bild av många aktörers agerande under pandemin är ljusglimten som pekar mot att förtroendet kan stärkas över tid. Om inte, visar våra resultat på ett oroande framtidsscenario.

Referenser

- Bengtsson, Rikard, 2021. "Coronapandemins strategiska implikationer: Globala skiften och EU:s framtid", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 567-591.
- Bengtsson, Rikard & Brommesson, Douglas, 2022a. "Institutional trust and emergency preparedness: Perceptions of Covid 19 crisis management in Sweden", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 30(4), s. 481-491, DOI 10.1111/1468-5973.12391
- Bengtsson, Rikard & Brommesson, Douglas, 2022b. "Allmänhetens förtroende för pandemihantering och framtida civil beredskap", i Andersson, Ulrika, Oscarsson, Henrik, Rönnerstrand, Björn & Theorin, Nora (red.), *Du sköra nya värld*. Göteborg: SOM-institutet.
- Brommesson, Douglas, 2021. "Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020-2021", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 141-158.
- Brommesson, Douglas & Bengtsson, Rikard, 2019. "Staten som kommunikatör. En panelstudie av effekterna av kampanjen *Om krisen eller kriget kommer*", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 4/2019.
- Christiansson, Magnus, 2020. *Defence transformation in Sweden. The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Coleman, James S., 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

- Denward, Carl & Vidtjärn Swaling, Vidar, 2022. *Risk i svensk beredskap. En idéskrift om grundläggande problem och hur de kan lösas*. FOI - R - - 5285 - - SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Falkenberg, Evelina & Strandh, Veronica, 2021. *Folkförankrat totalförvar: en explorativ studie om försvarsvilja bland unga kris- och säkerhetsintresserade personer*. Umeå Working Papers in Crisis Management Studies. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fitzgerald, J., & Wolak, J., 2007. "The roots of trust in local government in western Europe", *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 37, s. 130-146.
- Fowler, Luke, 2021. "How to implement policy: Coping with ambiguity and uncertainty", *Public Administration* 99, s. 581-597.
- Fukuyama, Francis, 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Hill, Michael & Hupe, Peter, 2014. *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Tredje upplagan. London: SAGE.
- Ingesson, Tony, 2016. *The Politics of Combat: The Political and Strategic Impact of Tactical Level Subcultures, 1939-1995*. Doktorsavhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, Bengt, Darin Mattsson, Kristoffer, Mittermaier, Eva & Roszbach, Niklas H., 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R-4431-SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K., Ingemarsdotter, Jenny, Johansson, Bengt, Roszbach, Niklas H., Wedebrand, Christoffer & Eriksson, Camilla, 2019. *Civilt försvar i gråzon*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Keele, L., 2007. "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government", *American Journal of Political Science* 51, s. 241-254.
- Larsson, Oscar L., 2019. "Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4), s. 599-626.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundgren, Bo Richard & Wahlberg, Ingemar (red.), 2022. *Har vi råd med ett civilt försvar? En antologi om finansieringen av det civila försvaret*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Matland, Richard E., 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5(2), s. 145-174.
- MSB, 2022. *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*. Tillgänglig på <https://www.msb.se/sv/amnesomranden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/strukturreform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/>, nedladdad 2023-01-31.
- MSB, 2023. *Det svenska civila beredskapssystemet*. Tillgänglig på <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>, nedladdad 2023-01-30).
- Putnam, R., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.

- Rosenius, Frank (red.), 2017. *Ett nytt totalförsvar*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Regeringen, 2020. *Proposition 2020/21: 30. Totalförsvaret 2021-2025*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen, 2023. "Aktivering av civilplikt för räddningstjänsten ska förberedas", Försvarsdepartementet 9 januari 2023, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/01/aktivering-av-civilplikt-for-raddningstjansten-ska-forberedas/>, nedladdad 2023-01-26).
- Spadaro G., Gangl K., Van Prooijen, J-W., Van Lange, P. A. M., & Mosso, C. O., 2020. "Enhancing feelings of security: How institutional trust promotes interpersonal trust", *PLoS ONE*, 15, e0237934. doi: 10.1371/journal.pone.0237934
- Taylor, Kristin, Zarb, Stephanie & Jeschke, Nathan, 2021. "Ambiguity, Uncertainty and Implementation", *International Review of Public Policy* 3(1), s. 100-120.
- Wedebbrand, Christoffer & Jonsson, Daniel K., 2021. *Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse*. FOI - R - - 5155 - - SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wrange, Jana, 2022. "Entangled security logics: from the decision-makers' discourses to the decision-takers' interpretations of civil defense", *European Security* 31(4), s. 576-596, DOI: 10.1080/09662839.2021.2021889
- Zahariadis, Nikolaos, 2008. "Ambiguity and choice in European public policy", *Journal of European Public Policy* 15(4), s. 514-530.

Översikter

Statsmännen och strukturerna

Om två studier av politiskt ledarskap

Mats Bergquist

Debatten om personligheternas respektive strukturernas roll i det politiska skeendet är gammal och tenderar att gå i vågor. Den politiska biografien har länge varit ett regelbundet och i regel säljande inslag inte minst i bokutgivningen i de anglo-saxiska länderna. Det är helt enkelt mera spännande att läsa om de stora namnen och deras politiska bravader än att inhämta kunskaper om de grundläggande strukturer och rörelser i samhället som sätter ramar för den politiska makten. Men emellanåt kommer reaktioner mot den inbyggda vanan hos författare av populärvetenskapliga biografier att s.a.s. ge hela äran eller förbrytarrollen åt en speciell person, att låta historien bli en spelplats för de ”stora männen” (och någon udda kvinna, vanligen Margaret Thatcher eller kanske Indira Gandhi). När andra påpekar att ingen politisk ledare existerar i ett vakuum utan måste tagit hänsyn till strukturer, institutioner och vad den brittiske historikern Ian Kershaw kallar ”maktkarteller” i det sammanhang han eller hon verkat, medger nog läsaren av vanliga biografier att detta säkert är riktigt. Men han eller föredrar säkert ändå den traditionella biografien som gör det lättare att identifiera sig med föremålet. Och för en författare är det förledande att möta publikens önskemål om dramatik och förenkling.

Det är emellertid klart att etniska, sociala, kulturella och religiösa aspekter måste beaktas, i alla fall när en biografi har vetenskapliga aspirationer. Här i Sverige har den akademiska biografien under vissa tider inte haft någon särskilt framträdande plats vid landets historiska eller andra institutioner. Än mera sällsynta blev väl dylika alster när, med inspiration från främst Tyskland, den sociala historieskrivningen tog överhand på 1970-talet (jfr Berghahn & Lässig 2008). Det fanns inte längre så mycket utrymme för diplomatisk historia som definitionsmässigt speglades i de ledande statsmännens agerande. Paradoxalt nog blev det senare under det kalla krigets långa fred, som John Lewis Gaddis kallade skedet, på sätt och vis omodernt att forska kring beslut om krig och fred.

Slagordet blev, främst i Nordeuropa, att ett lands historia inte är dess kungars, utan tillhörde de som ute i landet slet för att till den politiska ledningen,

det vill säga oftast monarken, leverera skatteinkomster och soldater. Denna nya tyska historia måste specifikt ses mot bakgrund av behovet av att söka förklara hur Hitler och hans förbrytarklick kunde ta makten och, trots mot slutet allt större militära motgångar, behålla den i tolv långa år. Detta kunde ju inte, menade många, säkert med all rätt, endast förklaras med Hitlers talekonst och hans förmåga att, även när han i takt med nederlagen på slagfälten blev alltmera osynlig, ändå domptera sina landsmän.

Häri genom kom historikerna både i Förbundsrepubliken och i DDR att arbeta med att kartlägga hur det civila nazistiska Tyskland fungerade ute i vardagen och i olika delar av riket, vilka strukturer som bar upp diktaturen. Numera är det nog snarast en konventionell visdom att Hitler, utanför den militära sfären, deltog endast i begränsad omfattning i statens affärer utan mera berodde av den nazistiska maktapparatur som agerade i vad den ansåg vara diktatorns anda. Stalin var som enväldig härskare med all sannolikhet betydligt mera involverad i den dagliga ledningen än den tyske kollegan.

Det fanns dessutom de som följde den franske sociologen Pierre Bourdieu som menade att det var omöjligt att, när man skrev om politiker, bortse från att allra flesta inte var några linjära personligheter. Tvärtom var deras karriärer fulla av inkonsekvenser, åsikts- och sociala skiften. Politikern själv vill liksom läsaren i gemen dock helst se ett klart mönster i den politiska gärningen. För-
enklingen ökar på sätt och vis dramatiken.

Men efter några decennier gjorde biografien comeback också i tysk historieförskrivning, nu kanske oftast i form av en syntes där författarna försöker inympa element av den samhälleliga historien på den biografiska framställningen. En av de mera kända historikerna i samtiden är engelsmannen Ian Kershaw som gjorde sig ett namn när han för dryga tjugo år sedan publicerade en biografi i två band över Adolf Hitler. Från början var Kershaw specialist på brittisk medeltid, men kom under språkstudier i Tyskland att byta spår och fokusera på det nazistiska Tyskland. Förra året kom en ny bok av hans hand där han försöker analysera och värdera tolv europeiska stats- och regeringschefer från det förra århundradet, som undertiteln på hans bok säger både konstruktörer och destruktörer av den rådande ordningen.

Samtidigt gav Henry Kissinger, ursprungligen statsvetare med en tydligt historisk accent och som i år fyller 100 år, ut en ny bok där han skildrar sex statsmän från 1900-talets andra hälft han mött och som han anser ha visat prov på överlägset ledarskap och därigenom på ett avgörande sätt påverkat skeendet. Som författare till den ofta omtalade studien, från början hans doktorsavhandling, av den österrikiske kanslern Metternichs och den brittiske utrikesministern Castlereaghs försök att efter Napoleonkrigen rekonstruera vår världsdel har han koncentrerat sig på de politiska personligheterna. Kissinger publicerade också, i samma anda, en torso till en biografi över Bismarck.

Även om Henry Kissinger i slutet av sin senaste bok vill visa att han inte är helt obekant med metoddiskussionen inom historievetenskapen, känner han sig mest bekväm i den gamla historikerrollen, men kryddar som alltid sina texter med aforismer som läsaren – oftast förgäves – försöker lägga på minnet. Ian Kershaw, som spelat en aktiv roll i den tyska historiska debatten om Hitlertysklands rätta natur, väver in i sina tolv trettiosidiga biografiska skisser diskussioner om de bakomliggande faktorer som hans personligheter haft att beakta, hur de kom till makten, utövade denna och vilket arv de lämnat efter sig. Henry Kissingers urval av personligheter i den nya boken har, inte förvånande, mot bakgrund av hans långa närvaro på den internationella politiska scenen, styrts av hans bekantskap eller möten – i några fall nästan vänskap – med de behandlade personerna. Kershaw kan som en generation yngre (han är född 1943) än Kissinger inte göra några anspråk på att ha mött något av sina objekt. Någon gång bör han kanske stött på eller sett Margaret Thatcher i aktion.

Medan Henry Kissingers sex porträtterade personligheter kommer från både Europa (3), USA (1), Mellanöstern (1) och Asien (1) avhandlar Ian Kershaw tolv uteslutande europeiska statsmän eller politiker som varit verksamma de senaste 100 åren. Han täcker alltså ett längre tidsperspektiv än Kissinger. De två författarna förenas i sin strävan efter att söka definiera och värdera sina porträtterade objekts insatser och vad som skiljer dem från alla andra politiker i de skildrade tidsperspektiven.

Det som enligt Henry Kissinger förenar de sex studieobjekten är att de försökt styra snarare än låta sig styras av omständigheterna, varit riskbenägna och att de tyckte sig ha förstått när nya situationer kräver att man måste agera bortanför gällande värdeskalor och institutioner. Samtidigt har det gällt att formulera och följa en trovärdig strategi för vägen framåt. Författaren gör för övrigt en distinktion mellan å ena sidan *statsmän*, vilka hans studieobjekt är exempel på, och å andra sidan *profeter*. De senare styrs av imperativ snarare än det möjligas konst, och som exempel nämner Kissinger Robespierre, Lenin och Gandhi.

Ian Kershaw behandlar både bland sina tolv gestalter både sådana som vi idag ganska otvetydigt vill tillerkänna "storhet" men också Lenin, Stalin, Mussolini, Hitler, Franco och Tito som vi inte skulle kalla "stora", eftersom denna term i allmänhet har en positiv värdeladdning. De utgör faktiskt hälften av hans galleri och utmärks av vad en tysk historiker vill kalla "negativ storhet", vilket ju innebär att de haft en avgörande och destruktiv inverkan på sitt land och skedets internationella politik. Skillnaderna mellan de två kategorierna är faktiskt så avgörande att man kan ifrågasätta om de borde behandlats i samma volym. Francisco Franco är här ett kontroversiellt val, men Kershaw menar det är oomtvistligt att den spanske diktatorn under sitt nära 40-åriga regemente haft en stor betydelse för Spaniens utveckling. Men någon inverkan på det internationella planet hade han knappast. Kershaw har i sitt personurval också

tagit med Helmut Kohl, trots att han enligt författaren själv var en ganska ordinär politiker, som emellertid av omständigheterna kom att spela en central roll under ett skede av dramatiska förändringar i Europa.

Om man skulle sätta några frågetecken efter Ian Kershaws urval av objekt skulle det gälla frånvaron av några av de gestalter som format den europeiska integrationsprocessen från 1950-talets början till dagens EU. Det skulle kanske främst gälla fransmannen Robert Schuman, som på det politiska planet drev idésprutan Jean Monnets tankar. Men också italienaren Alcide de Gasperi och belgaren Paul-Henri Spaak spelade här en stor roll.

Av Ian Kershaws dussintalet gestalter återstår alltså fem som han, säkert med idag rätt allmänt stöd, skulle utnämna till några av 1900-talets största politiska gestalter: Churchill, de Gaulle, Adenauer, Thatcher och Gorbatsjov. De tre första är sannolikt mera oomstridda än de två senare, framför allt i sina hemländer. Tre av de europeiska statsmän eller konstruktörer som Ian Kershaw vill förlåna ett slags olympisk status är också de tre européer som Kissinger avhandlar. Hade Kissinger haft möjlighet möta Churchill skulle han naturligtvis ha tagit med honom i sin bok. Vad gäller den siste Sovjetledaren har Kissinger säkert mött honom i Moskva, men han omnämns i boken mest i samband med Margaret Thatchers ganska lyckade försök att i mitten av 1980-talet etablera en ny dialog med Moskva.

De tre statsmän som behandlas både av Kissinger och Kershaw är således Adenauer, de Gaulle och Thatcher. Kershaw intar i sin historikerroll en självklar distans till sina objekt. Hans bidrag om Thatcher kanske speglar ett mått av ambivalens inför det arv hon lämnat efter sig. Även de Gaulle var, enligt Kershaw, en polariserande gestalt som 1965 vann en andra mandatperiod med ganska knappa siffror (55-45). Och under hans sista år vid makten hotades hans regim av 1968 års händelser.

Henry Kissingers möten med de Gaulle var ganska få. Men det är ändå uppenbart att denne inspirerar hans oreserverade beundran, trots generalens ganska negativa syn på USA. Författaren betecknar de Gaulles politik som "viljans" strategi, genom vilken generalen nästan kunde överskrida gränsen till det möjliga. Charles de Gaulles helt övergripande föreställning om politiken handlade till sist om Frankrikes storhet ("grandeur"). Detta styrde hans politiska tänkande från det berömda talet i London den 18 juni 1940 – och långt dessförinnan i ett par böcker – till hans avgång som president sommaren 1969. Kershaw betonar, liksom hans brittiske kollega Julian Jackson i sin biografi (2019) – en av senare års allra förnämsta i genren – kombinationen av strategisk vision och taktiska talanger. Generalen väntade tålmodigt på sitt ögonblick och manövrerade sedan ut verkliga och eventuella rivaler, de professionella politikerna och militärerna. Det är svårt, menar Kershaw, att kontrafaktiskt tänka sig en liknande fransk utveckling utan generalens insatser. Hans arv, som förvisso knyter an till röda trådar i fransk historia, består i många stycken ännu intakt. Här är det

lätt att hålla med honom. Alla franska partier, har en svensk diplomat sagt, är gaullister plus något annat. Det viktiga för de Gaulle var utrikespolitiken. Först måste genom konstitutionella reformer statens auktoritet återställas. Vidare måste Frankrike komma till rätta med sitt koloniala arv. Slutligen måste man formulera en säkerhetspolitisk strategi som garanterade Frankrike rollen som en självklar faktor i den internationella politiken. När det gäller inrikespolitiken var han pragmatisk. Om den franska staten byggdes med marknadsliberalism eller förstatligande spelade nog mindre roll. Det centrala var att "trängen" kunde fungera som bas för en självständig och synlig fransk utrikespolitik.

Konrad Adenauer hade, menar Kershaw, två politiska mål för ögonen under sin långa tid som Västtysklands förbundskansler 1949-1963. Den första var att successivt återställa den nya statens suveränitet samtidigt som man, som Kissinger noterar, måste vinna de allierades förtroende. Kissingers benämning av denna kanslers politik, ödmjukhetens strategi, är nog ganska missvisande. Särskilt ödmjuk var knappast Adenauer. Han kombinerade en tydlig ideologisk linje med taktisk skicklighet. Även om han 1949 av den nya förbundsdagen valts till kansler bara med en rösts majoritet - hans egen! - kunde han, stödd på sig egen personliga oförvitlighet (han satt i husarrest eller kortvarigt i fängelse under Hitlertiden) successivt avlägsna de servitut som efter kapitulationen begränsade suveräniteten. Tio år efter krigsslutet kunde Förbundsrepubliken tas upp i NATO och återuppbygga sin armé. Kanslers andra mål var att integrera Västtyskland i de västliga strukturerna och inta en ledande plats i den europeiska integrationsprocessen. Detta fick därför ges prioritet framför en återförening av de två tyska staterna, där också hans starka ideologiska avståndstagande från socialismen och kommunismen spelade in. Det var en kontroversiell ståndpunkt, framför allt för den socialdemokratiska oppositionen, som gärna ville ge landets nationella intressen och återföreningsproblematiken en större roll.

En tredje politisk riktlinje var att mer eller mindre, i syfte att främja statens återuppbyggande och socialisera de forna nazisterna i det nya demokratiska Tyskland, i praktiken sopa skuldfrågan under mattan. Nürnberggrättegångarna 1945-1947 mot regimens ledande skikt fick i alla fall tills vidare sätta punkt för rättprocesserna mot Hitlertysklands förbrytare. Alltför många gamla nazister fick fortsätta sina karriärer eller påbörja nya banor, ibland på mycket höga poster, i den nya förbundsrepubliken. De behövdes helt enkelt, ansåg kanslern. Detta mönster var egentligen vanligt i andra länder som ingått i Hitlers allianssystem, i Japan och Italien - och, kanske i efterhand mera förvånande, i det Östtyskland som skulle representera den sanna antifascismen. Länge försökte man så att säga kompensera denna brist på utrensningar genom ett omfattande skadestånd till Israel och Förintelsens offer; detta ansåg Adenauer också vara en moralisk skyldighet. Men först på 1960-talet kom uppföljningen av Nürnbergprocesserna med domar mot en del av diktaturens hantlangare.

Storbritanniens långsamma färd från andra världskriget med dess stora förluster i människoliv, enorma dollarlån, med början efter Indiens självständighet 1947 progressiva nedmontering av Samväldet, till 1970-talets stora ekonomiska problem och vilda strejker, skapade bilden av landet som Europas sjuke man. London blev huvudstad i 1900-talets ottomanska imperium. Detta ville Margaret Thatcher, som mot alla odds 1975 valdes till torypartiets ledare, ändra på. Medan Henry Kissinger är full av beundran för hennes gärning som premiärminister 1979-1990 är Ian Kershaw något mera ambivalent. Thatcher var en annan sorts ledare än sina företrädare. Hon hade stora ambitioner för sitt lands räkning som syftade till inte mindre än en nationell pånyttfödelse. Ekonomin skulle fås på fötter genom en omfattande privatisering och strid mot den i hennes och många andras ögon omoderna och alltför radikala och strejkbenägna fackföreningsrörelsen TUC. Denna strid, symboliserad av den halvårslånga gruvstrejken 1984-1985, slutade med en politisk seger för premiärministern. Kampen mot inflationen gavs, i god monetaristisk anda, företräde framför arbetslösheten. I Kershaws ögon är Thatcher genom sitt ideologiska nit en polariserande gestalt som flera år efter sin bortgång fått fungera som Brexits gudmor.

Thatchers politik bidrog till att skapa det som man ibland kallat tvätredjedelssamhället, där majoriteten genom hennes reformer och den förbättrade ekonomin fick det allt bättre, medan en tredjedel i praktiken kom att släpa efter. Falklandskriget 1982, som garanterade hennes andra valseger 1983, ser Kershaw närmast som en kolonial reflex. Kissinger, som träffade Margaret Thatcher många gånger, ofta à deux, kallar hennes politiska upplägg för övertygelsens strategi. Det är en ganska exakt beskrivning. Hennes amerikanske vän tyckte sig både hitta personlig charm och värme i hennes person. Det var inte så omvärlden eller hennes regering såg henne.

Margaret Thatchers biograf (i tre band), Charles Moore, griper till stora ord när han menar att hon var "the greatest genius ever to direct the affairs of the United Kingdom". Säkert är att Det förenade kungariket när hon lämnade sin post var ett annat land än när hon tillträdde. Men kontroversiell förblir hon. Tack vare det brittiska valsystemet kunde hon med bara dryga 40 procent av rösterna, i tre val vinna hyggliga majoriteter i Westminster. Genom alliansen och den personliga vänskapen med Ronald Reagan skapade hon sig också en internationell plattform. Och genom sin kontakt med Michael Gorbatsjov hjälpte hon till att lösa upp det kalla krigets knutar.

Henry Kissinger tar således, utöver de tre redan nämnda, upp två som nästan blev personliga vänner, Egyptens president Anwar Sadat och Singapores premiärminister Lee Kuan Yew, och sin tidigare principal, Richard Nixon. Vad han säger om den senare har han i flera sammanhang sagt förut, nämligen att presidenten framför allt i utrikespolitiken strävade efter en stabil maktbalans, ett internationellt system som kunde uppfattas som legitimt även av stormakter

vars relationer med andra ledande stater annars utmärktes av motsättningar. Här möttes presidenten och hans säkerhetspolitiska rådgivare, som själv ju utgått från 1700-talets kabinettspolitik och Wienkongressens efterskörd. Här spelade den onekligen djärva öppningen mot Kina en central roll. Anwar Sadats mod när det gällde att gå emot den egna opinionen och den enade arabvärlden och skapa ett slags *modus vivendi* i regionen efter Oktoberkriget 1973 och några år senare dessutom sluta fred med Israel, mötte givetvis Kissingers gillande. De två hade många personliga diskussioner i Kairo. Lee Kuan Yews målmedvetna strävanden att förvandla en brittisk kolonial avkrok till en modern multikulturell stat och samtidigt hålla fast vid sina nära relationer med USA är också föremål för den tidigare utrikesministerns starka uppskattning.

Vad förde de femton i Kershaws och Kissingers böcker behandlade politikerna till makten och hur utövade de denna? Flertalet kom till sina ämbeten i en mycket allvarlig krissituation, efter en revolution eller ett mestadels förlorat eller mycket dyrbart krig: Lenin, Stalin, Hitler, Mussolini, Tito, Franco. I Thatchers och Gorbatsjovs fall led deras respektive länder av mycket allvarliga strukturella ekonomiska problem. Kissingers Nixon valdes i skuggan av Vietnamkriget, Lee Kuan Yew skapade sig under ett mycket långt maktinnehav successivt en framgångens plattform, medan Sadat tog över efter landsfadern Nassers död 1970. En del av dem kom till makten på demokratisk väg och förblev demokrater, dock ofta med en tydligt auktoritär ådra. Andra grep makten och styrde ganska enväldigt sina länder. Men vad som förenade dem var, menar de båda författarna att de var mycket målmedvetna, snarast drivna och riskbenägna personer. De visade att de trodde sig "förstå" den historiska situation vari de befann sig och gripa tillfället att åstadkomma de förändringar de ville se. Ofta kom de till makten burna av en politisk eller social rörelse internationellt eller i det egna samhället. Om inte de politiska och sociala vindarna blåst tämligen klart i en riktning hade de inte blivit stats- eller regeringschefer.

Det närmaste man kan komma till en solitär i de båda författarnas böcker är kanske Charles de Gaulle. Han hade naturligtvis inte kunnat spela sin roll från 1940, under kriget eller igen från 1958 i elva år framåt utan att Frankrike i båda fallen befann sig i något slags maktvakuum. Men han bars inte fram av någon tydlig tidsanda eller samhällelig rörelse för social eller ekonomisk förändring. De Gaulle tillhör ingen men tillhör alla, sade han sina landsmän. Frankrike var till följd av Algerietupproret, ekonomisk stagnation och politisk instabilitet, ett samhälle i kris. Han var, förklarade han rättframt när han sommaren 1958, efter tolv års politisk exil, på nytt blev regeringschef, beredd att överta makten och som han gjort 1944 återupprätta statens auktoritet. Något mera utarbetat program vid sidan av konstitutionella reformer för att stärka det presidentämbete han tänkte sig själv skola fylla, presenterade han knappast. Tillräckligt många fransmän var villiga att lämna regeringen till hans relativa godtycke, slippa fjärde republikens strejker och regimskiftet och framför allt den allt

kostsammare och splittrande Algerietkrisen. I sin enda presskonferens innan han tillträdde som regeringschef frågade han sina landsmän om de trodde att de Gaulle (han talade alltid om sig själv i tredje person) vid hans ålder (han var 67) skulle inleda en ny karriär som diktator. Men närmare ett enmansstyre, särskilt under generalens första tre-fyra år som president, hade väl inte något demokratiskt land i Europa eller Nordamerika kommit?

Det är förstas närmast oundvikligt att mot bakgrund av de porträtt som Henry Kissinger och Ian Kershaw tecknar fråga sig var man hittar 2000-talets statsmän. Då avses med benämningen både sådana som enligt dagens värderingar positivt drivit agendan och de som och de som med Kershaws term kan benämnas "destruktörer" av den rådande ordningen. Några namn stiger fram: Vladimir Putin, Xi Jin-Ping, kanske Donald Trump och Tony Blair.

Att Putin genom främst sitt anfällskrig mot Ukraina, men egentligen redan till följd av sin säkerhetspolitik femton år före kriget, är decenniets hänsynslöse omstörtare är klart. *Hur* destruktivt hans regemente skall visa sig vara återstår ännu att se. Och att den kinesiske kollegan under det senaste decenniet i hög grad förändrat den kinesiska politiken både på hemmafronten och internationellt är lika klart. Hans roll bör nog beskrivas som dekonstruktör – snarare än destruktör – av det rådande internationella systemet. Hans ambitioner är vittsyftande, än så länge bundna vid fredlig konkurrens, dock uppbackad av en kontinuerlig upprustning. Kinas roll är idag dramatiskt annorlunda och mycket mera synbar än bara för ett decennium sedan. Hittills har han väl i någon mån kunnat balansera på gränsen mellan att utnyttja ett system som i hög grad gynnat Kina och när det gäller att skapa en ny ordning där Kinas strategiska och ekonomiska tyngd får sin, enligt Xi, rätta plats.

Donald Trump kan också inrangeras i raden av maktsugna politiker med destruktiva avsikter. I hans fall blev det dock oftare, inte sällan otrevligt, munväder än en verklig förändring av den amerikanska utrikespolitiken. Men några linjer i hans tankevärld framträdde mycket tydligt. Om Trump skulle lyckas i sina ambitioner att som den andre presidenten i USA:s historia komma tillbaka till Vita huset efter ett förlorat val, kan man misstänka att han kan komma att försöka göra mer allvar av sina sannolika avsikter. Det kan till exempel bli fråga om att lämna NATO:s integrerade kommando och på nytt vädra tanken på övergripande överenskommelser med kollegorna Putin och/eller Xi.

Tony Blair till slut hade stora reformambitioner både på hemmaplan och på den internationella scenen och vann, liksom Margaret Thatcher, tre val i rad. Men Blair, påverkad av Storbritanniens historiska erfarenhet av Suezinterventionen 1956 som ju hotade den transatlantiska länken, stupade på kriget mot Irak 2003. Han ville till varje pris förhindra ett brott mellan USA och dess europeiska allierade. Detta krig och dess eftermäle har reducerat den politiker som åren 1997-2003 dominerade den europeiska scenen och medförde att Storbritannien än en gång kunde "punch above its weight" till en mycket

kontroversiell person med en ganska solkig vapensköld. Han har nog ändå inte det format som skulle kvalificerat honom en plats i Ian Kershaws galleri.

Emmanuel Macron har liksom Blair på sin tid långtgående planer både för sitt eget lands inrikespolitik och i sann gaullistisk anda agera på den internationella arenan. Även om han lyckats genomföra en del reformer har han, numera utan egen majoritet i nationalförsamlingen, stött på nästan alla franska ledares problem, sina landsmäns anarkistiska ådra och starka strejk- och demonstrationstradition. Detta hände också de Gaulle 1968 men han lyckades mobilisera borgerligheten till försvar, något som är ovanligt i Frankrike där vänstern dominerat gatan.

Men bortsett från dessa namn är det inte lätt att hitta några personligheter som skulle kvalificera medverkan i statsmännens rad. De amerikanska presidenterna efter Ronald Reagan, vars stjärna emellertid successivt lyst allt starkare på historiesidorna, har knappast lämnat några varaktiga positiva avtryck. Och även om Angela Merkel var kontinentens dominerande politiker under dryga femton år efter sitt tillträde som tysk kansler 2005, har hennes eftermäle redan blivit ganska blandat. Hon var utan tvivel, särskilt under eurokrisen kring 2011, en stabiliserande faktor i EU. Men idag har den öst- och särskilt energipolitik hon förde, karaktäriserad av begreppet "Wandel durch Handel", ifrågasatts på en del håll.

I någon mån har den relativa stabiliteten efter det kalla krigets slut minskat utrymmet för och behovet av politiker med strategisk blick, tydliga agendor, vilja och förmåga att omsätta dessa i praktisk politik. Kanske har, spekulerar Ian Kershaw, den politiska utvecklingen i den demokratiska världen gett hela begreppet starka ledare en arkaisk färg. Trots kriget i Irak och Afghanistan, eurokris etc tycks medborgarna i den demokratiska världen – i alla fall inte ännu – ha upplevt några tydligare behov av sådana personligheter. Men nu, våren 2023, då vi sedan ett drygt år lever både med kriget i Ukraina och en internationell ekonomisk kris, kan många inte undertrycka en undran över var man hittar dagens möjliga "stora" män eller kvinnor.

En ytterligare närmast institutionell faktor som kan spela in när det gäller den synbara frånvaron av starka personligheter på den internationella scenen är vad som numera tycks kallas "åskådarkostnader". Med detta avses det frekventa bruket av intervjuer, fokusgrupper där politiska idéer testas, och givetvis de sociala medierna som medför att de styrande varken får tillräckligt med utrymme för att pröva sina tankar eller tid för att genomföra dem. Det politiska skeendet går med andra ord alltför fort och tycks tvinga dagens politiker att ägna sig mera åt taktiska än strategiska överväganden. Å andra sidan är det svårt att tänka sig att personligheter som de Gaulle, som gav en eller två presskonferenser om året (där han talade mest själv), eller Margaret Thatcher skulle låtit sig hindra av vad folk skriver på Facebook med mera. Däremot är det ganska sannolikt att de som förde dem till makten förr snarare än senare

skulle låta sina handlingar styras av nervositet inför opinionsundersökningar och inlägg på sociala medier. Det hade gjort det mycket svårare för Adenauer, de Gaulle och Thatcher att genomföra sin politik.

Strategisk misstro

De växande sino-amerikanska motsättningarna

Börje Ljunggren

Strategic mistrust – the growing Sino-American antagonism

Relations between the US and China, undeniably the most important relationship of our time, are characterized by growing strategic mistrust.

The rise of an increasingly authoritarian China is a defining trend. In the Chinese Communist Party's analysis, a shift has taken place from opportunities to struggle under hostile circumstances, and preparations for the "storm" that awaits. The expansion of the armed forces has highest priority. The People's Army (PLA) must not only defend the country but also, ultimately, the party.

The 2022 US National Security Strategy describes China as the only country with "both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to realize this goal." China is described as "America's most consequential geopolitical challenge".

Many parallels are drawn to the Cold war. As regards China there is, however, no "endgame". The country is not an empire of the kind that can fall apart, like the Soviet empire. Unlike the Soviet Union, the Chinese economy also makes up about a fifth of the world economy, deeply integrated into global value chains. China has, furthermore, proven to be far more innovative than a country with China's system "should" be able to be. China's rise is a challenging reality.

With the US shooting down of the Chinese "balloon" in February 2023, the world was suddenly reminded of Sino-US distrust, and the lack of established channels and "safeguards", at a time when Taiwan increasingly is becoming a geopolitical epicenter and the world is drifting into a new nuclear era. The US and China are not "destined for war", but mutual trust is in alarmingly short supply.

Maktförskjutningen

Ett huvudtema i det kinesiska kommunistpartiets analys av den utrikespolitiska utvecklingen har varit att utmaningarna är många men att det samtidigt finns strategiska möjligheter som måste tillvaratas. Förutsättningarna för landets

Börje Ljunggren är Ph.D., f.d. ambassadör i Kina, senior medarbetare vid Utrikespolitiska institutet och associerad vid Harvard University Asia Center.

E-post: ljunggren.borje@gmail.com

fortsatta utveckling har bedömts som gynnsamma. Landets internationella roll har samtidigt beskrivits i alltmer storvulna termer. Tiden för landets pånyttfödelse är inne.

I den arbetsrapport som Xi Jinping i oktober 2022 lade fram vid den 20:e partikongressen var grundtonen fortsatt präglad av ideologisk visshet, men samtidigt fokuserad på växande utmaningar. En förskjutning hade skett från möjligheter till kamp under fientliga omständigheter. I arbetsrapporten återkom Xi 90 gånger till det säkerhetspolitiska läget, och den kamp landet stod inför. Han uppmanade specifikt till förberedelser för den "storm" som väntar, med fokus på de försämrade relationerna mellan Kina och USA. Landets sammanhållning under partiets ledning var viktigare än någonsin. Partistaten fördjupas (Ljunggren 2023).

I 2022 års amerikanska säkerhetsstrategi beskrivs Kina samtidigt som det enda landet med "både avsikten att omskapa den internationella ordningen och, i tilltagande grad, den ekonomiska, diplomatiska, militära och teknologiska makten att förverkliga detta mål". Kina beskrivs som "America's most consequential geopolitical challenge".

Båda sidor har övertygat sig själv om att "den andre representerar en strategisk fara" och vi, konstaterar Henry Kissinger, "på väg mot en stormaktskonfrontation" (*The Economist*, 17 May, 2023).

Scenförändringen är dramatisk. Då president Obama under sitt första år vid makten (2009) besökte Peking var fortsatt engagemangspolitik en självklarhet, samtidigt som hög prioritet gavs åt ökat fokus på Asien – "a pivot towards Asia" – med en omfattande handelspolitisk satsning – a Trans-Pacific Partnership (TPP) – som ett grundelement. Tonen förändrades, men 2015 hade Obamas och Xis förmåga att samarbeta avgörande betydelse för förverkligandet av Parisavtalet. Obama kom ändå att se Kina som en allvarlig "strategisk konkurrent", och kritiserade i hårda ordalag Peking för dess alltmer hotfulla agerande i Sydkinesiska havet.

President Trump förkastade genast Obamas "pivot" och TPP. Misstron växte. Ingen förespråkade längre "engagement". Dagens säkerhetspolitiskt präglade protektionistiska era inleddes. President Biden har betonat konkurrens, men också samarbetsmöjligheter och vikten av "skyddsräcken" mot ödesdigra konflikter. I dagens Washington, där man är oenig om nästan allt, råder dock stor enighet om att Kina är USA:s strategiska motpol och högteknologisk "decoupling" en nödvändighet.

Ett huvudtema i Xis tal under Folkkongressens årliga möte i mars 2023 var att USA med alla medel vill hålla tillbaka Kina och omringa landet genom att förstärka de militära allianserna med Japan, Sydkorea och Filippinerna och säkerhetsdialogen, "the Quad", mellan Australien, Indien, Japan and USA. I dramatiska ordalag förklarade Xi att "vi måste hålla våra ögon fokuserade på de stora frågorna, som uppgång eller fall, framgång eller misslyckande, för vårt parti och landet, som kan rubba allt på ett ögonblick". Det påtagliga pågående

närmandet mellan USA och Indien, som båda i Kina ser sin huvudmotståndare, förjurar Pekings misstro.

Xis Kina har skjutit över målet, konstaterar Susan Shirk, en av USA:s mest ansedda Kinaforskare i sin bok *Overreach – How China Derailed its Peaceful Rise* (2023), och har därför i mycket sig själv att skylla. Landets framgångar, baserade på den dramatiska ekonomiska utvecklingen efter Deng Xiaopings ”reform och öppning” (1978), har förvisso lett till såväl maktdemonstrationer som storslagna visioner om landets internationella roll med fokus på mänsklighetens utveckling, och en ny internationell ordning. Den nyligen påtagna fredsmäklarrollen är ännu ett uttryck för dessa ambitioner. Framgångarna därvidlag vad gäller relationerna mellan Saudiarabien och Iran vittnar om Kinas växande roll i Mellanöstern.

Det alltmer auktoritära Kinas uppgång är en för vår tid definierande trend, och alltmer talar för att de redan djupa motsättningarna mellan USA och Kina fortsatt kommer att förvärras. Relationerna mellan länderna, vår tids ojämförligt viktigaste relation, befinner sig i en uppenbar eskalationsspiral präglad av strategisk misstro.

Då president Biden och Kinas Xi Jinping i november 2022 för första gången som sina länders ledare träffades fysiskt i anslutning till ett G20-möte på Bali kom de överens om att hålla högnivåmöten, för att skapa skyddsräcken för den allt riskfylldare konkurrensen mellan länderna. En grund skulle läggas genom ett besök av utrikesminister Blinken i Peking. Besöket skulle bli det första på över fem år av en amerikansk utrikesminister. Då en kinesisk spionballong i början av februari uppenbarade sig över USA sköts, som Harvard-nestorn Joseph Nye konstaterat, Blinkens besök i sank redan innan ballongen sköts ner (Nye 2023). Då spionballongen blev synlig över USA, såg Biden sig tvingad att agera. Symbolhandlingen var klart viktigare än effekterna på relationerna. Av bara farten sköts ytterligare tre ballonger ner, som inte hade något med Kina att göra. Rymdtrafiken är betydande. Dagligen skickas ca 1800 väderballonger upp i rymden, varav ett hundratal i USA. Mer än 5000 satelliter svävar runt jorden, varav hälften är amerikanska och drygt 600 kinesiska.

Den politiska polariseringen i USA har aldrig varit djupare, men vad gäller Kina råder enighet; ett alltmer hökaktigt ”Washington consensus” har vuxit fram. Nyanser har ingen plats. Kina måste hållas tillbaka (”contained”). Tendenserna till marginalisering av WTO, efterkrigstidens centrala liberala handelspolitiska institution, är en konsekvens av säkerhetspolitikens allt längre slagskugga.

Efterkrigstidens USA har aldrig kunnat frigöra sig från drömmen om hegemoni och opinionen förväntar sig ett kompromisslöst agerande. Man kan, för att citera *The Economist*, ”acceptera en fet katt, men ingen tiger” (*The Economist*, April 2023.) Nu utmanas denna nationella föreställning på ett mer omfattande sätt än under efterkrigstidens kalla krig och Sovjetväldet.

Under det senaste året har det i den internationella debatten blivit allt vanligare att utan närmare analys konstatera att vi befinner oss i ett nytt kallt krig. Vad gäller Kina finns dock inget "endgame". Landet är inget välde av det slag som kan falla sönder, som Sovjetunionen. Till skillnad från Sovjetunionen utgör den kinesiska ekonomin också en stor del av världsekonomin, ca en femtedel mätt i köpkraft, och landet är sedan snart 10 år världens största handelsnation i varor, djupt integrerad i den globala ekonomins värdekedjor.

Kina har visat sig vara långt mer innovativt än vad ett land med Kinas system "borde" kunna vara. Landet har, ironiskt nog, varit hyperglobaliseringserans största vinnare. Teknologiskt befinner Kina sig i dag, trots sin djupt auktoritära ordning, i täten inom områden som robotteknik, förarlösa bilar, solenergi och artificiell intelligens. Man kan med fog tala om en kinesisk teknologisk revolution (Wang 2023). Utvecklingen är så dramatisk att man kan tala om ett framväxande *teknologiskt krig* mellan USA och Kina, med halvledare som strategisk konfrontationsssfär i ett "Chip War" (Miller 2022). Biden-administrationen har genom The Chips and Science Act infört omfattande restriktioner mot export till Kina av avancerad halvledarteknologi och förväntar sig att allierade ska göra som USA. Kina svarar med retaliering mot amerikanska företag, ökade satsningar på teknologisk utveckling och oberoende, s.k. "dual circulation", och högteknologisk nationalism. Globaliseringens front förvandlas till ett epicenter i en konfrontation utan slut, med jakten på sällsynta jordartsmetaller som en manifestation. Världen går mot geoeconomisk fragmentering.

En dramatisk förändring är hur relationerna mellan Peking och Moskva utvecklats, bottenfrusna efter gränskriget 1969 och USA:s normalisering med Peking på 70-talet. Nixons USA och Maos Kina var ljusår från varandra men kunde 1972 under Nixons historiska besök i Peking enas i synen på Sovjetunionen som huvudmotståndaren. Under Gorbatjov inleddes framväxten av en ny era med karaktär av konvenansäktenskap, men under det senaste decenniet och i synnerhet under de allra senaste åren har relationerna vuxit dramatiskt i djup och omfattning. Kina och Ryssland formar, i sin aversion mot USA och NATO och västvärldens "normativa arrogans" en de facto *auktoritär axel*. Putins invasion av Ukraina har samtidigt, i takt med att det ryska haveriet blottlagts, visat på komplexiteten i den kinesisk-ryska vänskapen, och de båda ländernas skilda långsiktiga ambitioner. Asymmetrin mellan dem växer. Ryssland blir alltmer av en kinesisk vasall i en alltmer polariserad värld. Även om Rysslands råvarubaserade ekonomi mätt i köpkraft (PPP) är minde än en sjättedel av Kinas, förblir Ryssland dock också för Peking en oberäknelig nukleär supermakt präglad av Putins och hans säkerhetstjänsts omvärldsanalys och destruktiva "rationalitet" (Jonsson 2023).

Harvard-professorn Graham Allison har i *Destined for War – Can America and China Escape Thucydides Trap?* (2013), med referens till den grekiske historikern Thukydides och dennes arbete *Historia om det peloponnesiska kriget*,

myntat begreppet "Thukydidens fälla". Utifrån frågan om relationerna mellan en etablerad och en uppstigande makt har han inventerat de senaste femhundra åren och funnit 16 exempel på sådana destabiliserande maktskiften, varav 12 lett till krig. Aktörerna hade gått i Thukydidens fälla. Utifrån de 16 exemplen analyserar Allison relationerna mellan USA och Kina, två länder som han menar är "på kollisionskurs mot krig – om inte båda länderna vidtar svåra och plågsamma åtgärder för att undvika det". Xi Jinping har vid flera tillfällen refererat till Thukydidens fälla. Då Allison år 2013 i Peking deltog i ett samtal med Xi förklarade Xi att "vi måste alla samarbeta för att undvika Thukydidens fälla". Sedan dess har riskerna snarast ökat påtagligt. Allison's analys är långt ifrån invändningsfri, men allvaret i den utveckling världen bevittnar går knappast att ifrågasätta.

Relationerna mellan USA och Kina är tvivelsutan vår tids viktigaste relation och strategisk konkurrens är oundviklig. För Kina är det naturligt att vilja se sig som en regional hegemon. Xi Jinping har förklarat att Stilla havet är stort nog för dem båda, men USA:s s.k. Forward defense line, ett fundamentalt element i USA:s Stillahavsstrategi, går nära inpå Kina, med navigationsfrihet som också omfattar örlogsfartyg, som en grundläggande princip (Green 2017). Samtidigt blir i synnerhet Kinas närvaro i regionen alltmer omfattande. USA:s beslutsamhet som Stillahavsmakt testas av "A Restless Empire" (Westad 2012). Grannländernas säkerhetspolitiska dilemman blir allt större. Hur kan de återförsäkra sig, till vem ska de sätta sin tillit?

Inte bara Kinas globala ekonomiska fotavtryck utan också dess militära räckvidd växer. Dess agerande i Sydkinesiska havet blir alltmer maktfullkomligt med den s.k. "niopunktslinjen" från 1943 som grund för Kinas historiska, folkrättsligt grundlösa anspråk på hela innanhavet, i konflikt med Vietnam, Filippinerna och andra länder i regionen med territoriella anspråk. Hongkongs särskilda ställning – baserad på avtalet med Storbritannien om "ett Kina två system" som skulle gälla i 50 år efter överlämnandet 1997 – har underminerats. Kinas drakoniska nationella säkerhetslag (2020) satte punkt för alla förhoppningar om en demokratisk framtid för Hongkong. Utvecklingen i Hongkong har också fördjupat Taiwans fjärmande från Fastlandskina.

Växande försvarsutgifter är en konsekvens, nya säkerhetspolitiska formationer på såväl USA:s som Kinas initiativ en annan. Kinas nya "Global Security Initiative" är ett exempel på att Kina vill försöka forma globala och regionala institutioner på sätt som tjänar landets intressen, bl.a. genom ökad kontroll av internet.

Kinas mål är fortsatt långsiktig uppgång utan förödande krig. I närregionen uppträder Kina samtidigt med allt större självsäkerhet, med ett alltmer hotfullt agerande mot Taiwan och allt klarare tendens att betrakta Sydkinesiska havet som ett kinesiskt innanhav.

I ljuset av denna utveckling är det viktigt att minnas att Kina, trots de många olösta konflikterna i regionen, inte varit i krig sedan landet i februari 1979

”besträffade” Vietnam för dess vänskapsavtal med Sovjetunionen och inmarsch i Pol Pots Kambodja; ett decennium av nedkylda relationer och militär friktion mellan Vietnam och Kina följde – och allt allvarigare incidenter i Syd kinesiska havet.

Kan då freden – eller avsaknaden av väpnade konflikter – bestå? ”The East Asian Peace” var huvudtemat för ett till Uppsala universitet knutet femårigt forskningsprojekt under ledning av Stein Tønnesson, f.d. chef för det norska fredsforskningsinstitutet (PRIO) och en av de ledande experterna på det Syd kinesiska havets havsrättsliga frågor (Tønnesson 2017). Fakta i målet är värda att begrunda. Under de första tre decennierna efter andra världskriget ägde de blodigaste krigen i världen rum i Östasien i vid mening (Öst- och Sydöstasien): det kinesiska inbördeskriget (1946–1949), det första Indokinakriget (1946–54), Koreakriget (1950–1953) och Vietnamkriget (1959–1975). Inte mindre än fyra femtedelar av de i världen som under denna tid dog i krig dog i Östasien. Under 1980-talet steg dödstaten i andra delar av världen men föll dramatiskt i Östasien. Under perioden 1990–2011 uppgick Östasiens andel bara till 3,5 procent, ca 27 000 av totalt 760 000 enligt Uppsala Conflict Data Program (UCDP), och andelen har, trots växande spänningar förblivit mycket låg. Kan då denna fred bestå? Under det senaste decenniet har vi sett alltmer av ett ”säkerhets-Asien”, präglad av upprustning, misstro, incidenter, stridshandlingar och, till och med, regelrätta strider. Freden har inte institutionaliserats, utan blivit skörare, och slagskuggan från konfrontationen mellan USA och Kina allt djupare.

Medan den amerikanska försvarsmakten har stor krigserfarenhet är dagens kinesiska försvarsmakt fortfarande i mycket en ”skrivbordsarmé” utan stridserfarenhet, men en allt mäktigare, högteknologiskt avancerad sådan. Överlägsen sin föga övertygande ryska motsvarighet?

”En mur av stål”

Ett starkt försvar utgör en central del av den kinesiska drömmen. Dess utbyggnad har högsta prioritet. Folkarmén (PLA) ska inte bara försvara landet utan också, ytterst, partiet. Den ska vara redo för krig, och omöjlig att besegra. Den ideologiska dimensionen är central. I arbetsrapporten till den tjugonde kongressen betonas betydelsen av partiets order: ”Genom förstärkt partiarbete inom hela försvarsmakten ska man försäkra sig om att partiets order alltid åtlöds.”

Under de senaste decennierna har försvarsmakten genomgått en dramatisk omvandling. PLA var traditionellt en folkarmé på mer än fyra miljoner soldater för försvar av det egna territoriet. Idag består PLA av ca två miljoner soldater. Antalet minskar och rekryteringen av välutbildade unga män – och kvinnor – ökar. Prioriteringen ligger på högteknologisk utveckling, inklusive artificiell intelligens, cyberkrig, rymd och geografisk räckvidd. Utbyggnaden av flottan, som länge var PLA:s klart minst utvecklade försvarsgren, har idag

högsta prioritet och sker i snabb takt med bl.a. hangarfartyg och kärnvapenbestyckade ubåtar. Militärbaser i olika utvecklingsstadier är ytterligare ett uttryck för landets växande strategiska vision.

Trots den snabba utbyggnaden befinner sig Kina inte i ett tillstånd av kapprustning av det slag som under 1980-talet – i president Reagans ”Stjärnornas krig” – drev de sovjetiska utgifterna till ohållbara nivåer, och bidrog till Sovjetunionens sammanbrott. De kinesiska försvarsutgifterna har under de senaste 27 åren dock stadigt vuxit med mer än 5 procent per år (4,7 procent 2020) och fördubblats under det senaste decenniet. 2022 uppgick de enligt officiella uppgifter SIPRI till 292 miljarder dollar. Uppgången är sålunda dramatisk men utgifterna ligger ända kvar på ca 2 procent av landets flerdubblade BNP. Den nationella Folkkongressen beslutade på sitt möte i mars 2023 om en höjning av försvarsbudgeten med drygt sju procent. Enligt SIPRI uppgick de kinesiska försvarsutgifterna därmed nominellt till en tredjedel av USA:s (877 miljarder) och mer än tre gånger Rysslands (86 miljarder). Tillsammans svarar USA och Kina för drygt hälften av världens växande försvarsutgifter. En påtaglig ny trend var de växande europeiska försvarsutgifterna (SIPRI 2023). Fortsatta ökningar på bred front kan förväntas. Japan har antagit en ny försvarsstrategi och tog våren 2023 det historiska beslutet att fördubbla sina försvarsutgifter. Genom det s.k. AUKUS-avtalet mellan USA, Storbritannien och Australien ska Australien förses med kärnkraftsdrivna u-båtar.

Uppbyggnaden av en avancerad egen försvarsindustri tillmäts stor betydelse, och Kina är redan världens femte största vapenexportör. Kina är också den femte största importören. Enligt SIPRI finns i dag åtta kinesiska företag bland världens 100 största vapenexportörer. Tillsammans exporterade de 2021 till ett värde av 109 miljarder dollar, sex procent av det totala värdet (SIPRI 2022).

Mao ansåg redan vid tiden för revolutionen att Kina måste ha ett eget *kärnvapen* och gjorde det till en huvudfråga i samarbetet med Sovjetunionen. Trots det sino-sovjetiska samarbetets sammanbrott i slutet av 1950-talet genomförde Kina redan år 1964, bara ett par år efter det ödesdigra Stora språnget med dess massvält, sitt första kärnvapentest. Landet blev därmed världens femte kärnvapennation. Relationerna med Sovjetunionen blev alltmer antagonistiska, och i sig en anledning till landets kärnvapenutveckling – 1969 utkämpades ett kort gränskrig mellan de båda länderna. Under de närmast följande åren följde mer än 40 tester, den senaste 1996, och i dag har landet en betydande arsenal av avancerade kärnvapen.

Efter den första testsprängningen deklarerade Kina en ”No First Use (NFU)-policy”. Målet skulle vara att uppnå trovärdig ”minimum-avskräckning” och sedan dess har Kina i sin kärnvapenpolitik betonat betydelsen av ”second-strike capability and the survivability of its nuclear weapons”. Målet för utbyggnaden av kärnvapenarsenalen har varit att vidmakthålla trovärdig avskräckning i förhållande till andra kärnvapenländer, och stärka sin internationella ställning.

Aktuella analyser ger vid handen att Kina har ca 350–400 avfyrningsklara kärnvapenstridsspetsar, en bråkdel av USA:s och Rysslands arsenaler. Stridsspetsarna kan avfyra från ca 280 landbaserade och 72 havsbaserade ballistiska missiler. Därutöver har Kina kärnvapenutrustade bombplan, vägbaserade kärnvapenutrustade interkontinentala missiler (ICBMs) och strategiska kärnvapenutrustade ubåtar. Samtidigt sker en utveckling av mindre kärnvapen och drönare som försvårar varje bedömning.

Aktuella bedömningar gör emellertid gällande att Kinas kärnvapenarsenal kommer att växa till mer än 1500 stridsspetsar år 2035, vilket skulle göra Kina till en tredje betydande kärnvapenmakt (Sevastopulo, *Financial Times*, November 2022). Under det sista kvarvarande kärnvapenkontrollavtalet, det s.k. Nya Startavtalet, ska USA och Kina vardera ha maximalt 1550 utplacerade strategiska stridsspetsar, stridsspetsar placerade på land- eller havsbaserade missiler, eller redo för avskjutning från bombplan med stor räckvidd. För USA innebär utvecklingen att avskräckningspolitiken nu måste fokusera på två antagonistiska kärnvapennationer.

Kina har försäkrat att "no first use-policy" alltså gäller. I den femårsplan som framlades 2021 sägs samtidigt att Kina avser att bygga "strategisk avskräckning av högsta standard" (Xie, *South China Morning Post*, 2022). Kina rör sig bort från sin minimum-avskräckningspolicy vid en tid då den internationella kärnvapenarkitekturen hotas av nya komplexa frågor och undermineringen av internationella avtal. Kina har, med hänvisning till sin begränsade kärnvapenarsenal, aldrig varit en del av dessa strukturer och varit ovillig att överhuvudtaget delta i sådana förhandlingar.

Kinas utbyggnad sker sålunda vid en tid då den internationella kärnvapenarkitekturen håller på att bli alltmer instabil till följd av ny teknologi och undermineringen av internationella överenskommelse. Denna utveckling måste anses mycket allvarlig, även om sannolikheten för att Kina skulle använda sina kärnvapen i en "first strike" ter sig avlägsen, då det skulle äventyra dess långsiktiga ambition, förverkligandet av drömmen om landets pånyttfödelse.

Dock måste det, givet den internationella utvecklingen, Rysslands aggression och Kinas nukleära utbyggnadsplaner anses mycket angeläget att få med Kina i samtalen om kärnvapenkontroll och -nedrustning. Putins Ryssland hotar att lämna det Nya Startavtalet, och Icke-spridningsavtalet (NPT) har försvagats – 2003 förklarade Nordkorea sig inte längre bunden av avtalet, och dess arsenal har sedan dess vuxit stadigt, bortom varje form av kontroll. Biden-administrationen har signalerat att den avser engagera Kina. Att så sker är en förutsättning för fredlig kinesisk-amerikansk samexistens. G7-ländernas utrikesministrar uttryckte vid sitt möte i Japan i april 2023 sin oro över Kinas icke-transparenta kärnvapenutveckling och uppmanade i sin kommuniké Kina att skyndsamt engagera sig i riskminimerande samtal och dialog med USA.

Världen driver in i en ny kärnvapenera, med taktiska kärnvapen, drönare och artificiell intelligens i skön förening. Rådande avskräckningstänkande hotas.

Taiwan – geopolitisk balansakt på slak lina

Rysslands invasion av Ukraina ledde till spekulationer om att Peking skulle ta tillfället att med våld lösa Taiwanfrågan. Trots Pekings otålighet har sannolikheten för en sådan aktion dock varit relativt låg, och västvärldens uppslutning bakom Ukraina torde ha fördjupat insikterna om det riskfyllda i ett sådant företag. Xi Jinping, som trots allt är en betydligt försiktigare aktör än Putin, är knappast beredd att riskera allt i ett drag.

Inte desto mindre har Taiwanfrågan blivit mer akut än kanske någonsin sedan kriserna i Taiwansundet i slutet av 1950-talet. Taiwan har blivit alltmer av ett geopolitiskt epicentrum och felsteg skulle kunna utlösa ytterst allvarlig militär konfrontation (Hass et al. 2023).

Talmannen i det amerikanska representanthuset Nancy Pelosi besök på Taiwan under sin Asienresa hösten 2022 försatte både Washington och Peking i en situation som de nog gärna skulle velat slippa, i synnerhet som de båda presidenterna i sitt telefonmöte kort före besöket kom överens om att inleda planeringen av sitt första toppmöte. Pelosis besök var det mest prominenta sedan 1997, i en helt annan tid. Det utlöste en upptrappning av de redan allvarliga spänningarna, inklusive en omfattande kinesisk manöver, och inflygningar av strategiska bombplan innanför Taiwans luftförsvarszon. President Tsai Ing-wens ”mellanlandning” i USA i april 2023 med inofficiellt möte med representanthusets nye talman Kevin McCarthy ”i transit” till besök i Centralamerika bekräftade dramats eskalerade karaktär. Peking svarade med ännu en omfattande militärmanöver nära inpå Taiwan.

Återinförlivandet av Taiwan har ända sedan Maos maktövertagande och Chiang Kai-shek-regeringens och nationalistarméns flykt till Taiwan revolutionsåret 1949 varit en fråga av allra högsta prioritet för Peking, och en huvudfråga i relationerna mellan Kina och USA. Hos den kinesiska ledningen finns det ett element av allt djupare frustration över rådande tillstånd. Xi har förklarat för taiwanesiska företrädare att ”Kina inte kan vänta hur länge som helst”. I arbetsrapporten till den tjugonde partikongressen sägs att ”historiens hjul rullar mot Kinas återförening och nationens pånyttfödelse. Fullständig återförening av vårt land måste förverkligas, och kan, tveklöst, förverkligas!” I ett av sina tal under Folkkongressen och Det kinesiska folkets politiska rådgivande konferens (CPPCC) i mars 2023 förklarade Xi att ”moderlandets förening var kärnan i landets pånyttfödelse”. Uttalanden som måste tas på största allvar. Trots Kinas växande makt talar dock även i dessa dagar mycket för att Pekings väntan knappast är över.

Tack vare USA:s agerande innehade Republiken Kina ända fram till 1971 Kinas plats i FN, och säkerhetsrådet. Det året kunde USA inte längre mobilisera

en majoritet för sin hållning i den växande generalförsamlingen. Året därpå överraskade Nixon världen med att besöka Maos Kina. De båda länderna var i grunden oeniga om allt, men misstron mot Sovjetunionen förenade. 1979 upprättades fulla diplomatiska förbindelser mellan Peking och Washington. Genom "The Taiwan Relations Act" förband sig USA samtidigt att upprätta kapacitet att stå emot varje form av våld eller andra former av tvång som kunde hota Taiwans säkerhet, med amerikanska vapenleveranser som ett grundläggande element.

På 1980-talet, ett decennium efter den auktoritära Chiangs död, inleddes en demokratiseringsprocess som i grunden skulle förändra Taiwans karaktär. Infödda taiwaneser, den stora majoritet av befolkningen som aldrig bett om att få tillhöra varken europeiska kolonisationer, Qingdynastin eller någondera av Republiken Kina eller Folkrepubliken Kina, fick nu gradvis en röst. År 1986 bildades ett oppositionsparti DPP (Democratic Progressive Party), 1992 hölls det första demokratiska parlamentsvalet, och 1996 direktval av president, i vilket en på Taiwan född ledare för Kuomintang segrade.

Under denna process kom Peking och Taipei, alltjämt styrta av Kuomintang, år 1992 på semi-officiell nivå överens om vad som kommit att kallas "The 1992 Consensus", enligt vilken bara *ett* Kina existerar. Olika tolkningar av innebörden var en del av uppgörelsen. Peking lanserade senare också Hongkongmodellen "Ett land, två system", men den väckte aldrig något gehör i Taiwan. På 2000-talet satsade Peking i stället på fördjupad ekonomisk integration, uppbackat av militära hot, som sin huvudstrategi.

Det taiwanesiska presidentvalet år 2000 innebar en dramatisk scenförändring. I det valet segrade DPP:s taiwanfödde Chen Shui-bian (2000–2008), som var starkt inriktad på Taiwans självständighet. Kuomintang förlorade för första gången makten på ön. Chens maktinnehav innebar år av stora påfrestningar i relationerna. Kina antog en "anti-utbrytningslag" med innebörden av utbrytning med alla medel skulle förhindras.

Det amerikanska engagemanget för Taiwan är en hörnsten i amerikansk Östasienpolitik. USA motsätter sig inte en återförening, men den måste ske på fredlig väg. Då Kina, 1995–96 med anledning av Taiwans första direkta presidentval genomförde flera militärövningar inklusive skarpa missiltester nära ön svarade president Clinton med att sända två hangarfartygsgrupper. Kina har sedan dess stadigt rustat upp sin flotta och USA har fortsatt att förse Taiwan med militär avskräckningsförmåga, men någon lika allvarlig situation har – tills nu – inte uppstått.

Omvärlden har sedan länge erkänt att det bara finns ett Kina, Sverige redan 1950. Det stora flertalet länder har sedan början av 1970-talet diplomatiska förbindelser med Peking. Under Kuomintang Ma Ying-jeou vid makten (2008–16) rådde borgfred mellan Peking och Taipei, men sedan DPP:s Tsai Ing-wens år 2016 kom till makten har Peking varit på offensiven. DPP har

aldrig entydigt ställt sig bakom 1992 års konsensus och då Tsai Ing-wen i sitt första nationaldagstal uppmanade Peking till samtal gjorde hon det utan att bekräfta detta för Peking helt grundläggande villkor för närmare relationer. Ett dussintal länder, som erhåller betydande ekonomiskt stöd från Taipei, erkänner fortfarande Taiwan. Våren 2023 bytte ytterligare ett land, Honduras, sida.

Trots den omfattande ekonomiska integrationen under president Mas år vid makten skedde inte något verkligt genombrott i den grundläggande frågan om Taiwans ställning. Taiwaneserna ställde sig alltmer främmande till en återförening. Synen på Fastlandskina undersöks regelbundet av Taiwan Mainland Affairs Council i opinionsmätningar. I 2021 års mätning svarade närmare 90 procent av de tillfrågade att de ville bevara *status quo*. Pekings faktiska övergivande av den i 1997 års kinesisk-brittiska avtal om Hongkongs återlämnande centrala utfästelsen om att "ett Kina två system" ska gälla i 50 år har irreparabelt fördjupat den taiwanesiska misstron.

Det historiska mötet i Singapore år 2015 mellan president Xi och Ma Ying-jeou blev ett klart misslyckande för Xi. Mas redan låga popularitet sjönk ytterligare och Kuomintang förlorade stort i 2016 års presidentval.

I ljuset av den senaste tidens växande spänningar har frågan om relationen till Peking dock fått ökat aktualitet. Samtidigt som president Tsai i april 2023 besökte USA gjorde ex-president Ma en "privat" resa till Kina, med besök av förfädersgravar som uppgivet syfte. Besöket rymde också möten med officiella företrädare. De båda besöken illustrerar regeringspartiet DPP:s och Kuomintang's skilda förhållningssätt inför 2024 års presidentval där frågan om hur man, i ljuset av växande spänningar, bör agera blir central. "Taiwan's deepening political divide" är huvudtemat i en aktuell analys inför valet (Hille, *Financial Times*, April 2023).

USA är den yttersta garanten för Taiwans säkerhet, och den amerikanska närvarons trovärdighet är och förblir en huvudfråga. Den dramatiska ökningen av de kinesiska överflygningarna och marina aktiviteterna har lett till att USA:s vapenleveranser till Taiwan har fått ökad betydelse, och Biden har skärpt tonen i uttalandena om de amerikanska åtagandena till Taiwans försvar. Taiwan höjer sin försvarsförmåga. Fastlandskinas växande makt står mot Taiwans demokrati och amerikanska säkerhetsgarantier.

Mot en militär kinesisk aktion i nuläget talar, att tiden bedöms verka till Kinas fördel, i takt med att Kinas styrka växer. Samtidigt förstärks dock den taiwanesiska identiteten. DPP:s seger i 2020 år presidentval bekräftade, i slagskuggan av Hongkongs nya säkerhetslagar, att en fredlig återförening är avlägsen. Dagens DPP-ledda Taiwan driver inte självständighetsfrågan som under åren 2000–2008. Det var, för att citera Harvard-professorn Ezra Vogel, sannolikt Taiwans "last hurrah" i frågan. Klart är samtidigt att få taiwaneser önskar återförening med Folkrepubliken. Under de senaste 30

åren har de facto-nationen Taiwan med sina 24 miljoner invånare utvecklats till en fullvärdig demokrati med en alltmer distinkt *taiwanesisk identitet*, och en starkt innovativ ekonomi; vad gäller avancerade halvledare är Taiwan världsledande.

Taiwan kommer att förbli ett geopolitiskt epicenter. Trots Kinas växande ekonomiska och militära styrka tvingas Peking konstatera den egna maktens begränsningar, och värdet av bevarat *status quo*. Detsamma gäller för USA och också för Taiwan. Status quo är i allas – och världens – intresse. Innebörden av *status quo* har under åren förändrats och uppfattas olika i de olika huvudstäderna, men det sätter gränserna för vad som är möjligt utan att orsaka en akut kris som kan leda till militär konfrontation med oöverskådliga konsekvenser. Den senaste tidens eskalation hotar det sköra *status quo* som freden balanserar på. Peking har dock många anledningar att undvika en geopolitisk kris (Chen Weiss, *Foreign Affairs*, March 2023). Det vore en tragedi om utvecklingen i Kina och globalt skulle leda till ett ödesmättat chauvinistiskt kinesiskt agerande, bortom Kinas långsiktiga intressen. Kina och världen skulle få betala ett mycket högt pris. Den bästa lösningen är ”ingen lösning”. (Blanchette och Hass, *Foreign Affairs*, 2023). En eventuell framtida återförening måste vara förankrad i den taiwanesiska demokratin.

Ballongdrama utan skyddsnät

De geopolitiska konsekvenserna av denna utveckling är djupt oroande, med Taiwan som dramatiskt exempel på de risker som världen står inför. För efterkrigstidens kalla krig blev Kubakrisen (1962) en dramatisk varningsklocka. Ett kärnvapenkrig undveks med en hårsån. Avståndet mellan bevarad fred och katastrof var minimal. Att freden kunde bevaras berodde inte på strategiskt tänkande utan på tillfälligheter (Radchenko 2023). En konsekvens av krisen var att terrorbalansen kunde stabiliseras. Avtal om icke-spridning av kärnvapen och Helsingforsavtalet (1975) växte fram. Ska en ny sådan kris, på randen till ett kärnvapenkrig, behövas för att allvaret i dagens situation ska bli uppenbar, och skulle den ”av tillfälligheter” få en lika lyckosam utgång? Utgångspunkten måste, konstaterar *Financial Times* Martin Wolf, vara att i ännu högre grad än efter Kubakrisen och sannolikt under längre tid uppnå största möjliga transparens vad gäller målsättningar och planer. Få ledare i historien har, menar han, ”buret på en tyngre moralisk börda än dagens (Wolf, 2023). Fascinerande är att man i dag i Washington talar om det kalla kriget ”inte som en varning, utan som en potentiell modell” (Rachman 2003).

Tiden sedan den 24 februari 2022 har präglats av Rysslands invasion av Ukraina och Putins ambition att återskapa ett svunnet välde. Vår tids huvuddrama, de djupnande geopolitiska motsättningarna mellan USA och Kina har hamnat i bakgrunden. Bevakningen av Kina har framför allt handlat om

innebörden av den ”obegränsade vänskapen” mellan Kina och Ryssland och frågan om huruvida Peking skulle ta tillfället att med våld ”lösa” Taiwanfrågan.

Utgången av det utdragna kriget i Ukraina är inte given, och riskerna för eskalering högst reella, men klart är att Putin gjort århundradets felbedömning. Hans planerade promenadseger har förvandlats till sanslös destruktion, och en fördjupad rysk tragedi (Petersson 2023). En konsekvens är att Ukrainas identitet dramatiskt fördjupats. För Xi Jinpings Kina, med dess långsiktiga ambitioner, har kriget visat på hur mycket som skulle stå på spel om Xi, som han deklarerat, inte vill lämna ”Taiwanfrågans lösning” till nästa generation. Trots Pekings otålighet har sannolikheten för en sådan aktion i *när*tid snarast minskat. Västvärldens uppslutning bakom Ukraina torde ha fördjupat insiktterna om det riskfyllda i ett sådant företag.

Genom den amerikanska nedskjutningen av den kinesiska ”ballongen” i februari 2023 blev världen plötsligt påmind om de sino-amerikanska motsättningarna, om dess allvar och bristen på etablerade kanaler och ”skyddsräcken”. Planerade mötet på högsta nivå blev ett offer. Möjligheter hade skapats för att samtal dämpa den oundvikliga strategiska misstro som präglar relationerna. Nu var man tillbaka på ruta ett, med försämrade relationer mellan Xi och Biden, ledare som 2011 lärde känna varandra väl som vicepresidenter, i en annan tid.

Kina kränkte förvisso amerikanskt luftrum, på ett anmärkningsvärt oskickligt sätt. I rymden sker det dock hela tiden genom de satelliter som de båda länderna kontinuerligt har i den andres rymd. Skillnaden var att ballongen, som helt klart inte bara vara en väderballong, rörde sig på lägre höjd än satelliter, och därmed var synlig från marken. Den blev en symbol för ”det kinesiska hotet”, och Biden såg sig tvungen att visa handlingskraft inför en kongress med röster som kräver allt kraftfullare tag. Trots Xis makt, har frågor samtidigt ställts om Xi:s kontroll över det som skedde. Xis deklarerade post-covidambition har, i en ansträngd ekonomisk situation, varit att förbättra relationerna till västvärlden, och den ansvarige för de senaste årens ”vargkrigsdiplomati” har förflyttats. Partistaten kan tyckas ha gått i otakt. Hela incidentens hantering från båda sidor ter djupt oroande, i ett skede av nödvändiga samtal. Den hotline som i olika former funnits sedan 2007, har praktiskt taget aldrig utnyttjats.

Biden agerade resolut i ballongdramat, med primärt fokus på de inhemska förväntningarna. I sitt State of the Union-tal betonade han att ingen någonsin skulle tvivla på USA:s beslutsamhet att agera om ”Kina hotade landets suveränitet”. Samtidigt deklarerade han: ”Vi vill inte ha konflikt, vi vill ha konkurrens”. Förhållningsättet gentemot Kina blir dock alltmer utpräglat säkerhetspolitiskt, med ambitionen att tillsammans med allierade hålla tillbaka Kina. Samtidigt finns på båda sidor en insikt om nödvändigheten av samtal, och i maj 2023 kom ett möte till stånd mellan Jake Sullivan, president Bidens nationella säkerhetsrådgivare, och Wang Yi, Kinas högste utrikespolitiska företrädare.

Ballongkrisen var övervunnen. Båda parter betonade vikten av fortsatta samtal, samtidigt som intagna positioner bekräftades (Sevastopulo 2023). I juni 2023 besökte också utrikesminister Blinken Peking. Det var det första besöket på fem år av en amerikansk utrikesminister och därmed i sig betydelsefullt. Några konkreta resultat var inte att vänta med det faktum att Blinken också togs emot av president Xi var ett välkommet tecken på båda sidors intresse av att dämpa utvecklingen mot alltmer oförutsägbara relationer.

Efter Sovjetunionens fall hävdade statsvetaren Francis Fukuyama att historien gick mot sitt slut. Endast en väg återstod, den på marknadsekonomi grundade liberala demokratin. I och med Putins förödande invasion av Ukraina har Fukuyama återupplivat sin tes: De liberala demokratiernas uppslutning bakom Ukraina visar att Ryssland och Kina är på fel sida om historien, på auktoritär reträtt. Kina och ett försvagat Ryssland har drivit och drivits närmare varandra – ett Ryssland som är på väg att bli en kinesisk vasall, som Kina inte kan tillåta att falla, och som inte kan utmana Kina. USA tvingas till ett säkerhetspolitiskt tvåfrontskrig.

Historien förblir långt ifrån avslutad, även om det massiva stödet för Ukrainas kamp för sin självständighet ingjutit nytt mod i västvärlden. Det vore klart förhastat att dra slutsatsen att den liberala demokratin därmed går mot seger. Vad vi möjligen kan se – och hoppas på – är att de senaste sexton årens fortlöpande tillbakagång för demokrati i världen bryts, och att Trump har sin politiska framtid bakom sig (Freedom House 2023). Världens demokratier är i akut behov av inre förnyelse som vitala hållbara samhällen, i klimatkrisens tidevarv, inte en förödande demokratiexport som USA:s invasion av Irak.

Kinas agerande har alltsedan finanskrisen 2008 präglats av tilltagande självsäkerhet ("assertiveness") och kostsam hybris. Xi har, som Susan Shirk konstaterar, skjutit över målet ("overreach"), en hållning som bidragit till den fördjupade sino-amerikanska misstron, och det högteknologiska halvledarkrig som vi nu bevittnar. Landet har därigenom skadat sitt överordnade "projekt", nationens pånyttfödelse.

Den senaste tidens utveckling väcker frågan huruvida en mindre resolut, mer självprövande kinesisk hållning kan skönjas. Tecken därpå finns. Ekonomiska reformer vore ett medel, och ett acceptabelt pris kan vara att ge den privata sektorn en större, vitaliserande roll, i partiets hägn, och det var budskapet från partiets ekonomiska arbetskonferens i december 2022. Återvunnen tillväxt, digitalisering, arbetstillfällen för landets miljoner välutbildade och konkurrens på globala marknader stod i centrum (Tang 2022). Under första kvartalet 2023 ökade landets export med 15 procent, med påtagliga ökningar för s.k. "ny export" som eldrivna bilar, litium och batterier för solenergi, en påminnelse om riskerna med att "önsketänkande" förutspå Kinas förestående nedgång. Återhämtningen är annars klart svagare än många bedömare förväntat. Att den kinesiska ekonomin för gott vänt neråt förblir riskabelt "önsketänkande", även

om de senaste decenniernas höga tillväxt oundvikligen är historia, och behovet av mindre ortodoxa tillväxtstimulerande åtgärder allt större.

Enligt uppgifter från kinesiska regeringsrådgivare håller Peking också på att formulera policies som syftar till att förbättra allvarligt försämrade diplomatiska relationer, till bland annat Europa, ”i syfte att stimulera en djupt ansträngd ekonomi” (Leahy January 2023).

I sammanhanget intressant är att Peking visat tecken att vilja sluta hjälplig borgfred med den under de senaste åren hårt ansatta högteknologiska sektorn. Den kritik som dess främsta symbol, Alibabas Jack Ma, i början av 2021 riktade mot Kinas finansiella system kunde inte tolereras av partiet, och det senaste året har Ma tillbringat utomlands i primärt Japan. Nu har han på Pekings inbjudan återvänt till Kina (Leahy April 2023). Partiet tillmäter den högteknologiska sektorn central betydelse för landets utveckling. Frågan är om det också är berett att acceptera vad det kräver av regelverk och handlingsutrymme, i en tid då partiets roll stärks ytterligare, på bekostnad av staten och dess institutioner. Visionen om den högteknologiska, kapitalistiska partistaten är oundvikligen kontradiktorisk.

Leninisten och partibyggar Xi Jinpings övergripande mål förblir att under partiets ledning förverkliga landets pånyttfödelse, och förändra världsordningen (Fewsmith 2018). Idén om universella värden, inklusive universella mänskliga rättigheter, avvisas då den försvagar grundvalen för partiets ledarskap.

USA har fortfarande, som Nye hävdar, fler kort på hand än Kina, såsom den liberala internationella ordningen, de omfattande allianssystemen och det teknologiska försprånget. ”Det globala syd” låter sig dock, som bl.a. Brasiliens president Lulas agerande visar, inte inträngas. Kinas globala ”fotavtryck” har fortsatt att växa. Samtidigt är landets egna utmaningar, inte minst de ekonomiska och demografiska, tilltagande. Kommunistpartiets existentiella dilemma är motsättningarna mellan partiets kontrollbehov och samhällets inneboende vitalitet. Den fulländade partistaten kan inte vara det yttersta målet.

EU:s förhållningssätt till Kina påverkas oundvikligheten. I en kommunikation till Europeiska rådet och parlamentet våren 2019 beskrevs Kina för första gången som en ”systemrival”. Samarbete förblev en central dimension men säkerhetspolitik hade fått en ny betydelse i synen på Kina, och den ryska invasionen av Ukraina har på ett oänt sätt fördjupat EU:s säkerpolitiska agerande och relationen till NATO, med konsekvenser för relationen till Kina. Ett splittrat EU ställs inför en ”existentiell” problematik (Garton Ash 2023). I april 2023 besökte både president Macron och kommissionens ordförande von der Leyen Peking – Macron, åtföljd av en stor affärsmannadelegation, med ambitionen att tillsammans med Xi spela en roll fredsmäklare i kriget i Ukraina, von der Leyen med en mer skeptisk hållning till Kinas möjligheter som fredsmäklare. Ett centralt tema från von der Leyens sida var Europas ambition att genom minskade konfliktrisker minska driften mot ökad global

fragmentering, ”de-risk rather than de-coupling” (European Commission 2023). Europas och USA:s hållning till Kina har konvergerat, men i den geopolitiska konfrontationen mellan USA och Kina har Europa ett djupare intresse av samarbetsmöjligheter. Skulle Peking trots allt välja att gå på offensiven för att inkorporera Taiwan, skulle EU tvingas att inte bara i ord ta klar ställning mot varje förändring av det demokratiska Taiwans ställning.

Historien är inte förutbestämd, men allt talar för att motsättningarna mellan USA och Kina kommer att fördjupas, med växande geopolitiska konsekvenser. Strategisk balans ter sig avlägsen. Kevin Rudd, före detta australisk premiärminister, mångårig chef för Asia Society i New York, och sedan våren 2023 den australiska Labor-regeringens Washington-ambassadör, är en av dem i västvärlden som har de djupaste erfarenheterna av Kina, dokumenterade i ett omfattande författarskap. Han ser, liksom Graham Allison, stora – ”katastrofala” – risker i relationerna mellan Kina och USA, och förordar liksom denne ”organiserad strategisk konkurrens”, som skulle innebära ”upprättandet av visa hårda gränser för respektive lands säkerhetspolitik och agerande, men medge full och öppen konkurrens diplomatiskt, ekonomiskt och ideologiskt. Det skulle också göra det möjligt för Washington och Peking att samarbeta inom vissa områden, bilateralt och i multilaterala fora.”

Avgörande är att denna konkurrens kan hanteras på ett förutsägbart sätt, vilket för att vara effektivt i kritiska situationer kräver ett ”gemensamt ramverk” som gör att motparten inte automatiskt går till motattack. Idag saknas ett sådant ramverk, och det ömsesidiga förtroende som krävs för att gemensamma globala utmaningar ska kunna hanteras. Att konstruera ett sådant ramverk skulle, konstaterar Rudd, vara svårt, men ändå möjligt, och ”alternativen är sannolikt katastrofala”. Konkurrens av detta slag skulle exponera de båda stormakternas styrkor och svagheter, och måtte, konstaterar han, ”det bästa systemet vinna” (Rudd 2021).

Västvärlden bör varken förfalla till hysteri över Kinas uppgång eller självgodhet i föreställningen att Kina har nått sin topp (Nye 2023). Av stor betydelse är att relationen inte reduceras till ett säkerhetspolitiskt drama, en utveckling som, i ljuset av den till synes irreversibla misstron mellan Washington och Peking, ter sig allt sannolikare. En allvarlig konsekvens av den geopolitiska polariseringen är att den alltmer chauvinistiska kinesiska partistaten fördjupas.

Omvärlden kommer att tvingas åse en relation – vår tids, och decenniets, viktigaste geopolitiska relation – präglad av såväl skärpt konkurrens som konflikter, men förhoppningsvis också förbättrad ömsesidig förmåga att hantera motsättningar, och att samarbeta. Tillsammans svarar de i rådande akuta klimatkris för över 40 procent av de globala koldioxidutsläppen.

Långt ifrån den bästa av världar, men en värld där USA och Kina förhoppningsvis förmår häva sig över geopolitikens uppenbart ödsliga logik. Hanteringen av konfrontationen sker på uppenbart slak lina.

Referenser

- Acemoglus, Daron & Robinson, James A., 2012. *Why Nations Fail – the Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business, Random House.
- Allison, Graham, 2017. *Destined for War – Can America and China Escape Thucydides Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Blanchette, Jude & Ryan Hass, 2023. “The Taiwan Long Game – Why the Best Solution Is No Solution”, *Foreign Affairs*, January/February.
- Chen, Jie, 2015. “A Middle Cass Without democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China”, *Journal of Chinese Political Science*.
- Chen Li, 2013. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era – Reassessing Collective Leadership*. Brookings.
- Chen Weiss, Jessica, 2023. “Don’t Panic About Taiwan – Alarm Over a Chinese Invasion Could Become a Self-Fulfilling Prophecy”, *Foreign Affairs*, 21 March.
- Communist Party of China, 2017. *Resolution of the 19th National Congress of the Communist Party of China on the Report of the 18th Central Committee*, October 24.
- Communist Party of China, 2022. “Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects”, *Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China*, October 16.
- Economist editorial, 2023. “America vs China – It is worse than you think. Why the China-US contest is entering a new and more dangerous phase”, *The Economist*, April.
- Economist Briefing, 2023. “Henry Kissinger explains how to avoid world war three”, *The Economist*, 17 May.
- European Commission, 2023. “Statement by President von der Leyen with President of the People’s Republic of China Xi Jinping following the trilateral meeting”, April 6.
- Fewsmith, Joseph, 2021. *Rethinking Chinese Politics*. Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis, 1992. *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Garton Ash, Timoty, 2023. “The war in Ukraine reminds us of what the EU is for. But even bigger challenges lie ahead”, *The Guardian*, 31 March.
- Green, Michael J., 2017. *By More Than Providence – Grand Stragety and American Power in the Asia Pacific Since 1783*. Columbia University Press.
- Hill, Kathrin, 2023. “Taiwan’s deepening political divide”, *Financial Times*, 8 April.
- Holmes, Stephen & Krastev, Ivan, 2019. *The Light that Failed: A Reckoning*. Penguin Books.
- Jonsson, Oscar, 2023. *Hotet från Ryssland*. Mondial.
- Leahy, Joe & Seddon, Max, 2023. “Wxi Jinping’s plan to reset China’s economy and win back friends”, *Financial Times*, 10 January.
- Leahy et al., 2023. “China’s Truce with tech”, *Financial Times*, 1 April.
- Ljunggren, Börje, 2023. ”Den kinesiska partistaten. Anatomi och utmaningar”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Nathan, Andrew, 2013. “Authoritarian Resilience”, *Journal of Democracy* 14(1).
- Milanovic, Branco, 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.
- Miller, Chris, 2022. *The Chip War – The Fight for the World’s Most Critical Technology*. Scribner.

- Mintzer, Carl, 2019. *The end of an Era: How China's Authoritarian Revival is Undermining its Rise*. Oxford University Press.
- Moore Jr, Barrington, 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press.
- Nathan, Andrew, 2003. "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy*, vol. 14, January.
- Nye, Joseph, 2023. "Peak China?", *Project Syndicate*, 3 January.
- People's Republic of China, 2019. *Speech by Xi Jinping at the Reception in Celebration of the 70th Anniversary of The Founding of the People's Republic of China*, 30 September.
- Rachman, Gideon, 2023. "How to avoid a war between the US and China", *Financial Times*, April 25. Rudd, Kevin, 2021. "Short of War – How to Keep U.S.-Chinese Confrontation from Ending in Calamity", *Foreign Affairs*, March-April.
- Petersson, Bo, 2023. Felslut och önsketänkanden – Om Rysslandsforskarna, Putin och utvecklingen fram till kriget, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Radchenko, Sergey & Zikov, Vladislav, 2023. "Blundering on the Brink – The Secret History and Unlearned Lessons of the Cuban Missile Crisis", *Foreign Affairs*, 3 April.
- Rudd, Kevin, 2022. *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China*. Public Affairs.
- Sevastopulo, Demetri, 2022. "China set to expand nuclear arsenal to 1,500 warheads by 2035, US says", *Financial Times*, 29 November.
- Sevastopulo, 2023. "US official in talk with top China diplomat", *Financial Times*, 12 May.
- Small, Andrew, 2022. *The Rupture – China and the Global Race for the Future*. Hurst.
- Ringen, Stein, 2016. *The Perfect Dictatorship – China in the 21th*. Hong Kong University Press.
- Saich, Tony, 2021. *From Rebel to Ruler – One Hundred Years of the Communist Party*. Harvard University Press.
- Schell, Orville, 2023. "Interviewed by Irena Grudzinska Gross, Xi Jinping's Chinese Tragedy", *Project Syndicate*, 24 March.
- Shirk, Susan, 2023. *Overreach – How China Derailed its Peaceful Rise*. Oxford University Press.
- SIPRI, 2022. *Arms sales of SIPRI Top 100 arms companies grow despite supply chain challenges*, December.
- SIPRI, 2023. *World military expenditure reaches new record high as European spending surges*, April.
- Tang, Frank & Nulimaimaiti, Mia, 2022. "China puts private sector front and centre in fresh vows to stabilise and bolster economy", *South China Morning Post*, 24 December.
- Tucker, Paul, 2022. *Global Discord: Values and Power in a Fractured World Order*. Princeton University Press.
- Tönnesson, Stein, 2017. *Explaining the East Asian Peace: A Research Story*. NIAS Press.
- Tönnesson, Stein, Melander, Erik, Bjarnegård, Elin, Svensson, Isac & Schaftenaar, Susanne, 2013. "The Fragile Peace in East and South East Asia", *SIPRI Yearbook 2013*, SIPRI.
- US Department of State, 2023. *G7 Japan 2023 Foreign Ministers' Communiqué*, 18 April.

- Vogel, Ezra, 2011. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Harvard University Press.
- Wang, Dan, 2023. "China's Hidden Tech Revolution- How Beijing Threatens U.S. Dominance", *Foreign Affairs*, March/April.
- Westad, Odd Arne, 2012. *Restless Empire – China and the World since 1750*. Basic Books.
- Wolf, Martin, 2023. "US-China Relations are in a tense new era", *Financial Times*, 26 April.
- Xie, Kawala, 2022. "China underlines 'no first use' nuclear weapons policy as it seeks stronger power to deter", *South China Morning Post*, 19 October.
- Zheng Wang, 2012. *Never Forget National Humiliation*. Columbia University Press.

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

Lough, John, 2022. *Germany's Russia problem: The struggle for balance in Europe*. Manchester: Manchester University Press.

Anmälan av Benny Carlson

Åtskilliga människor torde ha ställt sig frågande inför Tysklands agerande på senare år. Hur kunde Europas främsta industrination stänga ner kärnkraften i förtid och göra sig beroende av gas från ett Ryssland som uppenbart utvecklades i alltmer auktoritär och oberäknelig riktning? Kunde man inte, exempelvis utifrån den egna historien, förstå att auktoritära regimer alltid utnyttjar beroenden i utpressningssyfte? Hur kunde man vara så naiv?

Den som söker svar ska finna åtskilliga i en bok som kom ut ytterst lägligt: John Loughs *Germany's Russia Problem*. Lough är verksam vid Chatham House, en av världens mest inflytelserika tankesmedjor, och var vid mitten av 1990-talet NATO:s första representant i Moskva. Hans bok publicerades 2021 och kom i slutet av 2022 ut i ny upplaga uppdaterad med ett efterord som kommenterar situationen efter den ryska invasionen av Ukraina.

Tysklands problem med Ryssland skärskådas i åtta kapitel: det historiska förhållandet mellan länderna, tyska attityder mot Ryssland, den tyska återföreningen, misslyckandet med att bedöma Ryssland, de brustna illusionerna efter Krim-annexeringen 2014, de ekonomiska relationerna länderna emellan, ryskt inflytande i Tyskland och framtidsutsikter.

Tyskland, som genom historien vacklat mellan öst och väst (*Sonderweg*), torde vara det land som har störst kunskap om och förståelse av ett Ryssland som ständigt vacklat mellan Asien och Europa. Allt detta ömsesidiga vacklande har gjort den tyska synen på Ryssland vacklande:

Germans have oscillated between viewing Russians as Asiatic and barbaric on one hand, and pure and unspoiled on the other. Similarly, Germans have thought of Russia as both uncultured and cultured, regressive and progressive and as a partner and an enemy. For a nation that prizes rationality, these irreconcilable views buried deep in the national psyche create discomfort when thinking about Russia (s. 9).

Tyska och ryska intressen har genom historien ömsom sammanfallit, ömsom kolliderat. Ryssland rekryterade i århundraden tyskar för att utveckla landet ekonomiskt och militärt och ryska råvaror fann vägen till tyska länder.

Benny Carlson är professor emeritus vid Ekonomisk-historiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

E-post: benny.carlson@ekh.lu.se

Polen delades 'broderligt' tre gånger på 1700-talet och en fjärde gång efter Molotov-Ribbentrop-pakten 1939. Tyskland och Ryssland stred på ostfronten i första världskriget men spelade under täcket militärt under mellankrigstiden. Hitler anföll Sovjetryssland 1941 i syfte att skapa *Lebensraum* för arier och massgravar för slaver. Stalin var besviken. "He repeatedly said after the war that 'together with the Germans we would have been unconquerable'." (s. 42) Ryssarna hämnades på det tyska barbariet på sitt speciella sätt, med massvåldtäkter. Efter kriget utvecklade den tyska socialdemokratin under Willy Brandt och Helmut Schmidt en *Ostpolitik* som enkelt uttryckt gick ut på att handla och tala med sovjetregimen för att påverka den (*Wandel durch Handel*). Sammanfattningsvis:

[...] Germans and Russians have been the best friends and the worst enemies. They have also brought out the best and the worst in each other, the former exemplified by the deep mutual admiration in cultural relations, the latter exemplified by the relationship between Hitler and Stalin in which they both fed off the other's evil genius (s. 61).

Vad med de tyska attityderna? En av de tidigaste tyska observatörerna av ryskt samhällsliv, baron Siegmund von Heberstein, ställde i mitten av 1500-talet frågan huruvida folkets brutalitet hade gjort härskaren till en tyrann eller om härskarens tyranni hade gjort folket brutalt. Hundra år senare upprepade forskningsresanden Adam Olearius ett vid den tiden etablerat uttryck om ryssar som "barbarer födda till slavar". Vid mitten av 1800-talet trodde en annan baron, August von Haxthausen, att Ryssland tillhörde Europa och gick mot en ljusnande framtid. Efter första världskriget slets tyskarna mellan avsky mot och beundran av västlig liberalism och östlig bolsjevism.

När muren rämnade, sovjetimperiet kollapsade och de båda tyska staterna återförenades skapade detta hos många tyskar, även om förloppet knappast var ett resultat av rysk generositet, en känsla av tacksamhet mot ryssarna som lät detta mirakel ske. Från återföreningen och till den ryska annekteringen av Krim låg den tyska politiken gentemot Ryssland under Helmut Kohl, Gerhard Schröder och Angela Merkel på det hela taget fast. Enligt Lough var de tyska politikernas dilemma att gapet mellan det Ryssland de ville se och det Ryssland de hade att göra med hela tiden vidgades. Kohl odlade 'bastu-vänskap' med Jeltsin och Schröder blev Putins bästa vän bland västpolitiker (möjligen med undantag för Silvio Berlusconi); båda trodde att dialog och handel skulle skapa ekonomisk tillväxt i Ryssland och därmed automatiskt gynna demokratisering och lagstyre. Men den ryska utvecklingen gick i motsatta banor. Angela Merkel förstod bättre vartåt Putin syftade men lät Nordstream utvecklas som ett 'kommersiellt projekt'.

Den ryska annekteringen av Krim fick den tyska illusionen att krackelera. Det gick inte längre att hålla fast vid visionen och blunda för verkligheten.

Schmidt och Schröder protesterade förstås när EU och USA införde sanktioner mot Ryssland. I ingetdera fallet är det så konstigt. Schmidt var 95 år gammal och Schröder firade sin 70-årsdag ihop med Putin. Merkel däremot konstaterade efter ett antal telefonsamtal med Putin att denne "levde i en annan värld".

Den ekonomiska relationen mellan Tyskland och Ryssland utvecklades inte som anhängarna av *Ostpolitik* hoppats. Tyskland har importerat kol, olja och gas från och exporterat maskiner och bilar till Ryssland. Tyskland har därigenom bidragit till att låsa fast Ryssland i rollen som råvaruleverantör. Mönstret har gått igen i över hundra år, även om den ryska exporten för hundra år sen bestod av spannmål snarare än kol, olja och gas. I stället för ekonomisk utveckling och tillväxt har Ryssland hamnat i en ond cirkel av statligt ägande, bristande konkurrens och korrupktion. Tyska banker har genom att låna sig till penningtvätt bidragit till den ryska korrupktionen.

Om Ryssland som ekonomisk makt är en dvärg så är den när det gäller spioneri och opinionspåverkan en jätte. I Tyskland gör sig inflytandet främst gällande – bortsett från gamla socialdemokrater som håller på att lämna scenen – hos den yttersta vänstern och högern. Till vänster (Die Linke) frodas nostalgi om Sovjet- och DDR-kommunism, till höger (Pegida, Alternativ für Deutschland) drömmar om reaktionär autokrati. Den ryska propagandan har dessutom i Tyskland två strängar att spela på som saknas i övriga europeiska länder: känslor av skam för det tyska barbariet i öster under andra världskriget och av tacksamhet över att den tyska återföreningen blev möjlig efter murens fall.

Lough konstaterar att en viss tillnyktring i synen på Ryssland ägde rum under Merkels tid som kansler. Men ändå:

It is reasonable to ask why it took fifteen years to conclude that the criminalized Russian state posed serious dangers to its citizens, its neighbours and Europe as a whole. German policymakers knew enough about the Russian system to understand how it functioned and whose interests it served. The answer is that they were not psychologically ready to translate that understanding into policy responses because it required overcoming the hurdle of Germans, who have committed such terrible crimes against Russians and other Soviet peoples, saying that Russia's leaders were criminals (s. 242).

En rad faktorer ligger alltså bakom Tysklands problematiska förhållande till Ryssland: Den ekonomiska komplementariteten baserad på ryska råvarutillgångar och tyska förhoppningar om en tillväxtmarknad i öster. Arvet från en *Ostpolitik*-doktrin enligt vilken samtal och handel automatiskt leder till stabilitet och fredliga relationer. Skuld-känslor efter andra världskriget. Tacksamhet efter återföreningen.

Lough avslutar sin bok med ett antal rekommendationer till tyska politiker. De handlar sådant som att föra dialog med det ryska civilsamhället i stället för med dess ledare, att stärka det tyska försvaret, att minska beroendet av rysk gas, att sluta använda klichéer om att "det inte kan finnas någon säkerhet i Europa utan Ryssland" eller att Ryssland behövs för att lösa konflikter på olika håll i världen, att motverka ryska påverkansoperationer. Sådana rekommendationer behövdes kanske för ett par år sedan. Efter det ryska anfallet på Ukraina är de självklarheter.

Vad har då Lough att säga i sitt efterord? Den tyska illusionen har självfallet krossats. "Russia's war against Ukraine has shattered Germany's post-Cold War identity and left its Russia policy in ruins." (s. 257) Ledande tyska politiker som kanslern Olaf Scholz, presidenten Frank-Walter Steinmeier och tidigare utrikesministern Sigmar Gabriel har erkänt att de misstagit sig på Ryssland; den oförbätterlige Gerhard Schröder ångrar däremot inget. De tyska företagens uttåg från Ryssland innebär likaså att en röst bakom *Wandel durch Handel*-strategin har tystnat. Det är tid för omprövning och ödmjukhet: "Germany will need time to find its feet in this rapidly changing situation that will force it both to re-assess its approach to Russia and pay greater respect to its allies who demonstrated a far better understanding of Moscow's intentions." (s. 267)

Loughs bok är lättläst och insiktsfull. Dess kanske främsta styrka är att den publicerades före den ryska invasionen av Ukraina, låt vara att dess rekommendationer inte längre är det minsta originella. Om boken hade kommit efter invasionen hade den förvisso haft sitt värde som en historisk tillbakablick på allt som hänt innan Ryssland slutligen kastade masken. Men som det nu är har Lough visat att han klarare kunde bedöma den ryska regimens karaktär än de ledande tyska politiker som i årtionden trodde att de hade unika kunskaper om Ryssland och genom att lirka med regimen kunde få den att röra sig i civilisatorisk riktning. Större närhet till något innebär som bekant inte alltid större insikt.

**Jonsson, Oscar, 2023. *Hotet från Ryssland*.
Stockholm: Mondial.**

Anmälan av Astrid Hedin

Alltför många har alltför länge missförstått Rysslands intentioner. Ända sedan mitten av 1990-talet har svenska försvarsbeslut utgått från att Ryssland varit på väg att demokratiseras – medan den faktiska utvecklingen gått stadigt i motsatt riktning. Insiktsunderskottet handlar inte bara om att Ryssland utgör ett hot, utan ännu mer om att dess arsenal av förnekbara, icke-militära maktmedel är bredare än bara cyberkrigföring eller desinformation.

Dessa är huvudbudskapen i Oscar Jonssons bok *Hotet från Ryssland* (2023): att Ryssland agerar fientligt mot Sverige och att spektret av påverkansmetoder är mer prioriterat, bredare och äldre än som vanligtvis uppmärksammats. Boken kom ut ett år efter invasionen av Ukraina, mitt under Sveriges NATO-förhandlingar, hamnade snabbt på den svenska sakbokstoppen och fick Sveriges Kommunikatörers hederspris för sin förmåga att nå fram till många människor. En kunnig och behändigt koncis analys, tyckte dagstidningsrecensenterna – och man kan bara hålla med.

Oscar Jonsson doktorerade i krigsvetenskap vid Kings College på en avhandling om ryskt militärstrategiskt tänkande – *The Russian Understanding of War* (2019). Numera forskar han vid Institution för krigsvetenskap på Försvarshögskolan. Den nya boken *Hotet från Ryssland* riktar sig till allmänheten. Den analyserar först Rysslands intentioner och sedan dess försvarspolitiska “verktygslåda”.

Mest uppmärksamhet har boken fått för delen om den ryska ledningens intentioner. Alltför länge har som sagt svensk konsensus utgått från att Ryssland lidit av bristfällig demokratisering, snarare än en framgångsrik autokratisering. Detta insiktsunderskott skyller Jonsson delvis på forskningens brister. ”Ett av de största hindren för att förstå hur Ryssland fungerar är att vi närmar oss det ryska systemet med ord bekanta för västliga politiska system. [...] Den demokratiska processen är utgångspunkten, även om den felar. Vi borde istället närma oss det ryska systemet med deras egna begrepp.” (s. 47)

Att kalla Ryssland ett hot mot Sverige bryter ett tabu. Traditionell apologetik har ju tolkat Rysslands förmåga att känna sig hotat som en konsekvens av Västs beteende. Man har ansträngt sig att se Moskva med de ögon regimen önskat. Men med invasionen av Ukraina går det inte längre att blunda för det ryska säkerhetstänkande som kritiska historiker länge varnat för. Åtminstone sedan

den amerikanske historikern Stephen Kotkins banbrytande bok från 1995 – *Magnetic Mountain: Stalinism as a Civilization* (University of California Press) – har ju historiker hävdat att Moskvas maktinnehav byggde på en fantasiberättelse om kommunismen som en globalt överlägsen civilisation, inringad av lömska fiender.

En intressant aspekt av Jonssons tillvägagångssätt är hur han framhäver vikten av den ryska ledningens subjektivitet, alltså dess uttalade och demonstrerade intentioner. Ett vanligare tillvägagångssätt för statsvetare är ju att börja med det internationella systemet och extrapolera staters intentioner därifrån. För krigsvetaren Jonsson är det empiriska studiet av staters subjektivitet en prioritet. “För att hamna rätt behöver man göra en noggrann analys av hur de ryska ledarna förstår världen, vad de fruktar, hur makt fungerar i landet och hur de tror makt fungerar i världen.” (s. 30). Jonsson är inte historiker, men noterar att den nutida ryska ledningens subjektiva uppfattning – att Ryssland befinner sig i ett slags evigt krig mot den västerländska demokratin som stats-skick – bygger på en tankefigur som går tillbaka till Lenin (s. 45-46). Med den nuvarande regimen har världsbilden från sovjeteran återupplivats, men utan den gamla ideologin. Slutsatsen är att regimen strävar efter tre mål: regimöverlevnad – krig enar befolkningen under ledaren – samt stormaktsstatus och en ny global säkerhetsordning.

Vilka motiv driver då hotet mot Sverige? Här argumenterar Jonsson att Sverige är besvärligt för Ryssland eftersom vi är en demokrati – och en aktivistisk sådan. Bärande delar av svensk utrikespolitik går emot ryska kärnvärden. Till exempel var Sverige tillsammans med Polen drivande i att lansera EU:s Östliga partnerskap som 2009 öppnade dörren för Belarus, Ukraina, Moldavien, Georgien, Azerbajdzjan och Armenien. Därför “sticker Sverige ut på Moskvas radar”. På längre sikt är det förvisso i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att dessa länder får lov att bli demokratier, men på kortare sikt har vi snarare sett destabilisering. “De dåliga nyheterna är att Sverige är i frontlinjen både för hoten mot Putinregimen och mot Rysslands stormaktsambitioner.” (s. 77). Så långt en skildring som vi kanske ändå känner igen: Sverige som normativ stormakt, vars globala inflytande som förebild och kritiker är starkare än våra realpolitiska resurser, som ekonomi och militär.

Färre dagstidningsrecensenter har framhävt andra halvan av Jonssons bok, om Rysslands maktmedel, alltså den speciella ryska verktygslådan för påverkan. Huvudpoängen i Jonssons bok är att Rysslands militärstrategi, trots snabb upprustning, fortfarande är helt centrerad på icke-militära påverkansmetoder (s. 113). Vad innebär det? “Oscar Jonsson varnar för Trump”, blev rubriken i en dagstidning. “Jag varnar nog framför allt för Ryssland”, svarade Jonsson roat på Twitter. Men hur går det egentligen till när Ryssland försöker påverka andra länder för att minska deras försvarsvilja och kapacitet? Som Wilhelm Agrell betonar i sin nya bok måste samhället ha förmåga till varseblivning för

att kunna hantera ett hot, så som det försämrade säkerhetsläget i dagens Europa (Agrell 2023).

Jonssons böcker skiljer sig från annan forskning genom att utgå från Rysslands egen definition av krig som en verksamhet som spänner långt bortom det militära. Hans återkommande poäng är att helheten är större än delarna. Spektrumet av samverkande påverkansmetoder är bredare än bara cyberkrigföring och desinformation. Vi går igenom Jonssons analys och återkommer till frågorna om varseblivning av hotet från Ryssland och av dess icke-militära påverkansmetoder.

Jonsson delar in den ryska verktygslådan i fem fack: det militära hotet, underrättelsehotet, cyberhotet, informationshotet och det ekonomiska hotet. För det militära hotet mot Sverige konstaterar Jonsson att Ryssland det senaste decenniet visat sig mer riskbenäget än många bedömare räknat med och att det militära hotet därmed inte är obefintligt. "Även om ett storskaligt angrepp mot Sverige inte är överhängande betyder det inte att militära hot saknas." (s. 119).

Tre av de fyra kategorierna av icke-militära maktmedel är välkända även för en bredare allmänhet. Till exempel har medvetenheten stigit att Ryssland driver cyberkrigföring. Här framhäver Jonsson att Sverige är världsledande på digitalisering men medioker på cybersäkerhet, men att man borde kunna lära av till exempel Ukraina.

Ett andra verktyg är informationskrigföring, där traditionerna går tillbaka till kommunisttiden. Desinformation underminerar det demokratiska samtalet och bidrar till polarisering och cynism. "Problemet är bara att gränsdragningen mellan inhemsk och utländsk påverkan är hårfin" skriver Jonsson, men guidar sedan i hur förlopp ändå kan analyseras, till någon grad (s. 161-163). Desinformation blir effektiv främst när svenska aktörer väljer att haka på och legitimera ryska narrativ. Till exempel visade sig den obehagliga kampanjen mot rysslandsforskaren Martin Kragh ha sitt ursprung i en ryskproducerad Sputnik-artikel på franska. Jonsson påminner även om hur Muellerutredningen i USA lyckades visa att ryska underrättelsetjänsten GRU koordinerat tidpunkten för läckor med Wikileaks, som i sin tur haft kontakt med presidentkandidaten Trumps son (s. 159). Detta är vältrampad mark. Om man kan påvisa överensstämmelser i tid och innehåll så ger det förstås ett kritiskt perspektiv på informationen.

Ett tredje ryskt verktyg är affärsinflytande. Ägande via skalbolag och offshorekonton nästlar sig in i det ordinarie näringslivet. Rysk penningtvätt finansierar olika former av icke-militär påverkan. Bidrag går till ett brett spektrum av politiska aktörer som underminerar det demokratiska samförståndet i västländerna. Särskilt problematisk är ekonomisk påverkan med lagliga metoder men säkerhetspolitiskt uppsåt. Hit hör till exempel försöken att vinna kontroll över kritisk infrastruktur som hamnen på Gotland och NordStream. Även dessa turer är välkända för dagstidningsläsarna.

Mest nytt i Jonssons bok är som sagt den bredare förståelsen av underrättelsehotet. Rysslands metoder är ett arv från kommunisttiden då KGB och andra kommunistiska säkerhetstjänster aktivt försökte påverka stat och samhälle i andra länder. Jonsson citerar avhopparen Oleg Kalugin, att subversion och så kallade aktiva åtgärder var "hjärtat och själen i sovjetisk underrättelsetjänst" (s. 135). Här kan man kommentera att traditionell forskning om underrättelseverksamhet alltså definierat bort sovjetidens mest centrala strategi ur ämnet. Både svensk underrättelseanalys och internationella *intelligence studies* handlar ju främst om informationsinhämtning.

Idag använder Ryssland etablerade påverkansmetoder från KGB-tiden för att öka polariseringen i andra länders samhällen och skapa oenighet mellan västliga allierade. Men det handlar som sagt inte bara om media och internet. Jonsson citerar rapporter från Säpo som redan för tio år sedan gjorde en försiktig skattning att det fanns ett eller flera hundratal underrättelseofficerare i Sverige som tillsammans med sina agenter räknades till upp över tusen personer (s. 140). Tio år senare anses dessa siffror ha ökat (*ibid.*). Man jobbar på. Här kan man tillägga att bristen på demokratisering i Ryssland innebär att kontinuiteten mellan dagens FSB och det gamla KGB är obruten – vilket rimligen gäller även de ryska nätverken och kunskapsamlandet om den svenska staten och samhället. Om riskbenägenhet visat sig vara karakteristisk för Rysslands nutida militära insatser så är extrem långsiktighet en välkänd egenskap hos den gamla sovjetiska säkerhetstjänsten.

I sin avslutande framåtblick betonar Oscar Jonsson att Rysslands användning av detta breda spektrum av metoder är del av en större strategi. Helheten är större än delarna. I media rapporteras kanske ett mystiskt misskött bygglovsärende i Västerås (s. 140) eller en misstänkt muta till en universitetsforskare vid Högskolan på Gotland (s. 171). Men, framhäver Jonsson, de uppräknade verktygen används långsiktigt och metodiskt för att påverka svenska uppfattningar och underminera den svenska beslutsamheten och statens kapacitet.

Den ryska strategin använder en omfattande verktygslåda – medan svenska diskussioner ofta fokuserar ett enskilt verktyg åt gången. Det kan handla om cyber – och då behövs IT-specialister. Eller om narrativ – och då behövs diskursanalys. Här kan man fylla i med just denna veckas diskussion (Valborgshelgen 2023) av hur regeringen vill att svenska universitet ska skärpa sin säkerhetsmedvetenhet. Detta blev i debatten genast en fråga om Kinas industri-spionage. Som Jonssons bok betonar är säkerhetshotet så mycket bredare – och mer svårpåvisbart.

Avslutningsvis lämnar jag här Jonssons bok för att överväga tre möjliga källor till kunskap och varseblivning av vari utmaningarna kan bestå: Journalistik, avhoppare och arkivforskning från historiska kommunistiska regimer.

Kruxet, för det första, är att många typer av påverkansförsök är svåra att forska om, för att inte säga omöjliga. Själva metoden för påverkan går ju ut

på att denna ska gå att förneka eller inte alls upptäckas. Generellt, skulle jag vilja säga, är journalister bättre skickade än forskare att påvisa påverkansoperationer, eftersom kraven på systematik och bevis är lägre än för vetenskapliga publikationer. Journalister kan jobba snabbt, otraditionellt och med internationella samarbeten. De senaste åren har flera journalister skrivit böcker om post-kommunistiska staters påverkansförsök mot Västländer. Som spännande läsning på en lång flygresa finns till exempel sinologen Alex Joskes bok om Kinas militära underrättelsetjänsts påverkansförsök i USA och Clive Hamiltons motsvarande bok om Australien. Om rysk påverkan finns till exempel den tyska boken *Die Moskau-Connection* (2023) av två journalister vid dagstidningen *Die Frankfurter Allgemeine Zeitung*, som beskriver förre förbundskanslern Gerhard Schröders kontakter med Ryssland från mitten av 1970-talet. Men riktigt bevisa *foul play* gör boken inte.

Även om dessa skickliga journalister lyckats gräva upp fascinerande information, och även om vi väljer att följa dem i tolkningen av den, så finns det inget sätt att uppskatta om vad de funnit är representativt för den större problembilden. Detsamma gäller det lilla antal avhoppare från kommunistiska staters säkerhetstjänster, vars böcker läses än idag. Har man lyckats fånga den mest typiska verksamheten eller den mest löpsedelmässiga? Med Oscar Jonssons ord är det främsta hotet från Ryssland idag "dropparna som urholkar stenen" (s. 197).

Den minst uppmärksammade källan till heuristiska insikter om dagens säkerhetshot är sannolikt kommunistländernas arkiv. Arkiven kan vara relevanta eftersom de nutida metoderna – minus internet och cyber – bygger på de gamla, som lärdes ut mellan kommunistländerna. Arkivforskningen har visat vilken hög prioritet och stor omfattning som så kallade aktiva åtgärder hade för underrättelsetjänsternas arbete under kommunisttiden.

Jonsson nämner de gamla arkiven från ryska Smolensk, som 1941 beslagtogs av Tyskland och efter kriget hamnade i USA. Men detta är ju gammal information! Sedan dess har historikerna hunnit bedriva nästan tre decennier av arkivforskning i alla de länder som 1989-91 lämnade kommunismen. Den utan jämförelse mest omfattande forskningen om kommunistiska system har bedrivits i de östtyska arkiven, som är bäst katalogiserade, mest tillgängliga, och har den bäst finansierade forskningen. De är särskilt intressanta, eftersom Östtyskland lydde så nära under Sovjetunionen, inte minst på underrättelsetjänstens område. Tyska förbundsdagens utredningstjänst gjorde nyligen en 30-sidig lista över teman och forskningsprojekt – bara om påverkansförsöken mot Västtyskland (Deutscher Bundestag 2022). Till exempel bedrev man förtalskampanjer mot enskilda kritiker i Väst och försökte påverka den västliga forskningen om de egna länderna.

Men mellan detta stora forskningsfält och statsvetenskapen finns både en språkbarriär och en ämnesbarriär. Den historiska forskningen bedrivs främst

på det egna landets språk och som *Aufarbeitung*, det vill säga "upparbetning" eller "bearbetning" av den nationella historien som en slags giftig restprodukt. I centrum står frågor om skuld, moral och offrens perspektiv. Denna forskning svarar främst indirekt på statsvetenskapens mer tekniska frågor om statens organisation, policies, rutiner och implementering. Dessa trippla barriärer – språk, ämnesdisciplin och forskningsapproach – gör att paradigmskiftande diskussioner fortfarande inte nått statsvetenskapen, vare sig i Sverige eller i andra länder. Till exempel behövs 1990-talets centraleuropeiska historikerdebatt (jfr Hedin 1999) som bakgrund för att förstå varför dagens tyska historiker inte tvekar att kalla både det nutida Kina och Ryssland för totalitära (jfr Behrends 2023). Tyska historiker har engagerat sig i dagsdebatten för att informera om den sekellånga historiska bakgrunden till dagens ryska agerande i Ukraina (Salonkolumnisten 2022-2023).

Intressant att notera – och här spinner recension vidare på frågan om varseblivning – är hur temat "avkolonisering" seglat upp på agendan för internationella konferenser året efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Kanske blir det nu som de forna sovjetdominerade staterna äntligen får genomslag för sin syn på Moskva, som en hotfull granne med ett blodigt och obearbetat förflutet? Avkolonisering – *de-colonisation* – är intressant nog det genomgående temat för höstens internationella slavistkonferenser: Amerikanska ASEES (Association for Slavic, East European and Eurasian Studies), brittiska BASEES (British Association for Slavonic and East European Studies), finska Aleksanteri-konferensen och även Södertörns CBEES (Centre for Baltic and East European research) toppar alla sina *Call for papers* med temat avkolonisering. Som ASEES skriver: "Russia's full-scale invasion of Ukraine has led to widespread calls for reassessment and transformation. [This] involves re-examining our current research, teaching, and professional practices."

För Sveriges och Västeuropas del är denna akademiska omställning ett viktigt steg för att möjliggöra varseblivning av den prekära situation som tyvärr finns i relation till vår granne Ryssland. Som Agrell betonar måste ett samhälle först ha förmåga till varseblivning för att kunna hantera ett hot. Så läs gärna Oscar Jonsson bok.

Referenser

- Agrell, Wilhelm, 2023. *Vi såg det inte komma: Att missa, förtränga och bortförklara samhällshot*. Lund: Studentlitteratur.
- Bingener, Reinhard & Markus Wehner, 2023. *Die Moskau-Connection: Das Schröder-Netzwerk und Deutschlands Weg in die Abhängigkeit*. München: C.H. Beck.
- Behrends, Jan Claas, 2023. "Putins persönliche Diktatur: Totalitarismus in Russland". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2023-04-30, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/putins-persoenliche-diktatur-totalitarismus-in-russland-18853895.html>

- Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienste, 2022. *SED-Westaktivitäten*. Dokumentation WD 1 – 3000 -02/22. <https://www.bundestag.de/resource/blob/890506/1dooba8270d4db926a2d42cf58ce4567/WD-1-002-22-pdf-data.pdf>
- Hedin, Astrid, 1999. "Kommunismens svarta bok – en fransk vändning på den tyska historikerstriden", *Res Publica* 46/47, s. 424-435. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:38610/FULLTEXT01.pdf>
- Jonsson, Oscar, 2023. *Hotet från Ryssland*. Stockholm: Mondial.

Sarotte, Elise, 2021. *Not one inch – America, Russia and the making of post-Cold War stalemate*. New Haven: Yale University Press.

Anmälan av Stefan Ring

Berlinmurens fall har i många avseenden kommit att bli en symbol för slutet på det kalla kriget. I själva verket var denna historiska händelse följden av en lång process som började innan muren föll och pågick även efteråt. Att hitta en startpunkt i ett historiskt förlopp är ofta vanskligt. Men frågan är om inte valet av Michail Gorbatjov till generalsekreterare i Sovjetunionens kommunistiska parti våren 1985 är den tidpunkt då förändringen började som sedan ledde fram till avslutningen på det som kommit att benämnas det kalla kriget.

Under sin korta tid som generalsekreterare från november 1982 till februari 1984 hade Jurij Andropov försökt att få bukt med den omfattande korrruptionen och den dåliga ekonomin i Sovjetunionen. Gorbatjov var därför medveten om de problem han hade att hantera redan innan sitt tillträde som ledare för Sovjetunionen. I ett försök att minska byråkratin och modernisera ekonomin införde Gorbatjov en reform som kom att kallas för perestrojkan (nydaning). Men han försökte även öppna upp det slutna sovjetiska samhället med glasnost (öppenhet). I omvärlden sågs hans förändringar som en positiv möjlighet att förbättra relationerna mellan öst och väst och han mottogs som en hjälte vid resor i västvärlden. Hans åtgärder påbörjade en process som satte igång flera andra händelseutvecklingar inom de stater som tillhörde Warszawapakten (WP) och där Berlinmurens fall spelar en särskild roll som markerar en händelse som

på ett helt avgörande sätt ändrade de säkerhetspolitiska omständigheterna och ledde fram till upplösningen av Sovjetunionen.

I boken *Not one inch – America, Russia and the making of post-cold war stalemate* har Mary Elise Sarotte skildrat den politiska utvecklingen och interaktionen mellan USA och Sovjetunionen/Ryssland. Sarotte behandlar perioden 1989–1999 och hennes bok är resultatet av en flerårig forskning där hon bland annat fått tillgång till den tidigare amerikanske utrikesministern James Bakers personliga arkiv. Hennes forskning i olika arkiv har kompletterats med hundratala intervjuer med personer som varit inblandade i processen. Det är minst sagt en imponerande forskningsgärning som ligger bakom Sarottes bok där hon visar hur inrikes- och utrikespolitik vävs samman med enskilda aktörers agerande i en komplex händelseutveckling som i alla avseenden knappast kan kategoriseras att vara utan misstag.

Det är flera olika händelseförlopp som påverkade de politiska besluten efter Berlin-murens fall. Återföreningen av Tyskland blev startpunkten för de politiska förhandlingar som kom att få en central roll i relationen mellan USA och Ryssland under den tidsperiod som skildras av Sarotte. Men det var även andra aktörer och händelser som kom att påverka utvecklingen. För de stater som tvingats in i Warszawapakten öppnades nu möjligheten att söka en väg bort från Sovjetunionen/Ryssland. Den ekonomiska utvecklingen i Ryssland innebar en ständig rädsla i USA för att prosovjetiska, kommunistiska krafter skulle ta över makten i Moskva. Men även den inrikespolitiska utvecklingen i USA med val till presidentämbetet och kongressen kom att spela en roll i beslutsprocessen.

USA hade två prioriteringar att ta hänsyn till. Dels fanns ett behov att möjliggöra för de öst- och centraleuropeiska staterna att välja sin egen säkerhetspolitiska väg bort från Moskva, dels att söka ett samarbete med Rysslands bräckliga demokrati med särskilt fokus på kärnvapenedrustning. Problematiken att balansera mellan dessa båda prioriteringar skulle visa sig bli en svårhanterlig fråga.

När president George H.W. Bush tillträdde sitt ämbete valde han att utse James Baker till utrikesminister. Till skillnad från Ronald Reagan valde Bush-administrationen en mer försiktig utrikespolitik. Baker meddelade i september 1989 den sovjetiske utrikesministern Eduard Sjevardnadze att USA inte hade någon önskan att skapa oro. Istället ville man välja en långsam förändringsprocess. Ett långsamt reformarbete uppskattades inte av alla. Den ungerske premiärministern Miklós Németh tog kontakt med den västtyske kanslern Helmut Kohl och beklagade USA:s långsamma agerande. Han var beredd att agera ändå. I Ungern fanns ett stort antal östtyskar som rest dit med förhoppningen att kunna komma till Västeuropa. Nu meddelade Németh att han var beredd att öppna gränsen mot väst utan att fråga Moskva om lov. Bilder i olika

nyhetsmedier på glädjestrålade östtyskar som strömmade över gränsen visade på att Warszawapakten höll på att falla samman redan innan Berlinmuren fallit.

När sedan den östtyska regimen öppnade gränsen i Berlin gick inte utvecklingen att stoppa. En person som kom att få en central roll i den fortsatta processen var nyss nämnde Helmut Kohl. Han hade länge haft en dröm om ett återförenat Tyskland och nu skulle han förverkliga den. Genom ett skickligt politiskt manövrerande, omfattande ekonomisk hjälp till Moskva och med stöd från Washington lyckades han åstadkomma en sammanförd tysk stat som även var kvar som medlem i Nato.

När Bill Clinton tillträdde som president i januari 1993 var det efter en kampanj som i första hand hade varit fokuserad på den nationella ekonomin. Inte minst i Moskva undrade man vilken politik som skulle komma från Washington. Den ryska ekonomin präglades fortsatt av korruption och kaos. De råd Clinton fick från Europa var att Ryssland behövde ekonomiskt stöd, men samtidigt hade kriget på Balkan börjat vilket skapade nya friktioner mellan Ryssland och USA.

Clinton inledde sin europapolitik med att introducera Partnership for Peace (PfP) i syfte att skapa ett Europa där det inte fanns några gränser och utanförskap. Även Ryssland inventerades och blev medlem. De forna medlemsstaterna i Warszawapakten – särskilt Polen, Tjeckien och Ungern – tyckte inte att PfP gav tillräcklig säkerhet. Rysslands hänsynslösa agerande i Tjetjenienkriget 1993–1994 ökade deras oro. Med framstående personer som Lech Walesa och Václav Havel i ledningen för kampanjen för ett medlemskap i Nato var det svårt att stå emot. När republikanerna vann majoriteten i Kongressen vid mellanårsvalet 1994 blev det politiska trycket att öka Nato med nya medlemsstater allt större. Clinton övergav tanken på att PfP skulle kunna ersätta medlemskap i Nato och beslutade att tillåta fler stater att bli medlemmar trots missnöjet i Moskva. I Washington försökte man balansera det ryska ogillandet med ökade ekonomiska insatser. Vid det ryska presidentvalet 1996 gjorde man allt för att Boris Jeltsin skulle vinna.

Efter att ha inväntat valutgången från det ryska valet påbörjades processen med att låta de forna medlemmarna i Warszawapakten att ansluta sig till Nato. De tre första staterna som blev medlemmar var Polen, Tjeckien och Ungern 1999, sedan följde Bulgarien, Lettland, Estland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Slovenien 2004, Albanien och Kroatien 2009, Montenegro 2017 och Nordmakedonien 2020. Medlemsantalet hade ökat från 16 medlemsstater till 30.

I sin analys är Sarotte kritisk till hur USA och Ryssland i en stegrande interaktion bidrog till att Europa efter det kalla kriget i hög grad kom att likna perioden efter det andra världskriget – med skillnaden att gränsen nu gick längre österut. Hon lyfter fram den kritik som menar att utvecklingen försvagade Nato, förödmjukade Moskva och underminerade möjligheterna till avtal kring vapenkontroll. Sarottes utgångspunkt är att Ryssland i framtiden skulle återhämta sig

från den politiska och ekonomiska kollapsen och även fortsättningsvis vara en central aktör på grund av sin storlek och innehav av kärnvapen. Ryssland borde därför ha fått ett större inflytande i den europiska utvecklingen och även gett dem en ökad säkerhet i en gemensam säkerhetsstruktur. Samtidigt påpekar hon att många av de spänningar som uppstått i Europa beror på ryska beslut och där inte minst det ryska agerandet i Tjetjenien minskade förtroendet för Ryssland bland stater i östra Europa.

Sarotte frånsäger inte de länder som fanns bakom järnridån deras rätt att själv välja den lösning som de anser ger bäst säkerhet. Hon menar dock att de istället för att snabbt bli medlemmar i Nato skulle erbjudits att stanna kvar i Pfp med ett erbjudande att på sikt kunna ansluta till Nato. Eftersom Ryssland var medlem av Pfp skulle ett sådant agerande från USA och Nato enligt Sarotte inneburi möjligheter att integrera Ryssland i det europeiska säkerhetssamarbetet.

I sina slutsatser har Sarotte två utgångspunkter i sin analys om hur den nuvarande negativa utvecklingen hade kunnat undvikas. Det ena är att vi måste acceptera Rysslands oro och vara beredda att ge dem intressesfärer där Moskvans inflytande får dominans. En logisk konsekvens blir att de stater som hamnar i denna intressesfär får acceptera att ge upp sin säkerhetspolitiska självständighet. Den andra utgångspunkten blir då att de stater som hamnar i denna intressesfär är beredda att acceptera denna utveckling.

Den första premissen i Sarottes analys utgår från att om USA hade behandlat Ryssland med respekt och förstått att de har en historia av att bli angripna. Eftergifter från väst hade då belönats med en demokratisk utveckling i Ryssland och med en global nedrustning. Det här synsättet kräver att vi tror att Ryssland är ett land, en nation, som agerar och resonerar med västerländska värderingar som grund. Det finns knappast någon empiri som stödjer en sådan analys. När till exempel Solsjenitsyn 1974 tvingades i exil och mötte journalister frågade de hur tillståndet var i Sovjetunionen. Han svarade med att börja förklara historien om tsarväldet. För att förstå Ryssland måste man inse att den ryska historien har en central roll även bland dagens makthavare. Ett exempel är att Aleksandr Dugins teorier har haft en stor påverkan på den politik som utmärker Putin. Men Dugin har i sin tur hämtat inspiration från 1800-talets slavofiler som filosofen Alexej Chomjakov och utbildningsministern Sergej Uvarov som beskrev Västeuropa som gammalt och skröpligt, till och med ruttet. Mot denna civilisation på reträtt ställdes den ryska, präglad av energi och tillförsikt. Dugin utgår även från en geopolitisk idévärld där Halford Mackinder står i centrum. Den som behärskar den euro-asiatiska landmassan, hjärtlandet, behärskar världen. I detta sammanhang är Ryssland ett imperium, med rätt att ställa krav på underkastelse.

För att Ryssland ska nå sina säkerhetspolitiska mål krävs intressesfärer som i den europeiska kontexten är bekymmersamma. Genom Helsingforsavtalet

1975, vilket även undertecknades av Sovjetunionen, skapades en europeisk säkerhetsordning som, inte minst för mindre stater, innebar en ökad trygghet. I avtalet erkändes viktiga principer för samarbetet mellan de stater som ratificerat avtalet, men även erkännandet av respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, inklusive frihet för tankar, samvete, religion och tro. Samarbetet mellan stater ska präglas av att alla stater är suveräna och har rätt att fatta egna självständiga beslut. Gränser ska vara okränkbara och det ska inte förekomma någon form av hot eller användning av maktmedel. Denna säkerhetsordning ger varje stat rätt att på egen hand välja vilken organisation som man vill samarbeta med eller söka medlemskap i. I Sarottes bok nämns Helsingforsavtalet bara en gång och då i samband med att Ryssland skulle tvingas erkänna att Tyskland skulle ha rätt att välja sin egen säkerhetslösning. I hennes perspektiv blev Helsingforsavtalet något av en metod att utpressa Ryssland. För mindre stater i Europa förtjänar avtalet en viktigare roll.

Sarotte har gjort en viktig forskningsinsats genom att beskriva den omstörtande och viktiga politiska utvecklingen under 2000-talet första decennium. Tyvärr visar hon samtidigt på en bristfällig kunskap om europeisk och inte minst rysk historia. Detta är dessvärre något mindre stater i Europa såsom Sverige ständigt bör var medvetna om. Sarottes okunskap är nämligen inte ovanlig i den amerikanska politiska och akademiska eliten.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.org