

*Anförande av ÖB general Håkan Syrén vid Folk och Försvars seminarium "En större roll för Sverige i internationella operationer?" i Stockholm den 4 april 2005.*

## **Tankar om nationell strategi för internationella operationer**

Vi har just lyssnat till flera anföranden som på ett konkret sätt fört oss in i vad det internationella arbetet på fältet innebär och vad det ställer för krav på oss och andra.

Det har varit en bra inramning till den fortsatta diskussionen. Vi får i vårt byråkratiska politiska och militära planeringsarbete aldrig glömma det ansvar vi har, både mot människorna i de berörda länderna och gentemot alla de som ställer upp i insatserna. Det handlar om människors liv! Vi måste alltid göra vad som är möjligt för att garantera framgång och säkerhet i de insatser vi ger oss in i. Det finns ingen plats vare sig för önsketänkande eller oövertänt risktagande. Vår uppgift är att tillsammans med andra länder bidra till en värld byggd på respekt för internationella rättsprinciper och mänskliga rättigheter.

Jag kommer att börja med en kort tillbakablick, därefter säga några ord om var vi står idag samt till sist ge lite tankar om fortsatta möjligheter och vägval i utformningen av en långsiktig svensk strategi.

### ***Svenska bidrag till internationella operationer – kort historik***

De internationella uppgifterna har under de senaste tio åren successivt fått en allt mer framträdande roll i svensk försvarspolitik och försvarsplanering.

Ibland förleds vi kanske därför att tro att internationella insatser är något fundamentalt nytt för den svenska Försvarsmakten. Så är det naturligtvis inte!

Internationella insatser har vid det här laget en lång historia för svensk del. Sedan de första FN-insatserna för ungefär femtio år sedan har omkring 100.000 svenska män och kvinnor deltagit i insatser på olika håll i världen. I genomsnitt har ungefär 1000 svenskar ständigt varit ute i insatser, först mest i Mellanöstern, Kongo och på Cypern, senare främst på Balkan och just nu också i Afghanistan och Liberia.

Trots detta har Försvarsmaktens bidrag till internationella operationer i realiteten ända till för några år sedan varit en "sidouppgift"!

Med en årlig värnpliktsutbildning av runt 50 000 soldater, med en befälskader på runt 20 000 och en materiell bas för att försörja en mobiliserad krigsorganisation på över 800 000 man fanns också förutsättningar för att försörja internationella insatser på långt över den nivå vi då hade. Det har alltså kunnat vara en sidouppgift därför att den dimensionerande huvuduppgiften – nationellt försvar mot storinvasion – "på köpet" gav det svenska försvaret en stor inneboende förmåga att verka även internationellt.

Det dåtida behovet av en långsiktig nationell strategi av det slag vi nu diskuterar var alltså rätt begränsat.

FN gav ända fram till mitten 1990-talet ramen för våra insatser:

- I nästan samtliga fall handlade det om utpräglade fredsbevarandeoperationer, där FN med de stridande parternas samtycke tagit på sig rollen att övervaka en existerande freds- eller vapenstillståndsöverenskommelse.
- De deltagande ländernas kontingenter hade normalt väl geografiskt avgränsade uppgifter och behovet av gemensamma principer för multinationell samverkan – det vi i dag kallar interoperabilitet – begränsat.
- Huvuddelen av de kontingenter som sändes ut ersatte en tidigare kontingent, vilket medgav god tid för planerade förberedelser.

Dessa grundvärden började luckras upp efter det kalla krigets slut när behoven av en mer aktiv internationell krishanteringsförmåga påtagligt ökade.

Balkanutvecklingen i början på 90-talet blev katalysator för en snabb utveckling av det internationella samfundets förmåga. De multinationella insatserna i Bosnien och senare i Kosovo ställde växande krav på gemensamma förberedelser och samverkansförmåga på fältet. Nato hade redan tidigare ett väl utvecklat system för att driva på samverkansförmågan mellan sina medlemmar och detta system utvecklades nu till att innefatta även en vidare krets av så kallade partnerländer.

För den svenska Försvarsmakten var detta ett stort steg. Från självvald isolering och ”svensk profil” påbörjades ett ambitiöst interoperabilitetsprogram inom ramen för vad som kom att kallas PFP Planning and Review Process, förkortat PARP.

PARP blev ett sätt att driva på hela Försvarsmaktens internationalisering. Deltagandet i PARP kopplades naturligt till våra så kallade internationella registerförband, det vill säga de förband som vi öronmärkte för att kunna utnyttjas i internationella krishanteringsinsatser. I dag omfattar programmet drygt 60 interoperabilitetsmål.

En del kritiska röster har under senare år höjts för att vi varit alltför snabba att anmäla en bred flora av förband till de olika internationella registren.

Vi kan konstatera att det är förhållandevis många så kallade registerförband som aldrig tagits i anspråk för operationer. Efterfrågan koncentreras i dag till markstridskrafter. Jag anser att vi – i ljuset av vår samlade resurssituation och arbetet med EU Battle Group – i det korta perspektivet måste diskutera bredden i våra förbandsregister.

Jag ser dock ingen anledning till kritik bakåt i tiden. Utan att det kanske alltid explicit utsades, måste bredden förstås i ljuset av den övergripande politiska – och militära – ambitionen att frigöra Försvarsmakten från decennier av självvald nationell isolering. Det har alltså funnits ett starkt både politiskt och militärt intresse för att se till att alla delar av Försvarsmakten blev delaktiga i internationaliseringen. Det är fortsatt viktigt!

Vad som däremot nu kan diskuteras är beredskapsnivån för en del förbandstyper som just nu inte är omedelbart efterfrågade. De förband som inte efterfrågas internationellt just nu behöver inte ha samma höga beredskap som andra.

## ***Dagens verklighet***

De senaste åren har bilden påverkats både av EU:s växande ambitioner inom internationell krishantering och genom statsmakternas inriktning att ge de internationella uppgifterna en tyngre roll i försvarspolitikerna.

Det svenska samarbetet med Nato har vidareutvecklats, vilket bl.a. kommit till uttryck genom det brigadledningsansvar som Sverige hade i KFOR förra året. Sverige deltar i dag i olika former i de pågående Nato-ledda krishanteringsinsatserna.

EU:s säkerhetsstrategi som antogs 2003 är tydlig och ambitiös och innefattar en utvecklad europeisk förmåga att ta sig an krävande krishanteringsuppgifter inom hela spektrat från humanitära insatser till fredsframtvingande insatser. Redan 2008 ska EU-länderna enligt ett roterande beredskapsschema upprätthålla en förmåga att inom tio dagar kunna sätta in två stridsgrupper om vardera cirka 1 500 man, så kallade Battle Groups.

Sverige har gentemot EU gjort ett krävande nationellt åtagande som väl svarar mot den större roll vi vill ge de internationella uppgifterna. Försvarsmaktens mest prioriterade uppgift under försvarsbeslutsperioden är att verkställa Sveriges politiska åtagande att som så kallad Framework Nation ta ansvar för den Nordic Battle Group som den 1 januari 2008 skall stå färdig för insats. Det är ett arbete som innefattar en nära samverkan med framför allt Finland och Norge, men också med stöd från Storbritannien och Estland.

Det är ett mycket konkret mål som på många sätt kommer att driva på Försvarsmaktens reformprocess. Det ställer stora och omedelbara krav på Försvarsmakten, krav som påverkar Försvarsmaktens verksamhet redan i år. Många av de långsiktiga förändringsbehov som jag i olika sammanhang pekat på måste nu konkretiseras och omgående omsättas i effektiv handling. Utmaningarna spänner över hela fältet från personalförsörjning och anställningsformer till multinationella övningar och beslutsfattande.

Vi behöver ett i grunden förändrat personalförsörjningssystem – omfattande såväl värnpliktiga som anställda – och vi behöver vidareutveckla samarbetet både i den nordiska kretsen och i Europa. Nu får vi för första gången ett tydligt kvitto på vad som krävs för att förverkliga det framtida insatsförsvar som vi siktar mot, liksom en tydlig bild av vad insatsförsvaret är.

De tidigare presentationerna har givit en bra bild av de erfarenheter vi fått liksom av de möjligheter och begränsningar som vi har inflytandemässigt.

## ***Framtiden***

När vi blickar framåt är bilden entydig: Riksdag och regering vill att Sverige väsentligt höjer sin förmåga och ambition att bidra till internationell krishantering. De internationella uppgifterna är den uttalade huvuduppgiften för Försvarsmakten här och nu. Vi skall på sikt fördubbla vår kontinuerliga internationella insatsnivå jämsides med att vi periodvis och regelbundet återkommande upprätthåller en snabbinsatsförmåga på stridsgruppsnivå inom ramen för en Battle Group.

Samtidigt skall Försvarsmakten dels upprätthålla förmåga att hävda landets territoriella integritet, dels säkerställa långsiktig nationell kompetensbredd och förmåga att möta framtida kända och okända utmaningar.

Allt detta skall ske inom ramen för en försvarsmakt som – åtminstone som jag tolkar situationen i dag – knappast kan förväntas få större ekonomiska resurser.

Det är en hög ambition. Av detta följer att en helt övergripande prioritet i det långsiktiga arbetet måste vara att få de olika uppgiftsbenen att så långt det överhuvudtaget är möjligt verka ömsesidigt stödjande. Vi har helt enkelt inte råd att låta Försvarsmaktens olika uppgifter dra i olika resurssplittrande riktningar.

Jag varken kan eller vill sätta siffror på hur mycket av vår försvarssatsning som ska motiveras internationellt och hur mycket som ska motiveras nationellt långsiktigt. I mitt perspektiv handlar det om att skapa en fungerande helhet där de två uppgifterna är ömsesidigt förstärkande.

Vi måste alltså så långt det är möjligt styra våra internationella prioriteringar så att de främjar den långsiktiga kompetens och förmåga, som vi behöver nationellt. Den beredskap som vi skapar för internationella uppgifter måste också kunna utnyttjas nationellt.

Jag får ofta frågor om hur de internationella operationerna, som i budgeten tilldelas drygt en miljard på ett särskilt öronmärkt anslag (6.1.2), kan ses som en huvuduppgift inom ramen för en samlad försvarsbudget på ungefär 37 miljarder.

Svaret är att de öronmärkta pengarna bara är en del av kostnaden och bara innefattar själva insatskostnaderna, medan alla kostnader för att bygga upp och hålla förmågorna i beredskap ingår i det samlade försvarsanslaget.

Hur mycket av det senare som åtgått till att skapa just de internationellt användbara förmågorna är närmast en bokföringsfråga, som beror på hur man väljer att räkna. Utgår vi från att den internationella uppgiften ligger i botten får vi en bild, utgår vi från att de krav som ställs av den långsiktiga uppgiften att vidmakthålla långsiktig förmåga och kompetens ligger i botten, så blir bilden en helt annan.

När vi prioriterar måste vi utgå från ett antal överväganden:

- Vad är efterfrågat?
- Var kan våra insatser ge störst resultat?
- Vilken profilering ger oss störst inflytande – politiskt och militärt?
- Vilken profilering ger oss störst möjligheter att skapa synergier mellan internationell verksamhet och långsiktig nationell förmågeutveckling?

Ytterligare en faktor får allt större betydelse i takt med att den europeiska solidaritetsdimensionen utvecklas och vår egen nationella resursbas krymper:

- Vilken profil ger oss bäst förutsättningar att i framtiden hävda svenska säkerhetspolitiska intressen i vårt närområde?

När jag blickar framåt så är det med ungefär följande:

Två förhållanden utgör de yttre ramarna för utformningen av vår strategi. Vi måste ha en förmåga som är efterfrågad och vi måste ha en förmåga som ger bästa möjliga förutsättningar för att lösa uppgifterna.

I övrigt handlar det om att välja respektive att ge och ta i förhandlingar med andra parter där våra intressen står mot andras intressen.

Precis som alla andra länder måste vi se till våra egenintressen och till våra möjligheter att åstadkomma resultat utifrån våra förutsättningar.

Vi har både politiska och militära egenintressen. Andra har bättre förutsättningar än jag att utveckla de politiska intressena så mitt fokus ligger naturligen på de militära egenintressena.

Dock ett par korta mer övergripande synpunkter.

*För det första:* Bidrag är inte bara en fråga om ekonomisk ”burden-sharing” utan också en fråga om politisk ”burden-sharing”. Hänsyn gör att vi måste kunna erbjuda effektiva bidrag i alla typer av operationer och kunna vara med och dela risker med de övriga bidragsgivarna.

*För det andra:* Våra militära bidrag är inte bara del i ett militärt förhandlingsspel, utan är också hårdvaluta i ett bredare politiskt förhandlingsspel, där ”äpplen byts mot päron”. När vi kan ställa upp med efterfrågade bristresurser så kan det ge politisk utdelning på helt andra plan. Ett aktuellt exempel är vår insats i Kongo med specialförband sommaren 2003 som stärkt vår trovärdighet i det fortsatta arbetet med att utveckla det säkerhetspolitiska och försvarspolitiska samarbetet i inom EU.

Från både politiska och militära utgångspunkter är det centralt att Sverige kan verka inom hela den politiska och militära ledningsstrukturen. Vi måste ha insyn och vi måste kunna utöva inflytande när viktiga egna intressen berörs. Det är nödvändigt både för att vi ska kunna hävda våra intressen i beslutsprocess och planering inför internationella operationer och för att vi ska kunna delta i operationerna på ett effektivt och säkert sätt.

Jag har tidigare berört andra intressen som kan betecknas som mer försvarsmaktsspecifika. De handlar främst om att kunna åstadkomma både effektiva militära bidrag till internationella operationer och en ändamålsenlig uppbyggnad av den grundläggande militära kompetens och förmåga, som vi behöver för att möta nu okända säkerhetspolitiska hot och utmaningar.

Jag ser det framöver som helt nödvändigt att skapa en helhetsstrategi där våra internationella insatser – och våra förberedelser för dessa – utnyttjas maximalt för att utveckla och vidmakthålla professionalismen i organisationen.

Vår förmåga att vidmakthålla långsiktig kompetens och förmåga – grundläggande försvarsförmåga – bygger på att vi bibehåller förmåga att leda och genomföra väpnad strid i sammansatta förband. Av detta följer några viktiga slutsatser för inriktningen av vårt internationella deltagande.

Vi måste se till att vi kan delta med tillräckligt stora förbandsenheter. Stridsgruppsnivån representerar från militära utgångspunkter en kritisk nivå. Den utgör den lägsta nivån inom vilken flertalet militära funktioner verkar tillsammans. Stridsgruppsnivån kan ses som den

tidigare brigadnivån anpassad till dagens tekniska nivå. Först på den nivån tränar vi vår förmåga på ett sätt som bidrar till vår egen långsiktiga förmåga. Först på den nivån får vi också möjligheter att få ett mer påtagligt inflytande på högre ledningsnivåer i ledningsstrukturen.

Vi måste se till att vi kan bidra med personal till hela ledningskedjan. Det innebär att vi måste ha en tillräcklig pool av kompetenta officerare som kan hävda sig i konkurrensen om viktiga och krävande befattningar. Det innebär i sin tur att vi måste vidmakthålla en egen struktur och övningsverksamhet som möjliggör tillräcklig kompetensutveckling. Det internationella samarbetet inom utbildnings och övningsområdet blir i det sammanhanget en nyckelfråga.

Jag vill tillägga att just kompetensen på alla nivåer hos vår personal i de multinationella ledningsstrukturerna – både militärt och civilt – är en nyckelfaktor när det gäller insyn och inflytande. De länder som har förmåga att ta på sig krävande ledningsuppgifter får med automatik ett inflytande och en insyn som är mångdubbelt större än vad insatsen i personal i övrigt motsvarar.

Lika viktigt är naturligtvis att vi har kompetenta chefer på fältet för våra förband. Det ingår i grundkravet, att de förband vi ställer upp med måste vara förberedda för sin uppgift. Inte desto mindre är det viktigt att framhålla att demonstrerad skicklighet i svåra situationer också ger en good-will, som kan utnyttjas både militärt och politiskt.

Avvägningen mellan snabbinsatsförmåga och förmåga att långsiktigt stödja pågående operationer är svår. Den höga beredskapen har traditionellt varit förenad med stora kostnader för länder som – likt Sverige – bygger på ett mobiliserbart värnpliktsförsvar. Vi har vant oss vid att ha ett magasin av grundutbildade soldater, som är tillräckligt stort för att utan problem kunna försörja de löpande insatserna.

När vi nu går mot ett insatsförsvar blir bilden en annan. För att försörja den ambitionsnivå, som nu formulerats, kommer vi årligen att behöva rekrytera mellan tre och fyratusen soldater. Det innebär att i genomsnitt varannan grundutbildad värnpliktig soldat kommer att efterfrågas för internationella uppdrag.

Jag är optimistisk om möjligheterna att åstadkomma ett utbildnings- och rekryteringssystem som möter väsentligt högre ambitionsnivåer vad gäller effektivitet än idag. Jag inser emellertid likväl att osäkerheterna är stora och att det kommer att krävas en fortlöpande anpassning av mål och medel. Just nu bestäms vår inriktning i hög grad av vårt Battle Group-mål, men framöver kommer vi också att behöva ägna betydande kraft åt den ambitionshöjning vi eftersträvar av vår samlade kapacitet.

Av flera skäl är det dessutom viktigt att även de löpande insatserna i möjligaste mån sammanhålls i minst bataljonsinsatser. Resurserna för underhåll och ledning är i dag inte alltid proportionella mot förbandets storlek och om våra insatser sprids ut i kompaniener så blir effektiviteten och rationaliteten låg. Vidare är det svårare att hävda svenska normer för uppträdande då våra förband på lägre nivå ingår i andra nationers enheter. Inflytandet och insynen ökar också i takt med förbandsbidraget. Ur militär synvinkel är det därför klart att föredra att genomföra färre men större samtidiga insatser.

Låt mig i det sammanhanget tillfoga att jag gärna ser en ökad öppenhet för att uttrycka vår egen ambitionsnivå i andra termer än bara antal deltagande soldater. Vi har ett behov av att

kunna utveckla inte minst mer teknikintensiva funktioner inom Försvarsmakten. Vi kan utan tvekan ge viktiga bidrag till det internationella samfundets förmåga inom sådana områden.

Slutligen, frågan om att långsiktigt kunna hävda egna säkerhetspolitiska intressen i vårt närområde, är komplicerad och i grunden mer en politisk än en rent militär fråga.

Den inriktning och utformning av Försvarsmakten som vi nu väljer styr i hög grad vår framtida handlingsfrihet. Inom de ekonomiska ramar som Försvarsmakten givits kommer den att kunna vidmakthålla grundkompetens och förmåga inom de områden som prioriteras högst – dock inte på samma nivå eller med samma bredd som hittills.

Eventuella framtida yttre militära hot av mer omfattande slag kommer därför knappast att kunna hanteras rent nationellt – därtill kommer vår egen resursbas att vara för liten. Detsamma gäller för övrigt i stort sett alla europeiska länder. Det kommer alltså att krävas ett samarbete.

När vi nu väljer vår egen inriktning behöver även detta vägas in. Vi måste skapa handlingsfrihet även för framtida samarbete. Tidskonstanterna är långa och vi måste redan idag så långt det är möjligt bädda för att i sådana – eventuella – framtida samverkans-situationer kunna hävda egna vitala intressen. Annorlunda uttryckt: Vi måste precis som alla små länder tänka särskilt noga på vad vi är beredda att låta andra bidra med respektive vad vi till varje pris vill kunna klara själva.

Jag ser det som fortsatt viktigt, för att inte säga nödvändigt, att vi utvecklar vår interoperabilitet och vårt internationella samarbete inom hela Försvarsmakten. Vi måste sträva efter att bibehålla professionell militär kompetens även på högre ledningsnivåer. Vi kan sänka beredskapskrav inom sådana funktioner som idag inte är efterfrågade internationellt, men bör så långt det är möjligt vidga förutsättningarna för deltagande för alla militära funktioner som vi av långsiktiga nationella skäl vill bibehålla.

### ***Avslutande summering***

De utmaningar som vi står inför är mycket stora. Jag har nämnt personalförsörjningen. Det är en helt avgörande fråga. Där har vi kommit en bit på vägen och jag räknar med att senare i år kunna lägga fram ett sammanhållet reformpaket, som åtminstone ska kunna ge ett antal viktiga delar i vår framtida strategi.

Men personalförsörjningsområdet är förvisso inte den enda utmaningen. Den fortsatta internationaliseringen är en utmaning i sig som ställer krav på hög professionalism om vi skall kunna hävda våra intressen. Det ställer fortsatta krav på utveckling av vårt utbildnings- och övningssamarbete.

Vi går mot en struktur som oundvikligen blir allt mer lik andra europeiska länders.

Det öppnar nya möjligheter för samarbete på alla nivåer alltifrån EU, via riksdag och regering till myndigheter.

Men det ställer också krav på en fortgående omställning. Den innefattar en besvärlig avvägning mellan satsning på vad vi brukar kalla förbandsverksamhet och

materielanskaffning. Vi har traditionellt satsat en mycket hög andel av vår försvarsbudget på ny materiel. Vi har kommit långt i utvecklingen av en ny materielstrategi, men även här står vi inför fortsatta utmaningar och svåra beslut.

Frågorna är alltså många när vi nu går vidare. Arbetet med att nu lösa den givna uppgiften att skapa ett svenskt bidrag till EU Battle Groups har högsta prioritet och kommer att kräva en stor kraftansträngning under de närmaste åren. Den är samtidigt en oerhört värdefull katalysator för det fortsatta förändringsarbete som nu krävs och en utmaning som kommer att hjälpa oss att tillsammans definiera de fortsatta stegen i vår strategi för försvarets fortsatta reformering.

---