

UMEÅ UNIVERSITET
Statsvetenskapliga institutionen

SÄKERHETSPOLITISKT
AGERANDE ÖVER TIDEN

Gunnar Jervas

SÄKERHETSPOLITISKT AGERANDE ÖVER TIDEN

Ett försök till formulering av en pre-teori
med utgångspunkt från den amerikanska poli-
tiken under Kennedy-Johnsonperioden.

Akademisk avhandling

som med tillstånd av rektorsämbetet vid Umeå universitet för
vinnande av filosofie doktorsexamen framlägges till offentlig
granskning vid Statsvetenskapliga institutionen, Sal 203, Sam-
hällsvetarhuset, Umeå universitet den 27 maj 1971, kl 10.15

av

Gunnar Jervas
fil.lic.

RÄTTELSER

<u>Sida/rad</u>	<u>Står</u>	<u>Skall stå</u>
16/4	kontrollerbar	okontrollerbar
32/36	civilmål	militärmål
42/27	tempor	tempot
62/6	utöver	utövar
145/44	stöder	stödet

SÄKERHETSPOLITISKT ÅGERANDE ÖVER TIDEN

Ett försök till formulering av en pre-teori
med utgångspunkt från den amerikanska poli-
tiken under Kennedy-Johnsonperioden.

GUNNAR JERVAS

INNEHÄLLSFÖRTECKNING

	<u>SID.</u>
<u>Sektion A: INTRODUKTION</u>	
1. Om teoribildningens förutsättningar	1
2. Intentioner och angreppssätt	4
<u>Sektion B: PERIODEN</u>	
1. En kortfattad tillbakablick	9
2. Den graderade vedergällningens doktrin	14
2.1. Principer och attityd	14
2.2. Den högre nivån	21
2.2.1. Ett utvecklingsperspektiv	21
2.2.2. Den dynamiska terrorbalansen	34
2.3. Den lägre nivån	44
2.3.1. Förhållandet mellan nivåerna	44
2.3.2. Den icke-konventionella strategin	49
<u>Sektion C: PRE-TEORIN</u>	
1. Föreställningsramen	62
1.1. Handlingsvariablerna	62
1.2. De givna faktorerna	70
1.3. Resultatvariablerna	79
1.4. Beslutsproblematiken	88
2. Processen	97
2.1. Interdependens och adaptation	97
2.2. Kapabilitet och handlingsrun	110
2.3. En aktiv totalsyn	119
2.4. Mål och stöd	128
2.5. Det underliggande mönstret	138
 SUMMARY	150
NOTAPPARAT	159
REFERENSER	172

Sektion A: INTRODUKTION

1. Om teoribildningens förutsättningar

Det är en gammal, men ständigt lika aktuell, tvistefråga huruvida händelser och processer där mänskor är inblandade är unika eller om man kan räkna med någon form av upprepning. Åtskilliga ståndpunkter har tagits i denna fråga, men ingen torde kunna betraktas såsom definitiv. Vi skall inte försöka återge alla dessa uppfattningar; en sådan redovisning skulle bli alltför omfattande för att kunna genomföras inom ramen för detta kapitel. Med tanke härför skall vi begränsa oss till tre huvuduppfattningar i det nedanstående.

Den första av dessa framhåller att internationella fenomen och processer inte är unika utan upprepar sig i enlighet med en eller flera principer. Om detta vore fallet borde man följaktligen kunna lära sig att förstå aktuella händelser och förlopp med utgångspunkt från tidigare sådana. Den närmast till hands liggande metoden för att vinna insikt i problem av internationell karaktär skulle därför bestå i ett systematiskt studium av det förgångna. Härigenom skulle man kunna avtäcka de existerande regelbundenheterna och de bärande principerna bakom dessa. När detta forskningsarbete genomförts borde man ha tillägnat sig goda kunskaper om såväl det förgångna som det aktuella skeendet. Denna huvudståndpunkt innebär med andra ord att det skulle finnas goda förutsättningar för en framgångsrik teoribildning på det område som vi studerar i denna framställning.

Den andra huvuduppfattningen, vilken kan ses som den förstas motsats, går ut på att händelser och processer inte upprepar sig; de anses inte följa några påvisbara principer utan vara av unik karaktär. Om detta vore fallet skulle det inte tjäna mycket till att studera det förgångna, eftersom detta och det nuvarande inte har någon gemensam nämnare. Det är uppenbart att en verklighet som är av denna karaktär måste göra den som arbetar med teorikonstruktion tveksam inför det meningsfyllda i sin sysselsättning; de studerade fenomenen är unika och upprepar sig inte, vilket lägger hinder i vägen för generaliseringar. Denna huvudståndpunkt inger föga hopp om att man skall kunna tillägna sig några djupare insikter i säkerhetspolitiska förhållanden.

Det tredje huvuduppfattningen, vilken kan sägas ligga mellan de båda tidigare omnämnda ståndpunktarna, går ut på att händelser och processer vare sig är helt unika eller helt repetitiva och determinerade. Man menar att även om fenomenen är skilda åt i tid och rum, så innehåller dessa vissa likheter som gör det möjligt att dra lärdom av det förgångna och därigenom vinna insikter i det aktuella. Å andra sidan betonar man samtidigt förekomsten av olikheter, liksom det komplexa och svårgräpara hos fenomen där mänskor är inblandade. Det sistnämnda gäller naturligtvis för alla socialvetenskaper, men eftersom säkerhetspolitiken förs på det internationella planet, samtidigt som den influeras av de nationella förhållandena, har vi anledning att vänta oss att flera och mera svåråtkomliga variabler och faktorer skall inverka på det säkerhetspolitiska skeendet än vad som är fallet med andra och mera begränsade inomnationella fenomen. Detta förhållande komplicerar den uppgift som består i att upptäcka invarianter som kan antas finnas under skeendets mera ytliga och specifika beståndsdelar. Men den nämnda uppgiften ter sig ändå inte helt oöverkomlig. Anhängarna av den tredje huvuduppfattningen kan kanske inte hoppas på några omedelbara och slutgiltiga framsteg; utsikterna att åstadkomma en komplett teoribyggnad är inte ljusa. Men en viss insikt i de säkerhetspolitiska företeelsernas allmänna karaktär borde dock kunna uppnås

Eftersom den följande framställningen bygger på den tredje huvuduppfattningen skall vi dröja ytterligare något vid densamma. Vad beträffar förekomsten av olikheter hos säkerhetspolitiska fenomen som är skilda åt i tiden och rummet torde det vara onödigt att argumentera särskilt mycket för att visa att sådana förekommer; varje säkerhetspolitisk händelse eller process innehåller uppenbart vissa egenheter. Nya männskor dras in i skeendet medan andra försvinner. Och även om man kan tänka sig att detta inte behövde ske, om det gällde en mycket kort period, så modifieras de agerandes personligheter under, och som en följd av, händelsernas förlopp; vi skall strax återkomma till detta förhållande. Vidare är den nationella och internationella miljön inte konstant över tiden, vilket kan förväntas påverka agerandet. Åtskilligt mera skulle kunna anföras som stöd för att varje säkerhetspolitiskt fenomen innehåller någon form av egenheter som är specifika just för fenomenet ifråga. Det hittills sagda torde dock vara tillräckligt för att indikera att det förhåller sig på detta sätt.

Detta förhållande behöver emellertid inte betyda att det i skilda händelser och processer inte skulle kunna finnas vissa gemensamma drag. Trots att de agerande växlar, eller åtminstone förändras från fall till fall, trots att den inre och yttre miljön inte är konstant, etc., så kvarstår exempelvis den likheten att vissa fundamentala metoder såsom hot, våld, löften och belöningar har använts, används och förmodligen kommer att användas även i framtiden, för att bevara eller uppnå eftertraktade värden och mål. Om Alexander den store och Karl von Clausewitz ställdes inför dagens säkerhetspolitiska problem skulle de förmodligen bli imponerade av den utveckling som skett sedan de levde. De skulle naturligtvis inte behärska de mera specifika metoder som är knutna till de moderna säkerhetspolitiska instrumenten. Å andra sidan skulle dessa begåvade personligheter förmodligen ganska snart upptäcka att de mera fundamentala syften och influensmetoder som förekommer i våra dagar inte är särskilt väsensskilda från vad som utnyttjats sedan lång tid tillbaka; man agerar nu som då med utgångspunkt från att bevara eller förvärva vissa värden och mål varvid de ovan nämnda metoderna kan komma till användning. Det skulle med andra ord finnas vissa gemensamma drag hos säkerhetspolitiska fenomen även om dessa är skilda åt i tiden och rummet. Detta innebär att det borde vara möjligt att blotta någon form av invarianser.

Det ovan sagda för oss över till frågan om i vilken utsträckning teoribildning för närvarande är möjlig inom det område som vi intresserar oss för. Inledningsvis bör framhållas att det i dagsläget inte föreligger någon uttalad enighet om vad man egentligen skall avse med en vetenskaplig teori.¹⁾ Enligt en uppfattning åsyftas därmed "en uppsättning lagar, vilka är deduktivt relaterade till varandra. Vissa av dessa lagar, teorins axiom eller postulat, implicerar logiskt andra lagar, teorem".²⁾ Vid sidan av denna deduktivt orienterade och kvalificerade teorityp förekommer det även att man talar om teorier när man syftar på intellektuella konstruktioner av mindre kvalificerad karaktär, men som ändå kan tjäna som användbara instrument.³⁾ Beträffande den kvalificerade teoritypen kan sägas att några sådana teorier knappast existerar inom den politiska vetenskapen av idag. Detta förhållande är särskilt uttalat när det gäller de försök till teoribildning av mera omfattande spänning som på senare år sett dagens ljus. Ett av de mera ambitiösa försöken i denna riktning är den så kallade systemteorin. Denna, i sin politiska utformning, tillfredsställer inte den kvalificerade teoritypens krav. Låt oss återge vad en författare till en modern metodlärobok har att anföra i denna fråga:

"Etiketten 'teori' är en felaktig term; det är mycket riktigare att betrakta systemapprochen som ett konceptuellt schema, ja, det är kanske ännu mer realistiskt att, som vi just påpekat, betrakta den som en intellektuell inställning eller allmänorientering som tjänar som utgångspunkt för mera specialiserad forskning."⁴⁾

Även om man i vissa fall nått längre när det gäller teoribildning av mindre spänning, så är det tydligt att det inte producerats några teorier av den mest avancerade typen inom den politiska vetenskapen; det är för övrigt svårt att finna sådana inom samhällsvetenskaperna över huvud taget. Här är inte den rätta platsen för en mera ingående diskussion om varför det förhåller sig på detta sätt. Vi skall dock inte helt förbigå detta intrikata problem, eftersom vår uppfattning härom är av betydelse för vad som skall anses vara rimliga ambitioner vid försök till teoribildning på det säkerhetspolitiska området.

Det finns mer än ett skäl till att det inte existerar någon fullt utvecklad teori på det område som vi intresserar oss för. Först bör nämnas att det systematiska studiet av problem med internationell anknytning är av relativt sent datum; ett sådant studium började inte ta form förrän i anslutning till första världskriget. Man intresserade sig i detta skede främst för diplomatisk historia, internationell rätt och organisation samt aktuella frågor. Dessa ansträngningar ledde emellertid inte till någon egentlig teoribildning. Allmänt kan sägas att man hade en ganska optimistisk och idealistisk inställning till de internationella frågorna.

Den nämnda inställningen fick en allvarlig knäck i och med andra världskriget. Bildligt uttryckt kan man säga att detta framfödde den "realistiska" skolan, vilken placerade makten i focus för intresset.⁵⁾ Man intog, åtminstone enligt sin egen uppfattning, en realistisk inställning till förhållandet mellan nationerna. Det skall observeras att de främsta företrädena för denna skolbildning i stort sett ställt sig skeptiska till möjligheten att åstadkomma avancerade vetenskapliga teorier.⁶⁾ De så kallade "realisterna" kom därför att kallas för "traditionalister" av den nya skola som på 1950-talet började gripa sig an internationella problem med nya metoder och tekniker. Det är egentligen först vid denna tidpunkt som man på allvar börjar ägna sig åt att försöka åstadkomma mera avancerade teorier. Detta förhållande är uppenbart en del av förklaringen till att teoribildningen fortfarande är så bristfällig.

Ett annat skäl till den otillfredsställande teoriutvecklingen vad avser problem med internationell anknytning, särskilt på det säkerhetspolitiska området, är att den forskning som hittills genomförts i betydande utsträckning har koncentrerats på näraliggande och specifika säkerhetsproblem. Dessa ansträngningar kan inte sägas ha givit upphov till någon enhetlig och avancerad teoribildning. Detta har naturligtvis att göra med att forskningen inriktats på specifika problem medan de stora dragen - det eventuellt underliggande mönstret - kommit i skymundan.

Ett annat förhållande som inverkat menligt på teoribildningen är de internationella problemens komplexa natur. De studerade fenomenen utmärks av att ett mycket stort antal variabler och faktorer är involverade, samt att dessa ofta är svåra att identifiera och relatera till varandra. Vidare är det många gånger svårt, ja omöjligt, att få tillgång till de data som man skulle behöva; sekretessen är omfattande och

dokumentationen ofullständig. Mätproblemen är av stor omfattning. Uppräkningen av försvarande omständigheter skulle kunna fortsättas. De redan nämnda torde emellertid vara tillräckliga för att belysa de säkerhetspolitiska problemens komplexitet och svårhanterlighet; att dessa omständigheter lägger hinder i vägen för en snabb teoriutveckling behöver knappast närmare utredas.

En annan, och numera tämligen allmänt erkänd, svårighet har sin grund i förekomsten av lärprocesser.⁷⁾ Människan har, till skillnad från lägre stående varelser, bara ett fåtal medfödda reflexer och givna responsmönster; hennes svarsmönster på mera sammansatta stimuli är i huvudsak inlärda. Denna inlärning pågår hela livet. Människan är därför ett dynamiskt system, vilket förändras över tiden som en funktion av nya erfarenheter och de spår dessa sätter i minnessystemet.⁸⁾ Detta förhållande bidrar till att göra det tveksamt om man någonsin kommer att uppnå några forskningsresultat som med fog kan göra anspråk på att vara definitiva.

Vi har tidigare nämnt att det systematiska studiet av frågor med internationell anknytning inte är av särskilt gammalt datum, att man vad beträffar de frågor som är av säkerhetspolitisk karaktär i stor utsträckning inriktat sig på så specifika problem att de stora dragen kommit i skymundan samt att den säkerhetspolitiska problematiken ofta är ännu komplexare och mera svår bemästrad än samhällsvetenskapliga problem på det nationella planet. Dessa omständigheter, i förening med förekomsten av lärprocesser, gör att det finns anledning att känna sig överväldigad av de svåröverkomliga hinder som spärrar vägen till en avancerad teori inom det område som vi intresserar oss för. Det är därför inte direkt förvånansvärt att man kan finna vissa tecken på resignation bland en del av dem som studerat frågor med internationell anknytning vad beträffar möjligheten till en grundlig vetenskaplig förståelse av sådana fenomen.⁹⁾

Men förhållandet att det i nuläget knappast synes möjligt att åstadkomma en teori i strikt bemärkelse behöver naturligtvis inte betyda att alla försök till teoribildning skulle vara meningslösa. Det närmast till hands liggande förefaller i stället vara att sänka målsättningen och sikta in sig på en mindre avancerad teorityp; varje genombränt begrepps bildning, bestämning av relevanta variabler och faktorer och dessas relaterande till varandra, klassifikation etc. kan ses som bidrag till den sistnämnda teoritypen. Och nivån på denna borde successivt kunna höjas, i riktning mot en avancerad teori, genom det till-skott av vetande som vi trots alla svårigheter kan vänta oss i det långsiktiga perspektivet.

2. Intentioner och angrepssätt

De ovan förda resonemangen ger bakgrunden till att vi inte har ambitionen att åstadkomma en kvalificerad teori om säkerhetspolitiskt agerande; att satsa på en sådan i det kortsliktiga perspektivet skulle inte vara realistiskt. Vi skall i stället sikta in oss på ett förstadium till en avancerad teori. Den primära avsikten med denna framställning är att försöka åstadkomma en pre-teori om säkerhetspolitiskt agerande över tiden. Denna målsättning skall ses mot bakgrund av vår tidigare deklarerade uppfattning att det bakom de specifika dragen hos säkerhetspolitiska händelser och processer troligen finns ett slags mönster. Det är kontu-

rerna till detta som vi försöker spåra och om möjligt avtäcka.

För att kunna åstadkomma en pre-teori kommer vi att behöva utnyttja en del tämligen abstrakta begrepp och tankegångar. Vi har därför för avsikt att bygga upp en begreppsapparat med ur säkerhetspolitisk synvinkel centrala begrepp, vilka är relaterade till varandra på så sätt att de bildar ett slags sammanhängande tankebyggnad. Denna gör inte anspråk på att vara av isomorf karaktär. Vår uppfattning kommer närmare den instrumentalistiska. Detta har främst att göra med den utomordentliga komplexiteten hos de fenomen som vi studerar.

Därmed tangerar vi frågan om vilken typ av utsagor som är lämpliga i säkerhetspolitiska sammanhang. Med tanke på den just nämnda komplexiteten, liksom de övriga hinder som vi tidigare visat ligga i vägen för avancerade teorikonstruktioner inom vårt intresseområde, skulle det vara orealistiskt att tro sig kunna åstadkomma hållbara utsagor av universell och tidlös karaktär.¹⁰⁾ Ja, det torde för närvarande knappast vara möjligt att producera probabilistiska sådana, såvida det inte gäller triviala förhållanden. Om man är villig att skriva under på detta, vilket vi är, återstår bara att använda sig av "svagare" uttryckssätt, att utnyttja tendensutsagor. Med tanke på att vi ägnar oss åt pre-teoretisk verksamhet faller det sig också naturligt att utnyttja den sistnämnda utsagetypen.

När man försöker konstruera en pre-teori har man av naturliga skäl ingen fast grund att stå på, och det är därför viktigt att man "känner sig fram", att man undviker att "låsa sig" i ett tidigt skede. I annat fall finns det risk för att man närmar sig undersökningsobjektet med onödigt stor barlast av förutfattade meningar, att man försöker "pressa in" det undersökta i en redan färdig "form", vilken förmögligen inte korresponderar mot studieobjektets "utseende". Ett sådant förfaringssätt skulle kunna leda till att det nämnda objektet "deformerades", eller till att man bortsåg från väsentliga sidor hos detta. Vi skall därför sträva efter att angripa vår uppgift på ett sådant sätt att vi håller oss "så öppna som möjligt så länge som möjligt".

Vårt tillvägagångssätt innebär att vi börjar med att inrikta oss på en viss tidsperiod och det säkerhetspolitiska skeende som ägt rum under denna för att på så sätt försöka spåra det djupare liggande mönster som vi är ute efter. I focus för vår uppmärksamhet har vi Förenta Staterna under Kennedy-Johnson-perioden. Andra perioder och aktörer skulle också ha kunnat väljas. Det finns emellertid mer än ett skäl som talar för det gjorda valet. En period som legat längre tillbaka skulle förmögligen ha måst vara ganska lång för att kunna belysa vår frågeställning. Detta har att göra med att utvecklingen accelererats på senare år, ett förhållande som medför att en senare period borde vara "inne-hållsriktare" än en sådan som ligger längre tillbaka - även om perioderna har samma tidsmässiga omfång.

Ett annat skäl som talar för vårt val är den centrala roll som Förenta Staterna spelat i världshändelserna under den aktuella perioden. Genom att göra denna statsbildning till medelpunkt för vårt intresse kommer vi också i centrum för det säkerhetspolitiska skeendet. I samband härmed bör framhållas att det naturligtvis inte är möjligt att vinna någon fullgod insikt i en statsbildnings agerande om man ser detta isolerat. Vi har därför även för avsikt att säga något om andra statsbildningar än USA i den mån dessa kan anses ha varit av betydelse för den sistnämnda statsbildningens uppträdande; det är växelspelet mellan de olika aktörer-

na som bestämmer huvuddragen i den säkerhetspolitiska processens förlopp.

För att undvika ett ohistoriskt betraktelsesätt - varje tidsskede har sina rötter i det föregående och kan knappast förstås utan hänsyn här till - skall vi inleda sektion B med att skissa en bakgrund till Kennedy-Johnson-perioden. Härigenom infogas den period varemot vi riktar vårt huvudsakliga intresse i ett något längre tidsperspektiv, vilket gör att det studerade tidsskedet kan placeras in i sitt sammanhang.

Vi skall därför övergå till den aktuella perioden. Innan vi behandlar det säkerhetspolitiska agerandet på olika nivåer skall vi emellertid först försöka extrahera fram de grundläggande principer varpå den graderade vedergällningens doktrin vilar. Frågeställningen gäller med andra ord på vilka ledande idéer den nämnda doktrinen är uppbyggd och dessas ursprung. Vi har även för avsikt att genomföra en kortfattad diskussion av idéernas konsekvenser. Genom att starta med själva grundtankarna hoppas vi undvika att förlora oss i detaljer redan från början. Detta är särskilt motiverat i en framställning som denna, vilken främst är ute efter de stora dragen i skeendet.

Säkerhetspolitiskt agerande påverkas inte bara av den doktrin aktörerna bekänner sig till utan även av den uppfattning som dessa bildar sig om sakernas tillstånd och utvecklingstendenser. Denna uppfattning influeras i regel av den attityd¹¹⁾ som man har till de fenomen varemot man riktar sin uppmärksamhet. Attityden till säkerhetsfrågor är följaktligen av betydelse inom det område som vi behandlar, och vår nästa uppgift blir därför att belysa dennas karaktär i USA. Det kan naturligtvis inte bli frågan om någon fullständig redovisning; vi kommer att begränsa oss till några ledande befattningshavare.

Därmed skulle vi vara beredda att gå in på en analys av agerandet under den aktuella perioden. Vi har för avsikt att angripa detta problem på två nivåer. Den första av dessa är den strategiska kärnvapennivån, den högre nivån; den andra är följaktligen vad som kommer under denna. Enligt vår uppspaltning faller inte bara den konventionella strategin inom den lägre nivån. Hit hör också den icke-konventionella strategin, det vill säga det agerande som riktar sig mot vad den som utövar den nämnda strategin brukar kalla för subversion och insurgentkrig; den andra sidan benämner i regel samma företeelse för nationella befrielsekrig.

När det gäller den högre nivån skall vi återge grunddragen i den förda strategin vid olika tidpunkter och försöka analysera på vilka premisser denna har byggt och vilka konsekvenser som den valda handlingslinjen fått. Vi skall anlägga ett utvecklingsperspektiv, där vi analyserar hur strategin förändrats över tiden, vilka motiv som kan ha legat bakom dessa förändringar och hur utvecklingen påverkat intressesituationen. Dessutom kommer vi att i anslutning här till försöka göra en mera generell analys av terrorbalansens karaktär i ett försök att vinna ytterligare insikter i de förhållanden som betingar agerandet på den högre nivån; vi kommer särskilt att rikta in oss på villkoren för den nämnda balansens stabilitet och på möjligheterna att uppfylla dessa.

Det säkerhetspolitiska agerandet på en nivå kan emellertid knappast förstås utan att man analyserar förhållandena på den andra nivån liksom relationerna mellan nivåerna - det råder en uttalad interdependens mellan dessa. Vi skall därför övergå till att analysera motiven för att tillgripa, eller avstå ifrån, de mera begränsade konflikttyperna. Det gäller sålunda frågor som har anknytning till förhållandet mellan

nivåerna. På den lägre nivån skall vi ta tämligen lätt på den konventionella strategin, medan vi har för avsikt att gå något djupare in på den icke-konventionella strategin. Detta har att göra med att den senare varit mera i blickpunkten under den aktuella perioden. Vi kommer sålunda att näja oss med att foga in den länk som den konventionella strategin kan sägas utgöra i den säkerhetspolitiska kedjan och visa hur denna länk är kopplad till övriga länkar i den nämnda kedjan; när det gäller den icke-konventionella komponenten skall vi däremot gå in på dennes objekt och karaktär liksom på motiven för och konsekvenserna av densamma.

Efter att ha undersökt och analyserat det säkerhetspolitiska agerandet under den valda perioden hoppas vi vara bättre rustade för vår nästkommande uppgift - att försöka formulera en pre-teori om säkerhetspolitiskt agerande över tiden. Vi har för avsikt att angripa denna uppgift i två steg. Det första av dessa kommer att ägnas åt att bygga upp en för vårt ändamål lämplig föreställningsram med utgångspunkt från de insikter som förvärvats vid analysen av den tidigare undersökta perioden. När vi säger oss utgå från denna avses inte att det skulle vara frågan om någon mekanisk direktöverföring; innebördén är att de insikter som förvärvats vid den nämnda analysen tjänar som idégivare till hur en lämplig föreställningsram bör vara beskaffad. Det inledande steget kommer inte bara att innehålla en isolerad redovisning av byggnadselementen i föreställningsramen. En sådan framställning skulle förmodligen bli livlös och ointressant. Vi skall därför följa upp den nämnda redovisningen med en kortfattad diskussion av de olika elementen och dessas relationer till varandra. Vidare har vi för avsikt att gå in på den säkerhetspolitiska beslutsproblematiken. Denna diskussion kommer primärt att belysa det enskilda beslutet och får därför en förhållandevis statisk karaktär.

Vår tyngdpunkt ligger dock vid den dynamiska aspekten. Denna kommer att behandlas i det andra huvudsteget i sektion C. I detta steg skall vi försöka "blåsa liv" i vår föreställningsram i syfte att bilda oss en föreställning om den säkerhetspolitiska processens karaktär; det gäller med andra ord inte bara de enskilda besluten utan även hur de på dessa grundade aktionerna utfaller, vilka konsekvenser olika utfall kan tänkas få på det fortsatta uppträdet, etc. - kort sagt det säkerhetspolitiska agerandet över tiden.

Det valda angreppssättet inbegriper vidare en strävan efter att länka samman den sista sektionen i vår framställning, sektion C, med den närmast föregående, sektion B. Detta sker genom att referera tillbaka från C till B. När vi gör detta hävdar vi inte att de nämnda tillbakahänvisningarna skulle tjäna som definitiv bekräftelse på vad som framförs i sektion C. De fenomen som vi refererar tillbaka till är mera att betrakta som exempel på och illustrationer till vad som sägs i pre-teorin än som en definitiv konfirmation av densamma. I den mån man kan göra den närliggande sammanlänkningen skulle detta dock kunna sägas utgöra ett indicium på att vi är inne på rätt spår.

Det är dock inte meningen att alla hänvisningar från sektion C skall leda tillbaka till den föregående sektionen. Vi har även för avsikt att låta vår pre-teori hämta en del av sin näring från andra håll än från den undersökta perioden; att bortse från vetande som redan finns skulle vara ett slöseri. Härvid kommer vi inte att begränsa oss till

arbeten med direktanknytning till säkerhetspolitiken. Detta har att göra med en strävan efter ett tvärvetenskapligt synsätt. Vid pre-teoretisk verksamhet anser vi det vara fullt legitimt att utnyttja det vetande som finns inom andra discipliner, främst då till att ge uppslag till användbara idéer och tankegångar i den egna framställningen. Däremot är det givetvis tveksamt om vetande av den nämnda typen har särskilt stort värde som bevismaterial.

Sektion B: PERIODEN

1. En kortfattad tillbakablick

Det dröjde som bekant inte länge efter andra världskrigets slut innan man gick in i den period som fått beteckningen det kalla kriget. Enligt en version var det den sovjetiska "absorbtionen" av Östeuropa som utlöste detta kalla krig.¹²⁾ Enligt en annan version skulle detta snarare ha initierats av USA redan 1945; de amerikanska atombomberna mot Japan anses av denna åsiktsriktning även ha fyllt funktionen att backa upp den amerikanska politiken i Europa.¹³⁾ Det är inte motiverat att här försöka utreda hur det faktiskt förhöll sig i denna fråga. Vi skall i stället gå in på huvuddrag i det amerikanska, och i någon mån det sovjetiska, tänkandet och uppträdandet under det kalla krigets dagar.

En av huvudidéerna bakom det amerikanska agerandet synes ha varit föreställningen att Sovjetunionen var expansionistiskt inriktat, och att väst därfor borde gå in för att hålla tillbaka det österifrån kommande trycket. Denna tankegång brukar förknippas med George Kennan. En expert på europafrågor, R F Byrnes, har återgivit det centrala i den nämnda tankegången på följande sätt:

"Denna politik reflekterade övertygelsen att sovjetmakterns fortsatta expansion måste mötas med 'ett orubbligt motstånd på varje punkt där de (ryssarna) visar tecken på att vilja göra intrång på fredliga och stabila förhållanden i världen'. Den (politiken) vilade på antagandet att ett framgångsrikt tillbakahållande av den kommunistiska expansionen skulle 'öka de påfrestningar under vilka sovjetpolitiken måste operera i enorm utsträckning och tvinga på Kreml en mycket större grad av moderation och försiktighet än det varit nödsakat att iaktta på senare år och därigenom leda till sovjetmakterns gradvis ändrade karaktär (gradual mellowing) eller upplösning', "(breakup).¹⁴⁾

Den på ovanstående uppfattning byggda amerikanska politiken har i allmänhet gått under beteckningen "tillbakahållandets politik", (containment). Man kan dock fråga sig om inte denna beteckning är vilseledande, eller i varje fall otillräcklig, då den ger ett ensidigt defensivt intryck. Enligt Byrnes' beskrivning av den nämnda politiken innehöll denna även en offensiv bestårdsdel vars syfte var att åstadkomma sovjetmakterns gradvisa förändring eller upplösning.

När man beaktar de dåvarande styrkeförhållandena är det inte förvånande att USA kan ha haft mera omfattande ambitioner än ett passivt tillbakahållande av Sovjetunionen. Även om det förelåg en tendens att överskatta den sovjetiska kapaciteten under åren närmast efter andra världskriget,¹⁵⁾ så är det knappast någon tvékan om att man i initierade kretsar i USA var väl medveten om sin fördelaktiga position.¹⁶⁾

De amerikanska åtgärderna för att uppnå de avsedda effekterna blev av stor omfattning. Man skapade ett strategiskt flygvapen och anlade transoceana baser för att kunna nå fiendens vitala centra. Då man inte var av uppfattningen att denne skulle kunna besegras enbart med hjälp härv, ansåg man sig dessutom vara i behov av konventionella trupper. USA kunde emellertid inte gärna tillhandahålla alla de trupper som ansågs nödvändiga i Europa, och man förordade därfor en upprustning av de inhemska styrkorna i de västorienterade länderna i denna del av världen; NATO tillkom som bekant 1949.

Den amerikanska säkerhetspolitiken innehöll emellertid flera komponenter, varav den renodlat militära bara var en. Man kan dessutom urskilja en ekonomisk komponent, vilken tog sig två uttryck. Ett av dessa var den ekonomiska återuppbyggnaden av Västeuropa - vi syftar närmast på Marshallplanen - som bidrog till att förebygga socialistisk agitation av för USA alltför radikal art. Det andra bestod i en ekonomisk blockad av Sovjetunionen, vars primära syfte torde ha varit att retardera denna statsbildnings ekonomiska och militär-tekniska landvinnings.¹⁷⁾

Sovjetunionen befann sig vid denna tid i en ogynnsam position i flera avseenden. Andra världskriget hade lett till stora ryska förluster i människoliv och materiella resurser. Man saknade kärnvapen och var underlägsen till havs och i luften. På det hela taget befann man sig i underläge i förhållande till USA. Den sovjetiska ledningen fruktade troligen att västmakterna med USA i spetsen skulle försöka utnyttja Sovjetunionens svaghetstillstånd till att driva tillbaka ryssarna från deras nya "imperium" i Östeuropa.¹⁸⁾

Sovjetledningens målsättning torde i denna situation ha omfattat åtminstone två komponenter. Den ena gick ut på att hindra väst från att gå till aktion medan det ryska svaghetstillståndet kvarstod; den andra syftade till att häva detta så snabbt som möjligt.¹⁹⁾ Det gällde med andra ord att uppehålla motståndaren och vinna tid för att på längre sikt eventuellt kunna arbeta sig upp i överläge och ta hand om initiativet.

För att uppnå sina mål vidtog ryssarna en rad åtgärder. Innan man själv hade hunnit skaffa sig kärnvapen var man hänvisad till att försöka hindra motståndaren från att nå Sovjetunionens vitala centra. Då dennes vapenbärare vid den aktuella tidpunkten utgjordes av bombplan med förhållandeviis låg hastighet var det möjligt att bekämpa dessa med luftvärn och jaktflyg. Ryssarna igångsatte därfor en kraftig upprustning av de nämnda vapentyperna. Det bör i detta sammanhang påpekas att verkan av dessa bekämpningsmedel stiger med ökat djup i försvarszonen. Detta förhållande gynnade det sovjetiska försvaret; effekten torde dessutom ha förbättrats genom tillkomsten av "järnridån", eftersom denna bidrog till att försvåra västs målval.²⁰⁾

Den sovjetiska ledningen gjorde därjämte sitt bästa för att bortförfärliga betydelsen av de amerikanska kärnvapnen. Den officiella doktrinen i Sovjetunionen vad beträffar militära frågor var de "principer för krig" som Stalin utformat under andra världskriget. Enligt dessa var inte innehavet av ett eller annat nytt vapen det väsentliga; det avgörande var karaktären hos samhället som helhet. Ett sunt samhälle skulle i längden vara i stand att frambringa allt vad som behövdes för att gå segrande ur kriget.²¹⁾

Huruvida sovjetledningen verkligen trodde på dessa principer är svårt att avgöra. Vi vet emellertid att man satsade hårt på att få egna kärnvapen och bärare till dessa. Detta tyder på att man var väl medveten om de nämnda vapnets betydelse. För denna uppfattning talar också det förhållandet att man stödde anti-kärnvapenkampanjen; härigenom hoppades man förmögligen uppnå en viss psykologisk avskräckningseffekt.²²⁾ Å andra sidan förefaller det inte som om ryssarna ansåg kärnvapnen vara absolut avgörande. Detta framgår av att man satsade på en allsidigt sammansatt krigsmakt.²³⁾ Man vidmakthöll starka och mobila arméförband.

Dessa kom att framstå som ett potentiellt hot mot Västeuropa. Häri-genom försäkrade sig sovjetledningen om en "kompensatorisk avskräckningsstyrka", vilken ansågs bidra till att neutralisera västs överlägsenhet på kärnvapenområdet.

USA svarade på de sovjetiska åtgärderna genom att förstärka såväl sin defensiva som offensiva kapacitet. Man skaffade sig vätebomber, förbättrade sina vapenbärare samt utökade luftförsvaret i Västeuropa och USA²⁴⁾ genom att skapa automatiserade förvarningssystem och öka detta försvars mättnadsgräns; härmed åsyftas förmågan att kunna bekämpa ett stort antal mål samtidigt. USA lyckades hålla sin huvudmotståndare på betryggande avstånd. Den amerikanska överlägsenheten på det nukleära området var obestridlig under 1950-talets förra del.²⁵⁾

Tillbakahållandets politik gav emellertid inte de resultat som man räknat med; detta gäller främst situationen i Östeuropa. Sovjetunionen stannade kvar i detta område och ägnade sig åt att konsolidera sina landvinnningar. Ustikterna att pressa tillbaka ryssarna från detta område syntes minska med tidens gång. Det uppstod därför tvivel på den förda politikens effektivitet. En del ledande amerikaner, däribland J F Dulles, menade att den förda politiken borde ersättas med en ny och mera aktiv sådan. Denna skulle innehålla flera komponenter, bland annat ett försök att öka motståndsanan hos folken bakom järnridån med hjälp av The Voice of America och stöd åt de motståndsrörelser som man räknade med skulle uppstå bakom den nämnda ridån.²⁶⁾ Man skulle kort uttryckt öka pressen på sovjetsystemet. Denna politik, vilken antogs av den amerikanska regeringen i början av 1953, kom i allmänhet att gå under beteckningen "befrielsens politik".²⁷⁾

Ungefär ett år senare lanserade utrikesminister Dulles den doktrin som fick namnet "massiv vedergällning". I realiteten hade man redan tidigare orienterat sig i denna riktning. Även under monopolperioden framhävdé man kärnvapnens betydelse. Enligt general Omar Bradley gavs hög prioritet åt "vår förmåga att leverera bomben".²⁸⁾ Framhävandet av den nukleära komponenten ökade ytterligare i början av 1950-talet, varför den av Dulles framförda doktrinen inte kom direkt överraskande. Den amerikanske utrikesministern har kommenterat denna på följande sätt:

"Sättet att avskräcka från aggression för det fria samhället består i att vara villig och ha förmåga till att vidta kraftfulla åtgärder på de platser och med de medel som det själv väljer."²⁹⁾

Insatt i sitt sammanhang kan detta tolkas som ett klartecken åt militären att planera för insats av kärnvapen i den händelse motståndaren vidtog åtgärder som man i USA inte ansåg förenliga med sina intressen. Innebördens av den nämnda doktrinen är dock inte helt entydig; denna implicerade inte med nödvändighet att det amerikanska svaret på motståndarens åtgärder skulle behöva bli ett kärnvapenangrepp riktat mot dennes territorium. Vidare skall man inte låta sig förledas till att tro att ett kärnvapen nödvändigtvis bara fyller funktionen att avskräcka - även om man officiellt hävdar att doktrinen är defensiv. Ett sådant vapen kan också användas till att hota den som inte går med på att ändra status quo i enlighet med den hotandes önskemål.³⁰⁾ Det är inte svårt att tänka sig det amerikanska kärnvapnet som ett instrument i den tidigare nämnda befrielsepolitiken.

Oavsett hur det förhöll sig med det amerikanska kärnvapnets roll i den nämnda politiken, så blev denna inte särskilt framgångsrik. Den höjda målsättningen kunde som bekant inte uppnås. Sovjetledningen visade sig inte benägen att släppa greppet om Östeuropa. I och med det ryska stävjandet av upproret i Ungern 1956 synes denna amerikanska befrielsepolitik mer eller mindre ha avskrivits. Ett citat från ett tal av J F Kennedy från 1960, då man fått ett visst perspektiv på den nämnda politiken, får illustrera dennas resultat:

"Befrielsens politik' som stolt proklamerades för åtta år sedan har visat sig vara en fälla och en illusion. De tragiska resningarna i Östtyskland, Polen och Ungern visade klart att vi varken hade för avsikt eller ägde förmåga att befria Östeuropa."³¹⁾

Förenta Staterna hade med andra ord inte lyckats förverkliga sina intentioner, och det var därför naturligt att det flammade upp en diskussion om vad man i denna situation borde vidta för åtgärder. Det kanske mest uppmärksammade förslaget kom från George Kennan, en av huvudmännen bakom "tillbakahållandets politik", som nu förordade en handlingslinje som syftade till de utländska truppernas avlägsnande från Europas centrum, vilket enligt honom skulle förbättra utsikterna för att kunna ordna upp förhållandena på denna plats. Han hävdade bland annat:

"De europeiska länderna har ännu inte gett avkall på sina möjligheter att bidra till lösningen av Europas problem, såsom vi gjort, genom att bygga upp sitt försvar kring atomvapen. Om det ginge att få dem att avhålla sig härifrån, och om man kunde få till stånd ett allmänt tillbakadragande av de amerikanska, engelska och ryska trupperna från kontinentens centrum, så skulle det åtminstone finnas en möjlighet att reda ut Europas framtida öden; konkurrensen mellan två politiska riktningar skulle då kunna fortgå på ett sätt som inte vore katastrofalt vare sig för vederbörande nationer eller för världsfreden."³²⁾

Föreställningen att man borde agera i enlighet med dessa riktlinjer kom i allmänhet att gå under beteckningen "lösgörandets politik", (disengagement). Kennans förslag vann emellertid inte någon större anklang i USA. Den amerikanska regeringen synes i stället ha återgått till en handlingslinje som närmast motsvarade "tillbakahållandets politik".

I slutet på 1957 sände ryssarna upp världens första jordsatellit, Sputnik. Ryssarna hade därigenom bevisat att de låg väl framme vad beträffar bärракeter.³³⁾ En följd härväg blev att den amerikanska kontinenten skulle kunna komma att hotas av ryska kärnvapenrobotar. Denna möjlighet medförde att den massiva vedergällningens doktrin blev föremål för en omfattande debatt, vilken främst gällde huruvida denna doktrin fortfarande var trovärdig och effektiv. USA hade tidigare, då denna statsbildning varit praktiskt taget osårbar för ryska kärnvapenangrepp, utan större risker för egen del kunnat hota Sovjetunionen med kärnvapenangrepp om ryssarna ansågs inkräkta på amerikanska intressen. Frågan var om trovärdigheten hade förändrats i för USA negativ riktning genom de ryska framstegen vad beträffar bärredskap. Det är knappast någon tvekan om att så var fallet. När ryssarna hade skaffat sig förmåga att nå USA med kärnvapen måste amerikanarna räkna med att de förstnämnda kunde svara med motangrepp om de sist-

nämnda bombade Sovjetunionen. Det kunde för övrigt diskuteras om inte förhållandet mellan supermakterna var på väg in i ett ännu instabila-re skede än tidigare. En amerikansk expert på säkerhetspolitiska frå-gor skrev:

"Balansen är inte automatisk. För det första, eftersom termonukleära vapen ger en enorm fördel åt angriparen, behövs det stor uppfinnings-rikerdom och realism för att åstadkomma stabil jämvikt på varje nivå av nukleär teknik. För det andra så förändras denna teknik med fantas-tisk hastighet."³⁴⁾

Det fanns med andra ord ett reellt underlag för en diskussion av den amerikanska säkerhetspolitiken. Som nämnts blev den massiva vedergäll-ningens doktrin också föremål för en omfattande debatt. Åsikterna om den nämnda doktrinens effektivitet gick ganska kraftigt isär. De huvud-sakliga åsiktsriktningarna har sammanfattats av Henry A Kissinger i följande ordalag:

"Det medges allmänt, att Sovjetunionen från 1961 till åtminstone slu-tet av 1964 kommer att äga fler missiler än Förenta Staterna. Det är om innebördens om detta sakernas tillstånd som meningarna går isär. Det finns tre olika huvuduppfattningar: 1) Eisenhower-regeringen ansåg att mångsidigheten hos vår vedergällningsstyrka kompenserade vår under-lägsenhet i fråga om långdistansmissiler. Kombinationen flygplan, Polarisutrustade u-båtar och långdistansmissiler skulle fortfarande medföra, att kommuniststaterna ansåg det alltför riskabelt att an-gripa. Följaktligen skulle avskräckningsverkan förbli orubbad. 2) Vissa kritiker anser, att robotluckan möjliggör för Sovjetunionen att sätta igång ett överrumplingsanfall mot Förenta Staterna. Enligt deras uppfattning övergår därför robotluckan till att bli en avskräck-ningslucka. 3) En tredje grupp hyser den uppfattningen, att även om skillnaden i strategisk slagstyrka inte stiger till den punkt, där ett överrumplingsanfall från Sovjets sida mot Förenta Staterna blir möjligt, kommer denna skillnad dock att möjliggöra för kommunist-staterna att öva utpressning på alla närliggande områden. Även sedan robotluckan är förbi, framhåller denna grupp, kommer vår vedergällnings-styrka inte längre att kunna skydda stora delar av den fria världen."³⁵⁾

John F. Kennedy synes närmast ha tillhört den tredje gruppen, och den naturliga följdens av detta blev därför att han efter sitt tillträde som president gick i spetsen för en nyorientering av den amerikanska säkerhetspolitiken. Han utsåg Robert McNamara till försvarsminister och gav denne i uppgift att göra en omvärdering av den existerande säkerhetspolitiken.³⁶⁾

Resultatet av denna omvärdering blev den graderade vedergällningens doktrin. Denna har ibland kallats för "McNamara-doktrinen" efter den amerikanske försvarsministern. Vi skall undvika den sistnämnda be-teckningen av två skäl. För det första kan inte McNamara ensam sägas ha varit mannen bakom denna doktrin - även om han utåt sett nära på identifierats med densamma.³⁷⁾ För det andra kan man lättare uppfatta skillnaden mellan den föregående doktrinen - massiv vedergällning - och den därpå följande - graderad vedergällning - om man använder den sistnämnda beteckningen.

Innan vi övergår till att behandla denna doktrin skall vi helt kortfattat peka på den tendens till samband mellan position och uppträdande som kan iakttas under den i detta kapitel behandlade perioden. Som tidigare framhållits befann sig ryssarna länge i en ogynnsam position; de hade därför svårt att gripa initiativet. Under perioden 1957-1962 synes emellertid Sovjetunionen ha intagit en mera offensiv attityd än tidigare.³⁸⁾ Detta förhållande torde till en del kunna återföras till det ökade manövreringsutrymme som uppstod till följd av de sovjetiska satellit- och robotframgångarna. Man gjorde stora prestievinster och kan kanske sägas ha innehåft det totalstrategiska initiativet. I och med Kuba-krisen 1962 synes man dock ha förlorat detta, då det visade sig att USA var den starkare makten.³⁹⁾ Efter denna kris började det ryska uppträdet få en mera passiv prägel; man synes exempelvis tills vidare ha accepterat status quo i Berlin.⁴⁰⁾

I och med detta har vi skisserat en bakgrund till den period varemot vi riktar vårt huvudintresse. Framställningen i detta avsnitt har av naturliga skäl fått en närmast fragmentarisk karaktär. Redan en så ofullständig översikt ger emellertid vissa antydningar om konturerna till ett djupare liggande mönster i skeendet. Vi har sett hur de agerande utformat sina handlingslinjer och målsättningar med utgångspunkt från den egna positionen, och hur agerandet sedan anpassats till motståndarens uppträdande och situationens förändrade karaktär. Det är vår förhoppning att den fortsatta undersökningen skall få konturerna till det ovannämnda mönstret att klarna ytterligare.

2. Den graderade vedergällningens doktrin

2.1 Principer och attityd

Som framgår av namnet är ett av de centrala elementen i den graderade vedergällningens doktrin att den totala vedergällningsförmågan inte nödvändigtvis behöver utnyttjas vid varje slag av konflikt. Skälen till att man övergav den massiva vedergällningen torde ha varit flera, men Kennedy tangerade med säkerhet sakens kärna när han yttrade:

"Vi har drivit oss själva in i ett hörn, där vi har att välja mellan allt eller ingenting alls, världsförstörelse eller underkastelse - ett val som tvingar oss att tveka vid avgrunden och ger initiativet åt våra fiender."⁴¹⁾

I en situation där båda supermakterna kunde anfalla varandra med kärnvapen, vilkas antal och destruktionsförmåga ökat mycket kraftigt, hade den massiva vedergällningens doktrin förvandlats från ett effektivt instrument för den amerikanska säkerhetspolitiken till ett hot om ömsesidig utplåning - eller i varje fall oerhörd föroldelse. På grund härav minskade den amerikanska avskräckningsstrategin i trovärdighet. JF Kennedy och hans medhjälpare ansåg att man måste råda bot på detta förhållande. Det gällde att åstadkomma en trovärdig avskräckning även mot de mindre provokationer och krigshandlingar, vilka man väntade att motståndaren skulle utlösa. Den lösning som Kennedy och hans medhjälpare använde sig av var att byta ut den massiva vedergällningens doktrin mot en graderad sådan. Motståndaren måste därför räkna med - som McNamara uttryckt det - "vissheten att ställas inför omedelbara, lämpligt av-

passade och fullt effektiva motåtgärder".⁴²⁾

Genom att göra svarsreaktionen graderad trodde man sig kunna uppnå en högre grad av trovärdighet än vid massiv vedergällning och därigenom också en starkare avhållande effekt på motståndaren. Samtidigt tycks emellertid en motsatt effekt uppstå, eftersom risken för en total vedergällning med kärnvapen minskar. Graderad vedergällning synes således medföra en höjning av trovärdigheten för att motåtgärder skall tillgripas vid provokationer eller krigshandlingar. Å andra sidan kan denna strategi göra krig möjligt, eftersom ett graderat krig för en tillräckligt förhärdad statsledning trots allt kan komma att uppfattas som ett godtagbart medel för uppnående av vad den betraktar som väsentliga mål.

De amerikanska strategerna var dock av allt att döma väl medvetna om den motsägelsefylda effekt som ovan beskrivits; man fogade därför till principen om graderad vedergällning en annan princip, vilken gick ut på att svarsreaktionen skulle göras flexibel, (flexible response). Därmed torde avses att man visserligen håller fast vid ett graderat svar, men att detta inte nödvändigtvis behöver innebära att man kopierar motståndarens medel och metoder. En av McNamaras medarbetare, Alain Enthoven, har beskrivit principen om flexibla svarsreaktioner på följande sätt:

"Snarare än att i förväg besluta vilka mål som skall angripas med vissa bestämda vapen och sedan låta utföra detta, så är vår utgångspunkt att ge presidenten en rad valmöjligheter, så att han kan välja den plan vars mål och tidpunkt för anfall som är lämpligast med tanke på de förhandenvarande omständigheterna."⁴³⁾

Genom att underlåta att i förväg precisera hur man kommer att ingripa - medan man samtidigt gör klart för motståndaren att man kommer att vidta motåtgärder - gör man det svårt för denne att uppskatta de "kostnader" som ett visst agerande från hans sida kommer att medföra. Det blir härigenom nästan ogörligt för den som planlägger att starta en kris eller ett krig att uppskatta om detta blir "lönsamt" - skillnaden mellan värdet på det mål som aktionen syftar till och kostnaderna för att nå detta - eller om det är fördelaktigare att bibehålla status quo. De amerikanska strategerna synes ha varit av uppfattningen att man genom att göra svarsreaktionen osäker kunde öka den avhållande effekten.

Nära förknippat med principen om flexibla svarsreaktioner är hela det problemkomplex som sammanhänger med begreppet escalations. En av de främsta amerikanska strategerna, Herman Kahn, säger att detta begrepp i regel används för att beskriva en höjning av konfliktstånd i internationella konfliktsituationer, samt att detta kan ske på åtminstone tre sätt, nämligen genom att öka intensiteten, utvidga området eller genom "sammansatt escalations", (compound escalation).⁴⁴⁾

Det är inte ovanligt att man sätter likhetstecken mellan begreppen escalations och upptrappling. I denna undersökning göres dock en distinktion mellan dessa två begrepp beroende på om höjningen av konfliktstånd sker avsiktligt eller inte. Med upptrappling kommer vi i det följande att avse en frivillig och medveten höjning av konfliktstånd; den här höjning sker i regel vid svårigheter att nå det uppsatta målet på den nivå från vilken upptrapplingen företas. Bakom beslutet om upptrapplingen ligger normalt två bedömnings, nämligen för det första att man tror sig ha större utsikter att nå sina mål efter höjningen

av konfliktnivån, samt för det andra att man bedömer risken för eskalation (nedan) som liten, eller i varje fall möjlig att ta.

Med eskalation kommer i fortsättningen att avses en mer eller mindre ofrivillig och kontrollerbar höjning av konfliktnivån som svar på motståndarens åtgärder. Denna höjning utgör ett resultat av interaktionen mellan de inblandade i konflikten och för upp denna på en högre nivå än någon av de inblandade från början tänkt sig; den ena sidans upptrappning skapar ibland en eskalationsprocess, vilken ingen av de inblandade helt kan behärska. Gränsen mellan upptrappning och eskalation är inte helt klar, men den gjorda distinktionen är ändå värd att göra, eftersom den ökar förståelsen för den säkerhetspolitiska processens dynamik.

Höjningen av konfliktnivån kan liknas vid en trappa på vilken motståndarna rör sig uppåt (upptrappning) eller nedåt (nedtrappning). Speciellt amerikanarna, vilka i samband med den graderade vedergällningens strategi utvecklat olika former för begränsat krig, har ägnat stor uppmärksamhet åt att fastställa vilka stegen på trappan är. Efter hand har därvid antalet steg på denna ökat i takt med att teorin om begränsade krig utvecklats. I sin bok "Thinking about the unthinkable" från 1962 redovisar Herman Kahn en trappa på 16 avsatser,⁴⁵⁾ medan han i "On Escalation" från 1965 redovisar en annan på 44 steg.⁴⁶⁾

Detta förhållande, att antalet avsatser ökat, medför att avsatserna blivit mindre markerade. Det kan därför ifrågasättas om inte en sådan utveckling är att betrakta som ett tveeggat svärd. Å ena sidan kan det visserligen bli möjligt att minska upptrappningens storlek och därigenom riskerna för eskalation, men å andra sidan kan också en motsatt effekt uppstå, nämligen att eskalationsprocessen underlättas, eftersom avsatserna blivit mindre tydligt markerade. I realiteten synes det bara finnas två tydliga trappsteg. Det första är steget från kallt till varmt krig, och det andra är steget från icke-nukleär krig till nukleär krig. På vart och ett av dessa trappsteg kan konfrontationen visserligen ha olika intensitet och utbredning, men några tydliga avsatser kan knappast fastställas inom varje trappsteg.

Upptrappnings- och eskalationsproblematiken kompliceras emellertid även av andra förhållanden. Ryssarna synes inte vara villiga att erkänna några avsatser för begränsade krig;⁴⁷⁾ man utgår från en marxistisk-leninistisk doktrin vid karakteriseringen av krigstyper.⁴⁸⁾ Detta medför att det inte bara finns en trappa, utan åtminstone två, på vilka motståndarna i internationella konflikter rör sig.

Vid en diskussion av principen om flexibla svarsreaktioner är det av vikt att man beaktar det ovan anförda, eftersom denna princip synes öka risken för eskalation. Detta har att göra med att den som startar en aktion inte vet hur denna kommer att bemötas, varför risken finns att motståndaren vidtar motåtgärder som kan initiera en eskalationsprocess. Denna risk kan förväntas öka ju lägre informationsmängd de i konflikten inblandade har om varandra. Vid bristande information vet den som startar upptrappningen inte om motståndaren kan möta honom på denna nivå, och om denne inte kan - eller inte tror sig kunna och handlar därefter - eller vill göra detta, så är det möjligt att svaret blir en insats av kraftigare vapen än den som ursprungligen startade upptrappningen tänkt sig. Denne kan sålunda som ett resultat av sina åtgärder och felaktiga bedömningar, vilka baserats på inadekvat information, plötsligt befinna

sig i en situation där han har att välja mellan att falla undan eller att mot sin vilja upptäcka, att den trappa på vilken han trott det vara möjligt att klättra uppåt eller nedåt efter behag i själva verket varit en rulltrappa, vilken snabbt och obevekligt fortsätter sin rörelse.

Upptrappning i förening med ofullständig information kan således leda till en okontrollerbar eskalationsprocess. Eftersom informationen knappast någonsin är fullständig, synes det som om flexibla svarsreaktioner skulle kunna öka risken för escalationsprocess. Under förutsättning att detta är riktigt ger tesen om flexibla svarsreaktioner upphov till åtminstone två huvudeffekter. För det första en krigsavhållande sådan, då flexibiliteten ställer den som tänkt vidta en aktion inför ökad osäkerhet om utfallet av denna, samt för det andra risken för igångsättandet av en eskalationsprocess. Den sistnämnda effekten i förening med principen om graderad vedergällning, vilken under vissa omständigheter kan minska den krigsavhållande effekten, gör det svårt att bedöma de krigs- och eskalationsrisker som är förknippade med en doktrin av den behandlade typen; riskerna synes dock inte vara helt obetydliga.

För att kunna tillämpa en sådan doktrin är det nödvändigt att kunna kontrollera och koordinera det militära maskineriet såväl under en kris som under ett krig. Detta kräver att åtminstone två förutsättningar är uppfyllda, nämligen dels att de avgörande besluten fattas centralt av den politiska myndigheten utan delegering till militära befattningshavare, samt dels att den centrala myndigheten har tillgång till ett osårbart lednings- och kontrollsysteem. Vid de korta förvarningstider som numera gäller vid fientliga kärnvapenangrepp torde det dessutom vara nödvändigt att förfoga över osårbara vedergällningsstyrkor av sådan omfattning och karaktär att den beslutsfattande myndigheten ges tid att handla kallt och överlagt.

Men det räcker inte med att vara i besittning av osårbara strategiska vedergällningsstyrkor; man måste dessutom disponera resurser för krigföring på den icke-nukleära nivån samt helst ett brett spektrum av alternativa vapensystem på varje nivå. Allt detta måste till för att principen om flexibla svarsreaktioner skall kunna ges ett materiellt underlag. Finns inte detta riskerar man att doktrinen förlorar i trovärdighet, något som i sin tur kan öka risken för krig. President Kennedy synes ha varit väl medveten om dessa förhållanden, och i sina direktiv till försvarsminister McNamara gav presidenten klart uttryck för betydelsen av strategins materiella underlag:

"Bygg upp den försvarsstruktur som är nödvändig för våra militära behov utan hänsyn till godtyckliga eller tidigare beslutade budgettak."⁴⁹⁾

Innan vi övergår till att undersöka förhållandena på den högre nivån skall vi kommentera gränsdragningen mellan denna och den lägre nivån. Den klaraste skiljelinjen mellan dessa skulle kunna dras genom att föra alla typer av nukleära vapen till den högre nivån, medan de övriga vapnen fördes till den lägre. Med utgångspunkt från användningssätt sorterar emellertid de taktiska kärnvapnen närmast till den konventionella strategin, då dessa vapen utgöres av smärre laddningar med begränsad räckvidd avsedda att användas i omedelbar anslutning till det område där strider pågår.⁵⁰⁾ Vilken indelningsgrund som är att föredra har att göra med vad man är ute efter. Vid vår behandling av den högre nivån kommer vi att rikta in oss på en diskussion av den strategiska kärnvapenproblematiken. De taktiska kärnvapnen har förts till den lägre nivån, där de funktionellt sett är förknippade med de konventionella vapnen. Slutligen bör framhållas att det råder en sådan uttalad interdependens mellan de olika nivåerna att dessa närmast kan sägas utgöra en "organisk enhet" - vi menar med andra ord att de säkerhetspolitiska dispositionerna på en nivå inte kan förstås isolerat.

Men innan vi går närmare in på förhållandet mellan nivåerna och agerandet på dessa skall vi först undersöka den amerikanska ledningens attityd till säkerhetsfrågorna under den aktuella perioden. Vi menar att det säkerhetspolitiska uppträdet till en del bestäms av den inställning som beslutsfattarna har till de nämnda frågorna. Detta har att göra med karaktären hos säkerhetspolitiska doktriner; dessa kan som framgått av detta avsnitt sägas bestå av ett antal principer som utgör riktlinjer för ens uppträdande. Men även om de nämnda principerna ger en viss anvisning om vilka beslut och aktioner som man bör vidta, så kvarstår dock en "frihetsmarginal". Vi menar därför att det säkerhetspolitiska agerandet i regel influeras av den attityd som de agerande har till säkerhetsfrågorna.⁵¹⁾

- o -

I Förenta Staterna har presidenten ett förhållandevis stort inflytande över säkerhetspolitikens utformning. Vi skall därför börja med att belysa J F Kennedys attityd till några säkerhetsfrågor. Om denna president torde kunna påstås att han uppvisade ett stort intresse just för sådana frågor. Det är knappast någon tvekan om att han tog en aktiv del i utformningen av den amerikanska säkerhetspolitiken.⁵²⁾ J F Kennedy utförde i betydande utsträckning de allmänna riktlinjerna för sin säkerhetspolitik redan före sitt tillträde som president. Han kunde emellertid inte omedelbart omsätta denna i praktiken då han tillträdde, eftersom de dispositioner som tidigare gjorts var långsiktiga. Dessutom var inte Kennedys tankegångar helt revolutionerande, även om de innehöll betydande nyheter.

Under Eisenhower utfärdades varje år ett dokument av det nationella säkerhetsrådet med titeln "Basic National Security Policy". Detta har av den amerikanska generalen Maxwell B Taylor beskrivits som "en brett upplagd exposé över målen för den amerikanska strategin, samt en detaljbeskrivning av de militära, politiska och ekonomiska inslag som ingår i denna strategi".⁵³⁾ Som synes förelåg redan under Eisenhowers tid som president en benägenhet att anlägga ett totalt, eller i varje fall mycket brett, sysätt på säkerhetspolitiska problem. Denna benägenhet accentuerades ytterligare under 1960-talet.⁵⁴⁾ Låt oss emellertid nu övergå till att syna J F Kennedys inställning till de nämnda problemen. Vi börjar med hans syn på "krigets natur". Beträffande denna säger han:

"Krig är inte så mycket ett mål för utrikespolitiken som ett instrument, ett medel att säkra makt och inflytande, att stödja en nations synpunkter och intressen."⁵⁵⁾

Begreppet "krig" används i detta sammanhang i vid bemärkelse och avser såväl "varmt" som "kallt" sådant. Detta framgår av de andra partierna i samma tal, där han uttrycker farhågor för att ryssarnas robotresurser "kommer att bli den sköld bakom vilken de långsamt men säkert avancerar - genom Sputnikdiplomati, begränsade fyrverkeriartade krig, indirekt aggression, skrämselaktioner och omstörtningsförsök, inre revolutioner, sin egen ökade prestige och sitt inflytande samt den orättmätiga utpressningen mot våra allierade".⁵⁶⁾

Detta citat visar ganska väl vilken uppfattning Kennedy hade om USA:s huvudmotståndares medel och metoder. Beträffande de bågge största komunistmakternas målsättning gav han uttryck för följande uppfattning vid sitt första State of the Union-budskap i januari 1961:

"Vi får aldrig invaggas i tron att någon av dessa makter har givit upp sin strävan efter världsherravälde - en strävan som de just kraftfullt på nytt tillkännagivit."⁵⁷⁾

Kennedy framhöll vid ett flertal tillfällen vikten av att USA använde sig av ett totalt synsätt för att kunna komma tillräffa med sina motståndare:

"För att möta detta uppbåd av hot och utmaningar - för att genomföra den roll på världsscenen som vi inte kan avsäga oss - måste vi på nytt gå igenom och revidera hela vår uppsättning av redskap - militära, ekonomiska och politiska."⁵⁸⁾

Kennedys inställning till den internationella politiken torde koncentrerat uttryckt kunna beskrivas som "styrkeorienterad"; härmed avses att han hyste ringa hopp om att några mer betydande överenskommelser skulle kunna komma till stånd på annan grundval än ömsesidiga intressen och faktiska styrkeförhållanden. I ett tal i senaten den 14 juni 1960 gjorde han följande uttalande, vilket belyser detta förhållande:

"Den viktigaste frågan, och den viktigaste läxan från Paris, handlar om bristen på omfattande förberedelser, bristen på planerad taktik, bristen på följdriktig och målmedveten nationell strategi som stöder sig på styrka."⁵⁹⁾

Låt oss därför se hur Kennedy bedömde den position i vilken USA befann sig, något som är av stor vikt vid utformningen av säkerhetspolitiken. Hans uppfattning kan i korthet sägas ha gått ut på att Förenta Staterna befann sig i en temporärt ogynnsam position inom robottekniken, samtidigt som han framhöll att USA befann sig i en gynnsam position på de ekonomiska, ideologiska och militärgeografiska områdena.⁶⁰⁾ På grundval av denna bedömning formulerade han kärnpunkten i den strategi som han ansåg att USA borde begagna sig av under "eftersläpningens år" på följande sätt:

"Det är i enkla drag en strategi som går ut på att göra mesta möjliga av återstående övertag och på så vis tjäna in den tid och ta vara på de tillfällen som är nödvändiga för att återta makten."⁶¹⁾

Samtidigt som Kennedy betonade vikten av en konsekvent strategi byggd på styrka, hade han också uppfattningen att förhållandet mellan USA och dess motståndare inte enbart präglades av motsättningar utan dessutom av gemensamma intressen:

"Faktum är att vi kan hitta fundamentala intressen och mål som Förenta Staterna och Sovjet har gemensamma. Vi bör koncentrera oss på de områden där ett samförstånd är möjligt."⁶²⁾

Som synes betraktade Kennedy de internationella förhållandena ur en utpräglad "realpolitisk" synvinkel; hans beslut på det säkerhetspolitiska området kan också sägas ha präglats härvä.

L B Johnson uppvisar knappast några nya eller starkt avvikande uppfattningar på det nämnda området. Detta är i och för sig inte förvånande, eftersom hans starkaste sida allmänt ansågs vara inrikespolitiken; han övertog också många av Kennedys medhjälpare på det förra området, vilka förmodligen påverkade hans agerande. Johnsons uppfattning om världssituationen, och den roll som han ansåg att USA borde spela, kan belysas med följande citat:

"Kommunisterna försöker med användande av våld och ränker forma en kommunistdominerad värld. Vår övertygelse, våra intressen, vårt liv som nation kräver att vi resolut och med all vår kraft motsätter oss denna strävan att dominera världen."⁶³⁾

Det bör också framhållas att Johnson betraktade Kennedys och sin egen säkerhetspolitik som en direkt fortsättning på Förenta Staternas sedan andra världskriget förda politik, främst beroende på att motståndarna - åtminstone i princip - inte ändrat karaktär sedan det kalla krigets utbrott.

"Den utmaning som vi möter i Sydostasien är samma utmaning som vi modigt sett i ansiktet och mött med kraft i Grekland och Turkiet, i Berlin och Korea, i Libanon och på Cuba."⁶⁴⁾

Utrikesminister Dean Rusk synes också ha företrädt en relativt konventionell amerikansk syn på förhållandet till kommuniststaterna. I ett televisionsprogram producerat av National Educational Television i samarbete med utrikesdepartementet redovisade han följande uppfattning om dessa stater:

"De styrande i de ledande kommuniststaterna är inte bara marxister som tror att deras system är bäst och skall råda över andra system, utan de är också leninister upptagna med att förverkliga denna påstått historiskt oundvikliga process med alla möjliga medel."⁶⁵⁾

Något senare i samma uttalande belyser han förhållandet mellan de amerikanska och kommunistiska målsättningarna:

"Vårt mål, alla fria människors mål, är oförenligt med detta kommunistiska mål. Kampen mellan två oförenliga system kommer att fortsätta tills dess friheten triumferar."⁶⁶⁾

Försvarsminister McNamaras inställning kommer att bli föremål för en ingående redovisning längre fram i denna undersökning; det finns därfor inte anledning att ta upp hans åsikter här. Vi redovisar i stället ett uttalande av Eugene V Rostov, biträdande utrikesminister; talet hölls i oktober 1967:

"Historiens, filosofins och psykologins lärdomar är att sådan fred inte är det naturliga tillståndet i förhållandet mellan människor. Civilisationer - framför allt fria sådana - byggs och upprätthålls genom kamp -- genom uthållighet, arbete och fasthet."⁶⁷⁾

Den ovanstående framställningen av det amerikanska synsättet på de säkerhetspolitiska problemen gör naturligtvis inte anspråk på fullständighet. Å andra sidan ger den dock en viss belysning av några

betydelsefulla personers inställning till de nämnda problemen. Det är intressant att jämföra resultatet av vår analys med ett påstående som gjorts av den kände konfliktforskaren Anatol Rapoport. Denne har hävdat att den amerikanska ledningen under den aktuella perioden skulle ha varit inspirerad av den klassiska militärteoretikern Karl von Clausewitz' krigsfilosofi. Rapoport sammanfattar de enligt hans uppfattning viktigaste kännetecknen på denna filosofi på följande sätt:

"Clausewitz' krigsfilosofi är övervägande instrumentell och rationell. Den är instrumentell i den bemärkelsen att krig förstås uteslutande med tanke på de mål som eftersträvas, eller de tillstånd som vill bevaras, av den stat som för det. Den är rationell i den meningen att den antar att beslut om krig eller icke-krig kan göras på basis av tämligen pålitliga kalkyler beträffande kostnader och intäkter, och att strategi och taktik kan dirigeras uteslutande mot uppnåendet av de mål som man har uppställt för sig."⁶⁸⁾

Rapoport menar vidare att den nämnda filosofin inbegriper en positiv attityd till krig, eftersom krig under vissa omständigheter kan användas som ett effektivt instrument för att nå de avsedda resultaten. Å andra sidan uppfattas krig inte i sig självt såsom någonting positivt, vilket Rapoport också framhåller i sin beskrivning av den amerikanska inställningen till den nämnda företeelsen:

"Som framförts uppfattar Clausewitz kriget som ett instrument, och enbart som ett instrument, vilket kan användas eller undvikas i enlighet med vad situationen kräver. Ändå är denna attityd till krig positiv så tillvida att den utan tvivel inkluderar krig bland de effektiva medel som kan användas vid eftersträvandet av nationella mål. I USA är detta det synsätt som på ett överväldigande sätt är i dominans i Pentagon, i utrikesdepartementet och bland medlemmarna i det så kallade 'strategiska samfundet', vilket är ett löst sammansatt system av forskningsinstitut och av individuella experter (i ekonomi, statsvetenskap, administration, naturvetenskap, matematik, etc.) som betjänar centraladministrationen i olika rådgivande befattningar."⁶⁹⁾

Clausewitz' filosofi skulle således koncentrerat uttryckt kunna sammanfattas under de tre begreppen instrumentalism, rationalitet och positiv attityd till krig (under vissa givna betingelser). Enligt Rapoport har det amerikanska synsättet under 1960-talet varit besläktat med den nämnda filosofin. Resultatet av vår analys synes inte vederlägga denna uppfattning - det är snarare ägnat att bekräfta den av Rapoport framförda uppfattningen.

2.2. Den högre nivån

2.2.1 Ett utvecklingsperspektiv

De förändrade avskräckningsförhållanden som uppstått på grund av de sovjetiska framstegen på kärnvapenområdet ledde till att man i USA började fråga sig på vilket sätt den egna kärnvapenarsenalen borde utnyttjas. Som vi tidigare framhållit ger en doktrin i första hand anvisningar om i vilken riktning man bör söka lösningen på de säkerhetspolitiska problemen. Däremot ger doktrinen i regel inte några färdiga lösningar. Det fanns därför ett visst utrymme för val mellan olika handlingslinjer inom ramen för den graderade vedergällningens doktrin.

Ett tänkbart alternativ skulle ha varit att välja en strategi som riktade sig mot motståndarens befolkningscentra och civila anläggningar, (counter-city strategy). Denna strategi baseras främst på tankegången att man kan avskräcka från kärnvapenanvändning genom att maximera ohyggligheten i de konsekvenser som en användning av sådana vapen med detta målval skulle leda till. En strategi av denna typ kännetecknas av att den kräver en förhållandevis liten uppladdning med kärnvapen. Detta har att göra med att det är lättare att bekämpa befolkningskoncentrationer och civila anläggningar än militära mål; vad beträffar avsändningsanordningar för kärnvapen så hade man i början av 1960-talet kommit ganska långt när det gällde att sprida ut och befästa, alternativt rörliggöra, dessa. Företrädarna för en strategi av det nämnda slaget hävdade vidare att denna skulle få en dämpande inverkan på rustningsutvecklingen, varigenom resurser skulle frigöras för andra ändamål.

Försvarsminister McNamara har visserligen omnämnt möjligheten av en sådan strategi, men det verkar ändå inte som om den amerikanska ledningen på allvar skulle ha övervägt att välja detta alternativ. Man synes i stället ha satsat på en handlingslinje som av McNamara kommenterats på följande sätt:

"Förenta Staterna har kommit till slutsatsen, att den grundläggande militära strategin, i den utsträckning det är möjligt, i mångt och mycket måste utformas på samma sätt som man förr handlade vid konventionella militära operationer. Det innebär, att det militära huvudmålet, i händelse ett kärnvapenkrig utbryter till följd av angrepp mot alliansen, bör vara krossande av fiendens militära styrkor, inte av hans civilbefolkning.

Alliansstyrkornas styrka och karaktär gör det möjligt för oss att även i händelse av ett massivt överrumplingsangrepp behålla en tillräcklig slagstyrka för att krossa fiendens samhälle, om vi tvingas till det. Vi ger med andra ord en eventuell motståndare starkast möjliga drivfjäder att avstå från att angripa våra städer."⁷⁰⁾

Detta uttalande ger vid handen att man strävade efter att undvika motståndarens städer för att i stället inrikta sig på hans militära resurser, (counter-force strategy). McNamara synes ha menat att den egna nukleära kapaciteten i första hand skulle användas till att förstöra motståndarens offensiva förmåga, för att på detta sätt hindra honom från att utöva kärnvapenutpressning eller att angripa USA, eller i varje fall minska verkan av detta angrepp, och då i första hand i avsikt att rädda de amerikanska städerna.

Förutom de två ovannämnda strategityperna, vilka karaktäriseras av inriktning på militära respektive civila mål, är naturligtvis olika kombinationer av dessa strategier tänkbara.⁷¹⁾ I själva verket torde det förhålla sig så att vissa sekundära skador alltid kommer att uppstå på de mål som man försöker undvika; träffssäkerheten kan inte förväntas bli fullständig, och radioaktivt utfall eller spridning av bränder kan knappast undvikas.

Som tidigare framhållits kräver "counter-force strategy" för sitt genomförande en mera omfattande uppladdning med kärnvapen än "counter-city strategy". På grund härav är det möjligt att med viss säkerhet - om man känner kärnvapenstyrkans storlek och utformning samt målsystemets

omfattning och karaktär - avgöra vilken strategi innehavaren av denna styrka avser att tillämpa. Detta gäller i första hand om målsystemet är omfattande och svåråtkomligt och kärnvapenstyrkan liten, eftersom "counter-force strategy" i detta fall inte är uppnåelig; är kärnvapenstyrkan dock stor i förhållande till målsystemet kan diagnosen inte göras lika precis, då det i detta fall är möjligt att utöva såväl "counter-force" som "counter-city strategy".

Även om man i USA således hade möjlighet att välja mellan olika strategityper så tyder McNamaras uttalande på en prioritering av "counter-force strategy", varvid det främsta motivet säges vara omsorgen om de amerikanska städerna. Innan vi går närmare in på motivfrågan kan det emellertid vara befogat att framhäva några av de premisser på vilka de olika strategityperna synes vila.

Vad beträffar "counter-force strategy" så baseras denna tydligt på föreställningen att krig - även kärnvapenkrig - är fullt tänkbart, och att åtgärder vidtagna före och efter krigets utbrott kan påverka dessas förlopp och utgång. Förespråkarna för "counter-city strategy" å den andra sidan synes knappast på allvar räkna med att kärnvapenkrig kommer att bryta ut, även om de naturligtvis inte kan bortse från denna möjlighet så länge kärnvapnen finns kvar. Anledningen till denna optimistiska syn torde i första hand vara att ett ömsesidigt accepterande av denna strategi medför att kärnvapenkriget blir meningslöst som instrument för uppnående av eftersträvade mål. En kärnvapenstrategi som riktar in sig på motståndarens städer lämnar hans vedergällningsstyrka intakt. Resultatet av en kärnvapenduell där de båda kontrahenterna slår mot varandras städer kan knappast bli annat än ömsesidig förstörelse av människor och samhällsapparat. Ingen av parterna skulle ha någon anledning att starta en sådan duell, eftersom ingen av parterna gör några vinster; båda skulle vinna på att duellen inte blev av.

Ett val av "counter-city strategy" synes därför vila på premissen att det finns en reell möjlighet att skapa fungerande avskräckning - åtminstone på kärnvapennivån - medan ett val av "counter-force strategy" reflekterar en mindre optimistisk inställning till denna möjlighet. Å andra sidan ser förespråkarna för den senare strategin inte fullt så pessimistiskt på möjligheterna att påverka ett kärnvapenkrig om avskräckningen skulle misslyckas.

Under förutsättning att ovanstående iakttagelser är riktiga förefaller det som om ett ömsesidigt accepterande av "counter-force strategy" skulle kunna göra kärnvapenkrig "möjligt", eftersom denna strategi trots allt kanske gör det möjligt att genomföra och avsluta ett kärnvapenkrig. Med utgångspunkt härifrån förefaller det något förväntande att McNamara verkar ha prioriterat denna strategityp. Det synes därför motiverat att mera i detalj undersöka vilken effekt "counter-force strategy" kan tänkas ha i olika situationer, samt vilka motiv som kan ha legat bakom ett förordande av denna strategi. Den inledande analysen begränsas till tre huvudfall. Dessa är för det första en situation där krig ännu inte brutit ut, för det andra en situation där Sovjetunionen anfaller först, och för det tredje en situation där USA inleder anfallet.

I det första av de tre fallen gäller frågan vilken effekt "counter-force strategy" kan ha gentemot Sovjetunionen i avskräckningshänseende i jämförelse med en strategi med inriktning på befolkning koncentrera-

tioner och civila anläggningar. Problemet kan primärt sägas gälla avskräckningseffektens storlek som en funktion av hotets karaktär och trovärdighet.

Som vi strax skall se torde de amerikanska strategerna inte främst ha varit oroade för att ryssarna skulle utnyttja sin kärnvapenkapacitet till att angripa USA. Däremot hade man större anledning att oroa sig för ett eventuellt angrepp mot västalliansen i Europa, beroende på de förändrade avskräckningsförhållandena. I och med detta är vi inne på den problematik som har att göra med trovärdigheten i den nukleära avskräckningen. Det torde vara lättare att få en motståndare att tro på ett hot om nukleär vedergällning om den som framför detta själv utgör den direkta måltavlan för motståndarens angrepp, än om denna utgörs av en allierad. Även om banden till denne är starka och hans territorium är av stor strategisk vikt, så kan trots allt ett "offrande" av den allierade - under förutsättning att storleken av den risk man löper genom att bistå honom är överväldigande - uppfattas som mera "uthärdligt" än en förstörelse av det egna landet. Dessutom torde det föreligga en viss moralisk hämning gentemot att gripa till kärnvapen med alla de konsekvenser som ett sådant agerande kan få, även för de inte direkt inblandade. Dessa förhållanden bidrar till att göra nukleär vedergällning mindre trovärdig gentemot provokationer av icke-nukleär art, under förutsättning att den som försöker avskräcka själv är sårbar för motangrepp. I en sådan situation - vilken som bekant förelegat sedan i slutet på 1950-talet - gäller det för den som vill utöva avskräckning med kärnvapen även mot icke-nukleär provokationer att försöka höja trovärdigheten för insats. Detta torde till en del kunna uppnås genom att bygga upp en överlägsen nukleär slagstyrka samt utforma en strategi, vilken gör det möjligt att utnyttja denna slagstyrka. Eftersom "counter-force strategy" enligt tidigare anfört resonemang kan betraktas som en strategi för såväl fred som krig, verkar det inte orealistiskt att anta att ett av motiven för prioriteringen av denna strategi hade att göra med trovärdighetsfaktorn; det gällde att höja trovärdigheten - och därigenom avskräckningsförmågan - hos den amerikanska nukleära vedergällningen.

På detta sätt kunde de amerikanska kärnvapen, vilka genom de ryska framstegen på samma område hade förvandlats till trubbiga instrument, återges något av sin tidigare skärpa. Detta kunde dock endast ske till priset av en något ökad risk för kärnvapenkrig, eftersom det i annat fall vore orealistiskt att räkna med någon avskräckningseffekt. McNamara och den amerikanska statsledningen har av naturliga skäl inte framfört ovanstående tankegång med åtföljande slutsats; inte desto mindre torde den förlita anskaffningspolitiken i förening med en strategi som i viss mån gör kärnvapenkrig "möjligt" stöda vad som ovan anförts.

Ett annat motiv, vilket emanerar ur förutsättningarna för genomförandet av "counter-force strategy", gäller möjligheten till och nödvändigheten av en central kontroll av den nukleära strategin. Om man förordar en sådan med inriktning på motståndarens militära styrkor uppstår kraget på enhetlig planering och ledning av kärnvapenstrategin. McNamara har berört dessa förhållanden i följande ordalag:

"Den allmänna strategi, som jag har skisserat, understryker betydelsen av en enhetlig planering, koncentration på en exekutiv myndighet och

central ledning. Det får inte finnas strategiska uppfattningar som konkurranter och strider mot varandra, när det gäller att planera för eventualiteten av ett kärnvapenkrig. Vi är övertygade om att det i ett kärnvapenkrig är oundgängligt att ha ett odelbart målsystem och att om trots alla ansträngningar ett kärnvapenkrig skulle bryta ut, vår bästa utväg är att föra en centralt ledd och kontrollerad kampanj mot fiendens vita kärnvapensystem, medan vi håller tillbaka våra reservstyrkor, som alla är centralt kontrollerade."⁷²⁾

Ett allmänt accepterande av "counter-force strategy" skulle således kräva att de mindre kärnvapenmakterna inom NATO uppgav en stor del av sitt oberoende vad gäller insats av kärnvapen. Dessa förhållanden skulle indirekt ha lett till en sammansvetsning av alliansen och ett fortsatt amerikanskt inflytande i Västeuropa. Det är naturligtvis svårt att avgöra huruvida eftersträvandet av en sådan utveckling har varit ett motiv som legat bakom valet av amerikansk kärnvapenstrategi, eller om denna effekt varit av sekundär betydelse. Behovet att centralt kontrollera den nukleära vedergällningsstyrkan har i varje fall använts som argument mot oberoende kärnvapen. Detta antyder att den amerikanska kärnvapenstrategin kan ha varit en bricka i spelet om inflytande i Västeuropa.

Den andra principiella frågeställningen gällde ett eventuellt ryskt första slag mot USA. Vad som är av speciellt intresse är sannolikheten av ett sådant vid olika tänkbara strategival från ryssarnas sida och konsekvenserna av dessa. I en situation av amerikansk överlägsenhet på kärnvapenområdet⁷³⁾ förefaller USA ha haft goda möjligheter att avskräcka Sovjetunionen från att starta ett kärnvapenkrig, oavsett vilken strategi ryssarna valt. Vi skall först undersöka de sannolika följderna av ett ryskt anfall på de amerikanska befolkningskoncentrationerna och civila inrättningarna. Ett sådant förfarande skulle för det första ha lämnat den amerikanska vedergällningsstyrkan intakt, samt för det andra givit USA en verklig anledning att svara med ett förstörande av de ryska städerna och produktionsapparaten. Om man förutsätter ett någorlunda förfuigt beteende från rysk sida kan denna strategi därför avfärdas som osannolik.

Om ryssarna hade startat ett angrepp mot de amerikanska kärnvapenstyrkorna skulle detta likaledes ha försatt dem i en synnerligen vanskelig situation, eftersom deras underlägsna kärnvapenkapacitet inte gav dem möjlighet att framgångsrikt utöva "counter-force strategy". Även om ryssarna hade satt in hela sin strategiska arsenal skulle de förmodligen inte väsentligt ha kunnat reducera den amerikanska vedergällningskapaciteten, eftersom denna efter hand blivit allt mer utspridd och befäst. Ett tillgripande av denna strategi skulle förmodligen ha lett till att Sovjetunionen, efter att ha uttömt sina kärnvapenresurser, hamnat i en situation där motståndaren dels hade sina städer intakta och dels hade vedergällningsresurser till förfogande. Denne kunde därför ha valt mellan att förstöra de ryska städerna, eller - vilket vore smidigare - att uppnå sina mål medelst kärnvapenutpressning. Ett ryskt försök att tillämpa "counter-force strategy" skulle i själva verket ha inneburit att ryssarna avväpnat sig själva och utlämnat sig till motståndarens godtycke.

Ett sovjetiskt anfall på både civila och militära mål kan inte heller anses ha varit särskilt fördelaktigt för ryssarna. Motståndaren skulle

i denna situation ha haft större delen av sin vedergällningsstyrka intakt samt kunnat välja mål efter behag. Ett sådant agerande från rysk sida kunde dessutom ha avlägsnat de moraliska hämningar som finns mot ett anfall på civila mål, eftersom den som startar sådana anfall bidrar till att försvaga dessa avhållande effekter.

Vi skall därför syna de sannolika följderna av ett av ryssarna startat mycket begränsat angrepp. USA skulle i ett sådant läge ha haft möjlighet att välja strategi, och i kraft av sin överlägsna kärnvapenkapacitet kunde amerikanarna ha svarat med minst lika hård vedergällning. Skulle den bisarra situation ha uppstått där kriget tog sig formen av en successiv vedergällning med växelvisa angrepp från de två kombatanta, kan det antas att USA även i denna situation skulle ha befunnit sig i den gynnsammare positionen. Sovjetunionen skulle i ett sådant krig ha riskerat att "avväpna" sig själv (tidigare än motståndaren).

Som framgått av ovanstående genomgång finns det inte mycket som talar för att den vad beträffar kärnvapenresurser underlägsna sidan medvetet och överlagt skall starta ett kärnvapenangrepp på en överlägsen motståndare. Detta gäller i synnerhet om dennes vapenbärare är väl utspridda och befästa, vilket ytterligare höjer kravet på storleken av insatsen om angriparen kalkylerar med att kunna förhindra den angripne från att slå tillbaka. McNamara har indirekt erkänt den underlägsna kärnvapenstyrkans begränsade användningsområde genom den kritik som han utövat mot de små och oberoende kärnvapenstyrkorna. Med underförstådd hänsyftning på Frankrike har han således yttrat:

"Ja, om en mäktig fiende fick uppfattningen, att det var troligt, att en liten kärnvapenstyrka skulle användas oberoende, skulle denna styrka inbjuda till ett preventivt första slag mot den. I händelse av krig skulle användandet av en sådan styrka vara liktydigt med självmord, medan dess insättande mot betydelsefulla militära mål inte skulle få någon särskilt stor effekt på utgången av konflikten."74)

Även om förhållandet mellan Sovjetunionen/Frankrike och USA/Sovjetunionen är långt ifrån analogt, så innehåller det dock vissa gemensamma element. Det mest relevanta av dessa torde vara att den underlägsna kärnvapenstyrkan är olämplig som förstaslagstyrka. McNamara har förmögligen rätt i att en underlägsen styrka är av begränsat värde för utövandet av en strategi som riktar in sig på den överlägsnas militära mål. Inte heller för utövande av andra typer av förstaslagsstrategier synes en sådan styrka äga förmåga att ge angriparen några avgörande fördelar. Amerikanarna bör därför ha varit väl medvetna om att ett första ryskt slag inte var särskilt troligt.

Om man förutsätter att USA först hade gripit till kärnvapen, och därvid uteslutande riktat dessa mot den angripnes vedergällningsstyrkor, då skulle dennes förmåga att slå tillbaka otvivelaktigt ha reducerats. Förutsättningarna för att USA skulle ha kunnat rädda sina städer synes i detta fall främst ha berott på två faktorer. Den första av dessa gäller huruvida USA i sitt första slag helt förmått slå ut motståndarens vedergällningsstyrkor, eller för att uttrycka saken annorlunda, om USA kunnat förhindra vedergällning genom att omöjliggöra denna. Med hänsyn till det inbördes styrkeförhållandet mellan USA och Sovjetunionen borde amerikanarna ha haft bättre utsikter än ryssarna att lyckas vid utövandet av en förstaslagsstrategi. Redan kort efter lanserandet

av strategin med inriktning på militärmål verkar det emellertid som om McNamara började tvivla på möjligheten att kunna reducera motståndarens offensivkapacitet i tillräckligt hög grad:

"Det kommer att bli allt svårare, bortsett från typen av angrepp, att utplåna en tillräckligt stor del av Sovjetunionens strategiska kärnvapenstyrka för att förebygga omfattande skadegörelse på Förenta Staterna, utan hänsyn till hur stora eller vilka slags strategiska styrkor vi bygger upp". I samma tal heter det vidare: "Vi förutser inte att vare sig Förenta Staterna eller Sovjetunionen kommer att få sådan kapacitet inom överskådlig framtid".⁷⁵⁾

McNamara ifrågasatte således själv om det var eller inom överskådlig framtid skulle bli möjligt att omöjliggöra motståndarens förmåga att slå tillbaka genom tillgripande av renodlad "counter-force strategy".⁷⁶⁾ Möjligheten att rädda de amerikanska städerna synes därför bli beroende av en annan faktor, nämligen motståndarens villighet att avstå från att använda sina icke utslagna vedergällningsvapen mot dessa städer.

Låt oss först framhålla att det inte är självklart att en kärnvapenmakt skulle kunna kontrollera sina reaktioner efter att ha blivit utsatt för ett nukleärt angrepp. En av medlemmarna i Kennedy-administrationen, John J McCloy, har exempelvis givit uttryck åt följande skeptiska synsätt vad beträffar möjligheterna att kontrollera de moderna vapensystemen:

"Det är inte otroligt att vi skulle kunna spränga oss själva i luften utan hjälp av ryssarna, och vice versa."⁷⁷⁾

Förmodligen ger det ovanstående citatet uttryck för en överdriven uppfattning av storleken på de risker som är förknippade med innehavet av kärnvapen. Vi vet att lednings- och kontrollsystemen är byggda med tanke på att kunna fungera även under mycket svåra påfrestningar. Helt övertygad om att funktionsdugligheten bibehålls kan man dock av naturliga skäl inte vara, eftersom de nämnda systemen inte prövats under helt realistiska förhållanden. Låt oss emellertid anta att den underlägsne även efter att ha blivit angripen har förmåga att reagera på ett kallt och överlagt sätt. Frågan är nu huruvida denne skulle finna det fördelaktigare att svara med att angripa motståndarens militära mål än civilmålen. I en sådan situation förefaller det vara rimligt att sikta in sig på de senare, eftersom dessa kan förväntas vara lättare att bekämpa än militärmålen som i regel erbjuder en mindre träffyta och dessutom är befästa eller rörliga; en inriktning på militärmålen skulle kunna leda till att man avväpnade sig själv. Det är således tveksamt om den underlägsne i valet mellan motståndarens civilmål och militära mål verkligen skulle vara villig att spara de förstnämnda och angripa de sistnämnda.⁷⁸⁾

Den av McNamara lanserade strategin synes därför inte helt fri från motsägelsefylda element. Det bör emellertid framhållas att den tämligen snart fick en modifierad innehörd. Detta hade troligen att göra med att man insett att det höll på att bli svårare att slå ut motståndarens strategiska kärnvapenstyrkor i så hög grad att skadegörelsen i USA, i händelse av vedergällning, kunde hållas inom rimliga gränser. Dessutom kan den ursprungliga versionen av strategin med inriktning på militärmål (counter-force strategy) sägas ha fått en mindre lyckad start. Det amerikanska agerandet i Kuba-krisen år 1962, vilken ägde rum bara några månader efter det tal vari McNamara lanserade sin nya kärnvapenstrategi,

synes i själva verket ha varit ett avsteg inte bara från denna strategi utan även från den graderade doktrinens principer. Det amerikanska age- randet i Kuba-krisen torde i själva verket kunna ses som en temporär återgång till den massiva vedergällningens doktrin. I sitt TV-tal gjorde nämligen president Kennedy följande utfästelse:

"Denna nation kommer i sin politik att betrakta varje robot avsänd från Kuba mot någon nation på västra halvklotet som en attack av Sovjetunionen på Förenta Staterna, vilken kräver full vedergällning gentemot Sovjetunionen."⁷⁹⁾

Någon uttömnande definition av vad Kennedy menade med "full vedergällning" (full retaliatory response) gavs visserligen inte, men uttalandet måste ändå sägas strida mot den graderade vedergällningens principer, eftersom så litet som en enda robot förklarades kräva "full vedergällning". Sådana avsteg från tidigare deklarerade principer är i regel inte ägnade att vidmakthålla eventuella "tysta" överenskommelser om begränsningar i krigföringen; dessa brukar vara beroende av ömsesidigt respekterande.⁸⁰⁾ Det amerikanska uppträdet i Kuba-krisen var med andra ord mindre väl ägnat att befästa den nya kärnvapenstrategins ställning.

Men det var inte bara Kuba-krisen som försvårade ett ryskt accepterande av McNamaras nya strategi. Den amerikanska försvarsministern använde det behov av enhetlig ledning som denna strategi krävde som ett argument mot etablerandet av små och oberoende kärnvapensystem. Som bekant misslyckades han på detta område. Detta medförde att en del av förutsättningen för en enhetlig och kontrollerad vedergällning på kärnvapenstrategins område inte uppnåddes.

Den viktigaste anledningen till förskjutningen i den amerikanska kärnvapenstrategin torde dock ha legat i den förändrade nukleära styrkebalansen. Som tidigare påpekats anförde McNamara ganska snart efter den nya strategins tillkomst tvivel om möjligheterna att förhindra, eller ens väsentligt reducera, den ryska förmågan att slå tillbaka. I denna situation förefaller en del av grunden för detta alternativ ha ryckts undan. Detta betyder emellertid inte att man i USA uppgav tanken på "counter-force strategy" i alla avseenden, eller att man ansåg nukleär överlägsenhet vara oväsentlig, även om denna inte längre var så stor att den räckte till för att slå ut motståndarens strategiska kärnvapenstyrkor. En djupare analys synes nämligen ge vid handen att "counter-force strategy" i själva verket övergår till att bli två strategier - eller i varje fall omfatta minst två faser - när den makt vilken denna strategi riktar sig mot förbättrar sin ställning gentemot den överlägsna parten.

En renodlad "counter-force strategy" syftar som nämnts till att omöjliggöra motståndarens nukleära vedergällning. Om den underlägsna makten förmår att bygga upp sina strategiska kärnvapenstyrkor och ge dessa en ökad "överlevnadsförmåga" uppstår efter hand en situation där den underlägsna kärnvapenmakten - även efter ett massivt angrepp - kommer att ha en viss kärnvapenpotential intakt. Innan denna situation uppnåtts är en strategi som syftar till att omöjliggöra den underlägsnes förmåga att slå tillbaka av enhetlig och motsägelsefri natur. Ett omsättande av denna strategi i praktiken innebär helt enkelt att den underlägsnes kärnvapen slås ut, varefter kriget på den högre nivån är slut. Låt oss emel-

lertid undersöka hur situationen förändras när möjligheten att utöva renodlad "counter-force strategy" inte längre är för handen, men där den överlägsna kärnvapenmakten ändå håller fast vid en modifierad strategi av denna typ. Vi kan kalla denna strategi för "inte städer" med utgångspunkt från engelskans "no cities". Skillnaden mellan den renodlade formen av "counter-force strategy" och den modifierade formen, "no cities", ligger främst i styrkeförhållandet mellan motståndarna, och - som en konsekvens härav - den lägre målsättningen. Vi har tidigare framhållit att den renodlade formen förutsätter en avsevärd överlägsenhet, liksom att den syftar till att omintetgöra motståndarens vedergällningsförmåga. Med strategin "inte städer" kommer vi i fortsättningen att förstå en strategi med samma målval, men där styrkeskillnaden är mindre och målsättningen därför måste förändras; den omfattar inte längre ett förhindrande av inte önskade handlingssätt från motståndarens sida utan inskränker sig till påtryckningar.

Vid en mindre ojämnn styrkebalans komplickeras förhållandena högst betydligt, eftersom konflikten i så fall kommer att omfatta minst två faser innan kriget tar slut. Den första av dessa inbegriper i likhet med den ursprungliga strategin ett anfall mot fiendens strategiska kärnvapenstyrkor, men syftet är i detta fall inte att omöjliggöra fiendens vedergällningskapacitet - detta är enligt förutsättningarna för resonemanget omöjligt - utan att reducera denna så mycket som möjligt. Därmed är den första fasen slut, och de två motståndarna går in i konfliktens andra skede.

Beroende på hur framgångsrikt anfallet mot fiendens vedergällningspotential har varit kan styrkebalansen i detta läge ha utsatts för en mer eller mindre markerad förskjutning. Men den anfallande skulle inte kunna dra någon avgörande fördel av detta om han visste att motståndaren trots sin underlägsenhet hade tillräckligt mycket vedergällningsförmåga intakt för att kunna tillfoga den anfallande "icke-tolerabla" förluster, samt att vedergällning var oundviklig.

Som tidigare framhållits finns det skäl som talar för att den underlägsne efter att ha blivit angripen med kärnvapen vid valet mellan att rikta sin vedergällning mot motståndarens civil- och militärmål skulle föredra de förra. Men det finns också skäl som talar mot att den svagare skulle vidta något kärnvapenangrepp på den starkare. I första och andra världskriget anfölls städer och civila anläggningar i syfte att utöva terror och förstöra motståndarens ekonomiska potential, varigenom man hoppades kunna bryta ned hans motståndskraft. Detta är emellertid inte det enda sätt på vilket man kan utöva inflytande över en motståndare. Motståndarens civilmål kan också användas som "gisslan" i syfte att kontrollera dennes aktioner. Tankegången att kunna påverka sin motståndare genom att använda det han skattar högst som "gisslan" är ingalunda ny. Man kan fråga sig huruvida de amerikanska strategerna blivit medvetna om denna möjlighet genom ett studium av det Peloponesiska kriget, där sådana idéer tydliggen också ägde aktualitet. I Thucydides framställning av detta krig låter han kungen av Sparta uttala följande åsikt:

"Ty ni måste betrakta detta land som om det vore en gisslan i vår ägo, och ju värdefullare denna är, desto mer måna är de om den. Ni skall därför spara denna (gisslan) in i det sista, och undvika att försätta dem i ett desperationstillstånd, i vilket ni kommer att finna dem mycket svårare att ha att göra med."⁸¹⁾

Frågan gäller i vårt fall hur den underlägsna kärnvapenmakten skulle reagera, om hans motståndare försökte använda sig av denna strategi. Något säkert svar är knappast möjligt att ge, men det förefaller ingalunda som om svarsreaktionen nödvändigtvis skulle behöva bli ett vederlänningslag mot motståndarens städer. Den svagare kan dessutom välja mellan att slå mot fiendens kärnvapenstyrkor och att avstå från att svara över huvud taget. Alternativet att anfalla motståndarens kärnvapenstyrkor torde som nämnts vara osannolikt, eftersom detta förmodligen skulle försämra den underlägsnes position ytterligare. Då vore städerna ett bättre mål, vilket kunde förväntas ge högre "utdelning" med tanke på att civilmål är lättare att bekämpa. Men är det säkert att den underlägsna kärnvapenmakten skulle tillgripa nukleär vederlännning i någon form i denna situation?

Ett angrepp på motståndarens städer skulle visserligen skada denne, men han skulle i detta fall ha hela den kärnvapenarsenal intakt som inte använts i initialangreppet. Resultatet av en vedergällning mot hans städer kunde mycket väl bli ett minst lika omfattande andra slag från hans sida. På grund av dessa förhållanden förefaller det inte orimligt att tänka sig att kärnvapenkriget skulle upphöra efter det inledande angreppet och gå in i en förhandlingsfas. Den uppkomna situationen skulle i så fall karaktäriseras av att båda sidor hade delar av sina strategiska kärnvapenstyrkor intakta.

Eftersom den underlägsnes strategiska kärnvapenstyrka redan i oskadat skick visat sig oförmögen att avskräcka motståndaren från att gå till angrepp verkar det troligt att den angripne skulle hamna i en ogynnsam förhandlingsposition. Angriparen, vilken redan före angreppet varit överlägsen på kärnvapenområdet, skulle förmodligen ytterligare ha stärkt sin ställning och därigenom förbättrat sin förhandlingsposition.

Under förutsättning att dessa slutsatser är riktiga skulle ett strategiskt kärnvapenkrieg kunna utkämpas utan att den ena sidan över huvud taget satte in sina kärnvapen, medan den andra sidan utnyttjade sina dels till att minska motståndarens vedergällningsförmåga, och dels till att förmå denne att avstå från att bruka de kvarvarande resurserna. Tankegången kan förefalla bisarr, men å andra sidan finns det ingenting som säger att denna utveckling skulle vara omöjlig. Låt oss därför driva analysen vidare och se vad som kan tänkas hända i en sådan situation. För det första kan man tänka sig att den underlägsna kärnvapenmakten ger upp och låter angriparen få sin vilja fram. Detta behöver emellertid inte nödvändigtvis bli fallet, även om den senare är mycket överlägsen. Det finns i själva verket ingenting som säger att förhandlingsstyrka skulle vara proportionell till resterande kärnvapenresurser. Då den underlägsna kärnvapenmakten inte använt sina resterande kärnvapenresurser har denna makt trots allt också motståndarens städer som "gisslan".

Det är naturligtvis omöjligt att uttala sig om hur eventuella förhandlingar skulle sluta, eftersom även andra faktorer än kärnvapenbalansen - eller obalansen - kan ha betydelse i detta sammanhang. Det förefaller dock sannolikt att en underlägsen kärnvapenmakt skulle ha svårare att göra sina synpunkter gällande och därför helst skulle vilja undvika att bli försatt i en sådan situation. Detta medför viktiga konsekvenser för valet av strategi i en situation där den ena sidan är starkare än den andra men inte stark nog för att kunna utöva renodlad "counter-force strategy". Ett accepterande av "counter-city strategy" från båda sidor

skulle innebära att ett balanstillstånd inträdde; den mindre styrkan tenderar i så fall att neutralisera den större. Detta innebär att den starkare kärnvapenmakten uppger de fördelar som en nukleär övervikt innebär, eftersom även en relativt liten strategisk kärnvapenstyrka kan förorsaka "icke-tolerabla" skador.

Låt oss emellertid anta, att den starkare makten inte är villig att göra detta utan vill försöka utnyttja sin kvarvarande överlägsenhet. Vilken strategi bör han i detta fall välja för att uppnå sitt mål? Under förutsättning att vi accepterar att den underlägsne borde vara benägen att försöka undvika att bli försatt i en situation där hans strategiska kärnvapenstyrkor delvis slagits ut och hans städer utgör "gisslan", verkar det i viss utsträckning vara möjligt för den överlägsna kärnvapenmakten att utnyttja sin kvarvarande överlägsenhet. Genom att välja strategin "inte-städer", vilken dels omfattar ett första slag mot fiendens kärnvapen och dels bibehåller tillräcklig ytterligare offensiv kapacitet för att kunna hålla hans oskadade städer som "gisslan", kan den överlägsna kärnvapenmakten uppnå åtminstone två fördelar. Den första av dessa hänför sig till den situation där förhandlingar upptas efter kärnvapenkrigets första fas. I detta läge borde den överlägsna sidan ha en starkare förhandlingsposition och därigenom en god möjlighet att uppnå större frangångar än motståndaren.

Detta förhållande kan emellertid förväntas verka tillbaka på den underlägsnes agerande även i en situation då kärnvapenkrig ännu inte utbrutit. För att undvika att hamna i den ovan beskrivna ogynnsamma förhandlingssituationen tvingas den underlägsne att föra en försiktigare politik än motståndaren. Detta förhållande kan komma att ha betydelse även vid de förhandlingar som förs utan att något kärnvapenkrig ägt rum. Bertrand Russel har tangerat detta problem i en av sina böcker:

"Om den ena sidan är ovillig att riskera ett globalt krig, medan den andra sidan är villig att göra detta, så kommer den sida som är villig att ta risken, att vara den som har frangång vid alla förhandlingar, och kommer att göra den andra sidan helt vanmäktig."⁸²⁾

Även om detta synsätt är något tillspetsat, så torde det knappast kunna förnekas att det ligger vissa fördelar i förmågan att kunna ta större risker än motståndaren. Det synes sålunda som om det skulle vara möjligt att i viss mån utnyttja en övervikt i fråga om kärnvapen till att uppnå eftersträvade mål även om övervikten inte är så stor att motståndarens kärnvapenstyrkor helt kan slås ut. Viljan att utnyttja dessa fördelar kan således vara ett av motiven som legat bakom det amerikanska eftersträvandet av nukleär överlägsenhet.

Den ovanstående diskussionen gäller i första hand en situation där den ena partens överlägsenhet är av betydande omfattning. Som tidigare framhållits avtog emellertid den amerikanska överlägsenheten på kärnvapenområdet ner och ner. Vi skall därför undersöka konsekvenserna av ännu ett styrkeförhållande mellan kärnvapenmakter, ett sådant som kännetecknas av att den underlägsna makten ytterligare knappar in på motståndarens försprång så att detta visserligen kvarstår men är av måttlig omfattning. Är det i denna situation fortfarande möjligt för den starkare sidan att utvinna motsvarande fördelar av sin kärnvapenöverlägsenhet genom att

hålla fast vid samma strategi, eller kommer det nya läget att leda till ytterligare förändringar i den överlägsnes strategi?

En viss överlägsenhet i fråga om kärnvapen behöver inte nödvändigtvis avspeglas sig i en motsvarande överlägsenhet i förhandlingsstyrka. Huruvida detta är fallet eller inte beror i första hand på två faktorer, nämligen dels på hur stor del av den underlägsnes strategiska kärnvapenstyrka som inte kan slås ut av den starkares anfall, samt dels på var denne sätter gränsen för vad han betraktar som "icke-tolerabel" vedergällning. Om den överlägsne vet att hans motståndare efter att ha blivit anfallen har förmåga att bibehålla en så stor del av sin strategiska vedergällningsstyrka intakt att denne kan överskrida den ovan nämnda gränsen, då försämrar den överlägsnes position - han inser i så fall att den angripne kan tillfoga honom "icke-tolerabel" skada efter initialangreppets genomförande.

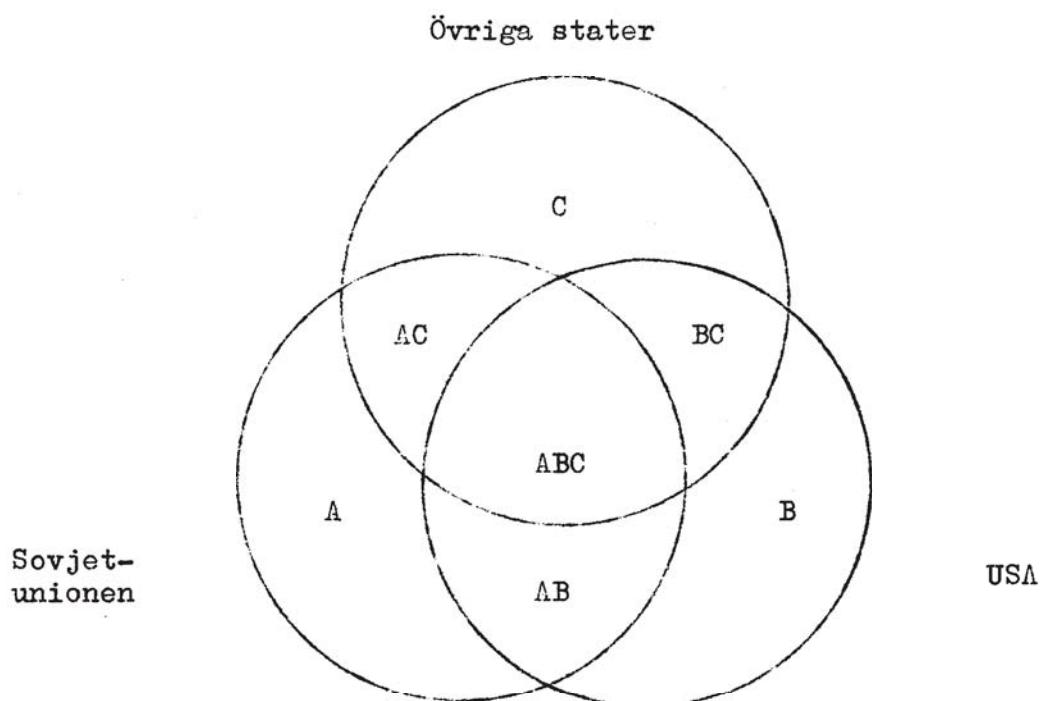
Under dessa omständigheter är det inte alls säkert att den underlägsne skulle vara villig till några mer omfattande eftersifter i samband med förhandlingar, eftersom båda sidor under dessa förhållanden har varandras civilmål som "gisslan". Den underlägsne kan möjligen förmås avstå från vedergällning, men å andra sidan behöver detta inte innebära att den underlägsne ger vika vid förhandlingarna.

Under förutsättning att dessa slutsatser är riktiga borde den starkare kärnvapenmakten bli mindre benägen att vilja hamna i ovanstående förhandlingssituation, eftersom sannolikheten för att motståndaren skall göra eftersifter minskat. Detta innebär i sin tur att den starkare kärnvapenmakten förmodligen kommer att bli mindre villig att ta samma risker som tidigare. Det förefaller sålunda som om den överlägsne, när hans motståndare passerat en viss gräns vad gäller förmåga att "överleva" och slå tillbaka, inte skulle kunna räkna med att dra nytta av sin resterande överlägsenhet på samma sätt som tidigare. Även om den starkare i fortsättningen lyckades hålla sitt försprång, så skulle detta inte tjäna mycket till om båda höll fast vid samma strategi och övriga faktorer förblev oförändrade.

Mot bakgrund av det ovan sagda framstår det inte som särskilt överraskande att amerikanarna i slutet av den aktuella perioden började visa tecken på att vilja avstå från strategin med inriktning på motståndarens civilmål; i en initierad artikel i Washington Post kunde man i januari 1968 läsa en analys som gick ut på att de amerikanska strategerna nu kommit fram till att man i första hand borde rikta sina offensiva kärnvapen mot den andra sidans civila mål.⁸³⁾ Det finns anledning att förmoda att man efter genomförda kostnads-effektivitetsundersökningar inte längre funnit det vara "lönsamt" att försöka bibehålla den förutvarande överlägsenheten. Utgifterna för kriget i Vietnam, liksom de inhemska kraven på kostsamma åtgärder, hade skjutit i höjden och konkurrerade om resurserna. Förmodligen hoppades man även att ryssarna skulle reagera på den amerikanska strategiförändringen genom att reducera sin uppbyggnadstakt på kärnvapenområdet; även rysarna kunde förväntas ha ett intresse av att hålla sina rustningsutgifter nere i syfte att uppnå andra mål som blivit eftersatta på grund av otillräckliga resurser. Det skulle med andra ord finnas ett gemensamt intresse hos supermakterna att avstå från fortsatt kaprustning på kärnvapenområdet, eftersom en sådan kunde förväntas leda till stora kostnader och risker i förening med tvivelaktiga resultat.

Den genomförda diskussionen indikerar att utvecklingen på kärnvapenområdet bidragit till att skapa en delvis förändrad intressesituation. Denna inbegriper naturligtvis även andra statsbildningar än supermakterna, eftersom övriga staters intressen påverkas av förhållandet mellan de två starkaste makterna. Den förändrade situationen kan med en viss förenkling illustreras med hjälp av Venn-diagram:

Diagram 1. Intressesituationen vid slutet av perioden



Det område som markerats med ABC utgör området för gemensamma intressen mellan alla tre grupperingarna. Detta intresse utgörs i första hand av ett undvikande av strategiskt kärnvapenkrig. På grund av den vapentekniska utvecklingen och den nukleära uppladdningen skulle knappast någon stat förbli oberörd av en global kärnvapenduell; alla stater borde därför ha ett intresse av att en sådan inte kom till stånd.

Den ovan nämnda utvecklingen av de strategiska kärnvapnen har emeller-tid också tenderat att skapa gemensamma intressen hos Förenta Staterna och Sovjetunionen. Dessa intressen har givits beteckningen AB, vilken står för en strävan efter internationell stabilitet och ordning, eller i varje fall ett undvikande av en anarki som skulle kunna leda till en eskalationsprocess.⁸⁴⁾ I en för supermakterna mera negativ tolkning skulle dessa strävanden - och då i synnerhet deras ambitioner att förhindra andra stater från att skaffa sig kärnvapen - också innebära en strävan efter bevarad hegemoni; denna åsikt har exempelvis framförts av Frankrike och Kina.⁸⁵⁾

Det område som markerats med BC avser i första hand förhållandet mellan USA och de västorienterade staterna, vilka fortfarande är intresserade av att trygga sin säkerhet i form av militärallianser eller på annat sätt genom att liera sig med USA. På motsvarande sätt markerar området AC förhållandet mellan Sovjetunionen och de östorienterade staterna, vilka också i fortsättningen kan förväntas förlita sig på stöd från den i ideologiskt och ekonomiskt hänseende närmast besläktade supermakten.

Slutligen har vi de områden som markerats med A, B och C, vilka markerar de egenintressen som Sovjetunionen, USA och de övriga staterna har. Dessa egenintressen står åtminstone delvis i motsatsförhållande till varandra, eftersom de berörda maktgrupperingarna på vissa områden eftersträvar samma mål.

Vad som har hänt kan schematiskt beskrivas genom en förflyttning av cirklarna i diagram 1. Tidigare, då den världspolitiska situationen utmärktes av bipolaritet, befann sig de cirklar som markerar USA och Sovjetunionen längre ifrån varandra och hade ingen eller en mycket liten skärningsyta. I skuggan av den förändrade situationen på kärnvapenområdet har cirklarna rört sig i riktning mot varandra, och en gemensam skärningsyta har uppstått. Samtidigt kvarstår emellertid de gamla motsättningarna i sina huvuddrag, även om de delvis har förändrats till sin natur.

2.2.2 Den dynamiska terrorbalansen

Vi har i föregående avsnitt försökt visa hur situationen på kärnvapenområdet har förändrats över tiden och vilka konsekvenser detta har fått. Vår diskussion har hjälpt oss att avtäcka en del av drivkrafterna bakom det säkerhetspolitiska agerandet på den högre nivån. En djupare förståelse av detta och av den s.k. terrorbalansens karaktär, särskilt då villkoren för denna stabilitet och möjligheterna att uppfylla dessa, fordrar emellertid en ytterligare utredning.

Terrorbalansens natur påverkas främst av motståndarnas målsättning, deras nukleära kapacitet och den strategi de väljer. Förutsättningen för att den valda strategin skall kunna sägas vara rationell är givetvis att den uppställda målsättningen är anpassad till de objektiva möjligheter som är för handen med hänsyn till de egna resurserna i förhållande till motståndarens. Om någon av parterna inte iakttar rationellt beteende kan konsekvenserna av en viss balanssituation inte bedömas; utgången av varje konfrontation blir i så fall hasardartad. Vi skall emellertid förutsätta att båda sidor eftersträvar rationellt beteende och därefter studera vilka effekter en manipulering av terrorbalansens olika komponenter kan tänkas få under olika omständigheter.

Vi utgår först från en situation där balansen är stabil och symmetrisk. Båda sidor dispernerar lika stora och resista strategiska kärnvapenstyrkor; ingendera av parten kan slå ut den andres i så hög grad att vedergällning från den angripnes sida blir "tolerabel", eller tvinga denne att avstå från vedergällning genom att hålla hans civilmål som "gisslan". Kort sagt: ingendera sidan skulle kunna vinna några avgörande fördelar på att angripa först.

Låt oss därför manipulera de offensiva komponenterna på båda sidor; de defensiva antas förbli konstanta. Detta betyder med andra ord att båda parter fortsätter kärnvapenuppladdningen vad avser offensiva vapen, medan de inte vidtar några åtgärder för att göra dessa resista mot överraskande angrepp från motståndaren. Ökningen av offensivkraften kan ske dels genom att öka kvantiteten och dels genom att förbättra kvaliteten i form av ökad genombrytningsförmåga, precision och anpassning till målobjekten. Vad kommer att hänta?

Eftersom ökningen på båda sidor överensstämmer ligger det nära till hands att tänka sig att avskräckningseffekten skulle förbli oförändrad och balansen stabil. Detta torde emellertid inte behöva bli fallet, eftersom en snabbare ökning av den offensiva förmågan än den defensiva kan leda till en förändrad situation. Om den nämnda uppladdningen tillåts fortsätta över en viss gräns förblir visserligen styrkorna symmetriska, men stabiliteten kommer att försämrmas. Då den offensiva förmågan ökat snabbare än den defensiva, kan slagordningen komma att bli avgörande. Trots att ökningen på båda sidor varit lika stor kan en sådan utveckling leda till en situation där ömsesidig fruktan gör det rimligt att slå till först, även om fruktan grundar sig på missförstånd.

Vi skall därför manipulera de defensiva komponenterna på båda sidor, medan de offensiva förutsätts konstanta. Detta innebär en successiv ökning av de strategiska slagstyrkornas resistens mot ett första slag med kärnvapen. Vi frågar oss nu vad som kommer att hänta om de defensiva faktorerna ökar snabbare än de offensiva. Vid ett första betraktande synes en sådan utveckling önskvärd, eftersom allt som kan minska skadorna i händelse av en kärnvapenattack borde hälsas med tillfredsställelse. Detta är naturligtvis riktigt, men en ensidig utbyggnad av defensivförmågan kan också förväntas medföra andra konsekvenser.

Om denna utveckling tillåts fortsätta över en viss gräns kommer verkingarna av ett kärnvapenangrepp, när denna gräns passerats, att bli "tolerabla". Denna utveckling torde emellertid inte behöva leda till att kärnvapenkrig bryter ut i den händelse förloppet startat från ett symmetriskt utgångsläge och sedan fortiskridit parallellt. Det skulle i så fall knappast vara rationellt att angripa först, eftersom den angripne kunde försvara sig framgångsrikt. De ömsesidiga angreppe skulle sålunda bli mer eller mindre meningslösa.

Den minskade ohyggligheten av ett kärnvapenkrig skulle emellertid kunna få effekter på parternas agerande på den lägre nivån. Risken för ett kärnvapenkrig, vilket leder till "icke-tolerabla" skador, medför nämligen att båda parter iakttar ett mindre provokativt uppträdande; mindre konfrontationer kan tänkas leda till igångsättandet av en escalationsprocess, om vilken man inte vet var eller när den kan stoppas. Om nu kärnvapenkriget, genom en snabbare ökning av defensiv- än offensivförmågan, utvecklas i riktning mot minskad ohygglighet kan detta tänkas avlägsna vissa hämningar inför aktioner på den lägre nivån. En snabbare ökning av defensivförmågan än offensivkraften skulle således kunna bidra till att göra ett kärnvapenkrig "tolerabelt" och öka riskerna för krig på den lägre nivån.

Vi föreställer oss nu en rustningsutveckling där ena sidan satsat på utbyggnad av den defensiva förmågan, medan den andra inriktat sig på utbyggnad av offensivkapaciteten; vi har med andra ord gjort en "olikformig" manipulering. Låt oss nu ställa frågan vad som skulle bli den

troliga följen av en sådan utveckling. Under förutsättning att en ökning av offensivförmågan av en viss storlek på ena sidan motsvarades av en lika stor ökning av defensivförmågan på den andra sidan borde en rustningsutveckling av denna typ inte förändra utgångsläget, eftersom förändringarna tar ut varandra. Förmågan att tilldela en angripare ett "icke-tolerabelt" vedergällningsslag skulle kvarstå. Den som satsar på en ensidig förbättring av defensivfaktorn tar emellertid stora risker. Om han inte lyckas uppnå lika stora förbättringar i försvarsförmågan som motståndarens framsteg i fråga om offensivkapacitet kommer den defensivt inriktade parten att hamna i en ofördelaktig position.

Är skillnaden förhållandevis liten bibehåller den defensivt inriktade makten förmögligen sin förmåga att avskräcka motståndaren från ett regelrätt angrepp med kärnvapen, eftersom vedergällningsförmågan i denna situation fortfarande kan antas vara omfattande. När det gäller den överlägsnes agerande på den lägre nivån kan emellertid detta förväntas bli mera provokativt, eftersom motståndarens avskräckningsförmåga på denna nivå nu blivit mindre trovärdig som en funktion av den förändrade avskräckningsbalansen.

I det fall skillnaden mellan offensiv och defensiv förmåga antar större proportioner blir den nämnda tendensen tydligare. Om denna utveckling tillåts fortsätta uppstår vid en viss gräns risk för att den överlägsne skall angripa motståndaren genom överraskande anfall med kärnvapen, eftersom angriparens ökade offensivkraft gör det möjligt att övervälldiga den defensives försvar och därigenom minska dennes förmåga att vedergälla. Genom att använda sig av "inte-städer" i kombination med "gisslan" skulle den överlägsna makten åtminstone teoretiskt kunna tillägna sig möjligheten att undkomma nukleär vedergällning.

Förutom diskrepanser i fråga om kärnvapenstyrka - och de inverkningar detta har på möjligheten att välja strategi - är de båda sidornas målsättningar givetvis av stor betydelse. I en situation där den överlägsna sidan utgöres av en stat med enbart defensiv målsättning sker ingen minskning av stabiliteten; snarare skulle man kunna förvänta sig motsatsen. Defensiva stater kan emellertid förändra karaktär, och det skulle onekligen verka egenartat om en utpräglad defensiv stat eftersträvade omfattande offensiv överlägsenhet. Även om den överlägsna staten kunde övertyga sin svagare motståndare om sina defensiva avsikter - vilket i och för sig verkar osannolikt - skulle ett accepterande av denna situation från den underlägsnes sida i praktiken innebära att denne betraktade framtiden statiskt. I den händelse motståndaren ändrade sin målsättning skulle den underlägsne ha försatt sig i en mycket trängd position, eftersom framställning av moderna vapensystem numera tar ett flertal år. Detta förhållande skulle kunna leda till att den starkare parten först försökte påtvinga motståndaren sin vilja genom hotstrategi, och - om detta inte lyckades - eventuellt gick till angrepp.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om man utgår från en symmetrisk avskräckningssituation, så är terrorbalansen en synnerligen känslig företeelse; en förändring av någon av de faktorer som hittills berörts kan medföra balansrubbingar. När det gäller bibehållandet av balansen under trycket av en upprustning synes det i praktiken vara nödvändigt att tillse att ingen förskjutning sker i förhållandet mellan de offensiva och defensiva komponenterna, även om dessa förskjutningar sker likformigt på båda sidor. Om man lyckades med detta konststycke

skulle en upprustning möjliga medföra att avskräckningen blev ännu effektivare än tidigare⁸⁶⁾) Detta skulle ha att göra med att konsekvenserna av ett krig efter upprustningen kunde förväntas bli ännu mer fruktansvärd än före denna. Ett sådant resonemang är dock något tvivelaktigt eftersom effekten av ytterligare destruktionsförmåga över en viss gräns - när balansen etablerats på en nivå där vedergällningen är av "icke-tolerabel" omfattning - endast torde tillföra marginella och successivt avtagande tillskott till avskräckningsförmågan.

Den hittills utförda diskussionen om effekterna av en manipulering av terrorbalansens offensiva och defensiva komponenter har utgått från ett symmetriantagande i utgångsläget. Detta antagande har gjorts för att underlätta det förda resonemanget. I själva verket är en sådan premiss orealistisk, vilket ett studium av de uppgifter som finns tillgängliga om kärnvapenmakternas kapacitet visar.⁸⁷⁾ Det bör i detta sammanhang påpekas att dessa uppgifter inte återspeglar hela sanningen om den reella styrkedifferensen, eftersom man inte vet om de vapentyper som jämförs är kvalitativt likvärdiga och om de är avsedda för samma ändamål.

Situationen komplickeras dessutom av att terrorbalansen delvis är beroende av styrkebalansen på den lägre nivån. En viss underlägsenhet på kärnvapensidan kan kompenseras av överlägsenhet på den lägre nivån, eftersom denna överlägsenhet kan användas till att förmå den nukleär starkare till återhållsamhet med dessa vapen. Det omvända förhållandet anses också gälla; det officiella motivet till nödvändigheten av amerikansk överlägsenhet på kärnvapenområdet angavs vid ett tillfälle av den dåvarande utrikesministern J F Dulles vara ett åstadkommande av högre säkerhet till lägre pris.⁸⁸⁾

Vad som med säkerhet kan sägas om den hittillsvarande terrorbalansen är att den inte har präglats av perfekt symmetri, samt att man inte kan beräkna effekterna av avvikelserna. Det torde i själva verket förhålla sig så att inte ens supermakterna äger kännedom om alla existerande asymmetrier; det är med andra ord omöjligt att helt korrekt beräkna det reella styrkeförhållandet.

Båda sidor - och i synnerhet den sida som tror sig vara underlägsen - kan nämligen skaffa sig vissa fördelar genom att undanhålla motståndaren information eller ge honom felaktig sådan. Den underlägsnes strävan bör rimligtvis vara att få motståndaren att tro, att den sistnämndes överlägsenhet inte existerar. Å ena sidan kan detta uppnås genom att man i samband med militärparader eller på annat sätt visar upp vapen, vilka ännu inte på länge kommer att vara operativa, men ger sken av att dessa skulle vara färdiga för insats. Denna metod går således ut på att "avslöja" vilka fruktansvärdare vapen man är i besittning av. Å andra sidan måste ett sådant agerande åtföljas av en hög grad av sekretess beträffande de verkliga förhållandena. En av orsakerna till den s.k. "järnridån" torde man kunna återfinna i östblockets strävan att utnyttja den ovan beskrivna metoden för att stärka sin ställning.

Som synes är terrorbalansen och dess avhållande effekt inte en mekanisk återspegling av enbart materiella faktorer, vilka matematiskt kan beräknas; den är även till betydande del en fråga om "psykologi". En viktig faktor i detta sammanhang är vilket anseende i fråga om viljestyrka och hänsynslöshet som förknippas med motståndaren. Om denne är känd

för att besitta de ovan nämnda egenskaperna i högre eller lägre grad än den andra sidan kan detta påverka terrorbalansens stabilitet, eller i varje fall denna förmåga till avskräckning i olika situationer.

En annan faktor av betydelse är den vikt som de båda sidorna fäster vid ett och samma objekt eller företeelse. Om ena sidan värderar ett omstritt objekt väsentligt högre än den andra, och denna har kännedom om detta förhållande, torde den förra sidan kunna agera med större frihet än den senare. Detta gäller i det fall då såväl det lokala som globala styrkeförhållandet materiellt sett är balanserat; det kan till och med gälla när balansen väger över till fördel för den sida som värderar det omstridda lägre.⁸⁹⁾

Det kan således konstateras att det föreligger en rad asymmetrier av såväl materiell som icke-materiell karaktär, vilka kan påverka terrorbalansens stabilitet och avskräckande förmåga. Man föreställer sig lätt att detta skulle utgöra en fara för freden. Detta kan vara fallet; å andra sidan är verkan av asymmetrier inte entydig. I ett fall då osäkerheten om asymmetriens storlek, utformning och konsekvenser är så stor att man inte kan avgöra om ett angrepp skulle "kosta" mera eller mindre än de "vinster" det kunde tänkas medföra är det också möjligt att man blir benägen att avstå från att gå till aktion. Sett ur denna synvinkel föreligger det ett beroende mellan asymmetri och osäkerhet, varvid osäkerheten under vissa betingelser kan verka avhållande och således fredsbevarande.

Avskräckning genom osäkerhet är emellertid ett tweeggat svärd, eftersom motståndaren också kan tolka denna som ett tecken på att föremålet för hans påtryckningar kommer att ge vika om trycket ökar över en viss gräns. Osäkerheten kan sålunda vara av åtminstone två slag, nämligen för det första osäkerhet om den provocerade kommer att sätta sig till motvärvn över huvud taget, samt för det andra - om den potentielle angriparen vet att den angripne kommer att göra motstånd - hur svarsreaktionen kommer att utformas. Det första slaget av osäkerhet borde rimligtvis inte skapa någon mera omfattande avskräckning medan den senare mycket väl kan tänkas göra detta.

Den osäkerhet som åtföljer asymmetrier inverkar emellertid inte bara på avskräckningseffekten. Vi skall nu fråga oss vilken effekt osäkerheten kan förväntas få på terrorbalansens "höjdsläge", särskilt på möjligheten att "frysa fast" detta, eller skifta det nedåt, i en situation där balans uppnåtts; härvid syftar vi inte på en symmetrisk sådan utan på en situation där de olika sidorna uppfattar varandra som ungefär jämnstarka. Under dessa omständigheter kan man i princip välja mellan fyra olika rustningsstrategier.

Den första av dessa, vilken vi skall kalla för det ömsesidiga förtroendets strategi, innebär att man kommer överens om att avbryta upprustningen. Eftersom det redan råder balans, borde det inte finnas några vägande skäl för fortsatt upprustning under förutsättning att båda sidor endast eftersträvar säkerhet. Om båda sidor enbart hade denna målsättning skulle det ömsesidiga förtroendets strategi ha stora fördelar. De tyngande försvarsutgifterna borde kunna föras över till andra och mera produktiva områden - exempelvis höjning av levnadssstandarden i det egna landet eller hjälp till utvecklingsländer - och man skulle kanske på lång sikt kunna hoppas på nedrustning.

Den andra rustningsstrategin, vilken vi här skall kalla för det ömsesidiga misstroendets strategi innebär att upprustningen fortsätter ömsesidigt. Det är visserligen kostsamt att upprusta, men genom att välja denna strategi kan man kanske undvika att bli utmanövrerad. Samtidigt är emellertid det ömsesidiga misstroendets strategi ett farligt alternativ, eftersom ju längre detta tillstånd pågår, desto farligare blir ett eventuellt krig.

De tredje och fjärde rustningsstrategierna, vilka här behandlas i ett sammanhang, innebär att den ena parten avbryter sin upprustning ensidigt, medan den andra fortsätter sin och vice versa. Motivet för ett sådant agerande från den sida som avbryter upprustningen torde i första hand vara att man hoppas att motståndaren skall göra detsamma, när denne upptäcker att han inte längre är hotad på samma sätt som tidigare. Ett annat motiv, vilket dock verkar sökt, är att den sida som inte upprustar fortsätter att vara övertygad om att motståndaren inte skall gå till angrepp, trots dennes ständiga upprustning.

Vi skall behandla de två sistnämnda rustningsstrategierna helt kortfattat, eftersom de är så utomordentligt osannolika; detta gäller i synnerhet ett ensidigt avbrytande av upprustning stödd på det senare motivet. Ett sådant agerande skulle i praktiken innebära att den sida som inte deltog i upprustningen uppgav en del av sina tidigare ambitioner. I förhållandet mellan stater förhåller det sig så att eftersträvade mål kan uppnås antingen genom samarbete eller genom större makt. Om målsättningen omfattar företeelser vilka till sin natur är knappa, och om båda sidor eftersträvar dessa, då kommer de konkurrerande parterna i konflikt, varvid den svagare måste falla undan om motståndaren beslutar sig för att bruka sin större makt. Det är därför ganska osannolikt att någon av parterna ensidigt skulle avbryta sina rustningar i en situation där ingen av parterna är villig att sänka sina förutvarande ambitioner. Detta gäller i varje fall vad beträffar ett ensidigt avbrytande av upprustningen under en längre tidsrymd, samtidigt som motståndaren fortsätter sin upprustning. Hur förhåller det sig då med sannolikheten av ett ensidigt temporärt avbrytande av upprustningen?

Ett sådant försök - visserligen i modifierad form - har faktiskt förekommit så sent som 1960; det avbröts emellertid tämligen snabbt, då motparten inte svarade med väntade åtgärder. 1960 annonserade Chrastjев en betydande nedrustning, vilken i huvudsak gällde armén, flottan och flyget.⁹⁰⁾ Vissa partier av hans tal i Högsta Sovjet tyder emellertid på att han också hade för avsikt att försöka stabilisera den nukleära balansen på dåvarande nivå:

"Sovjetunionen har lagrat de nödvändiga kvantiteterna av atom- och vätevapen - vår stat äger ett starkt raketvapen."⁹¹⁾

Chrastjев tycks i själva verket ha trott att det i fortsättningen inte skulle bli möjligt att genom tillgripande av "counter-force strategy" slå ut vare sig den ryska eller den amerikanska strategiska kärnvapenstyrkan. Något senare i samma tal yttrade han nämligen:

"Också om vi för ett ögonblick accepterar att denna stat skulle lyckas med att utdela ett överraskningsslag - skulle den anfallande sidan med ens kunna förstöra alla lagren av kärnvapen och alla raketbaserna på den

anfallna statens territorium? Naturligtvis inte! En stat som utsätts för en överraskningsattack - förutsatt att det är en stor stat - kommer alltid att vara i stånd att ge angriparen en värdig vedergällning."92)

Dessutom synes Chrustjev 1960 ha trott att Sovjetunionen var världens starkaste militärmakt.⁹³⁾ Detta kan ha varit en av anledningarna till att han ansåg sig kunna kosta på sig de angivna reduktionerna av den ryska krigsmakten. Efter ökningen av den amerikanska försvarsbudgeten⁹⁴⁾ och Kuba-krisens för ryssarna ogynnsamma utgång, synes dock sovjetledningen ha uppgivit tanken på mera omfattande ensidiga åtgärder.

1962 lanserade också McNamara sin nya kärnvapenstrategi, vilken bland annat hade till syfte att åstadkomma det som Chrustjev 1960 ansåg omöjligt, nämligen att omintetgöra, eller i varje fall väsentligt reducera, motståndarens förmåga att slå tillbaka. Detta förhållande torde ha bidragit till att göra den sovjetiska ledningen obenägen att fortsätta på den kurs som Chrustjev tidigare slagit in på.

Vi skall därför diskutera de två övriga rustningsstrategierna. Som redan nämnts skulle det ömsesidiga förtroendets strategi, vilken innebär att båda sidor kommer överens om att avbryta upprustningen och därför litar på motståndarens moraliska integritet, erbjuda fördelar för båda sidor. Båda sidor skulle kunna tjäna på denna rustningsstrategi, om man förutsätter att ett val av det ömsesidiga misstroendet strategi - ömsesidig upprustning - endast skulle leda till undvikande av krig och bibehållande av status quo. Eftersom den sistnämnda strategin inte ens med säkerhet skulle garantera detta, utan i värsta fall skulle kunna medföra ett efter hand allt destruktivare krig, verkar det rimliga valet i denna situation vara det ömsesidiga förtroendets strategi. Som bekant har man inte gjort detta val; vi skall därför fråga oss varför man inte föredrog den nämnda strategin.

Som tidigare behandlats präglas terrorbalansen av betydande asymmetrier om vilka båda sidor har ofullständig information. Man känner inte till hur asymmetrin i detalj är utformad och inte heller dess konsekvenser. Detta föder en viss grad av osäkerhet i bedömningen av motståndarens förmåga och avsikter, vilket i sin tur ger näring åt ett ömsesidigt misstroende. Den tidigare erfarenheten av motståndaren - och då just det förhållandet att han varit motståndare - stimulerar ytterligare känslan av den andra sidans opålitlighet. Dessutom blir den ömsesidiga strävan efter sekretess inom det militära området till en sorts konstgjord näring, vilken bidrar till att accelerera tillväxten hos misströns spirande planta.

Men skulle man inte kunna minska misstron genom att reducera den militära sekretessen, eller - för att gå ett steg längre - skulle man inte kunna introducera ett kontrollsyste? Tanken verkar bestickande, men i verkligheten stöter den på svåra hinder. Ett av dessa gäller konstruktionen av ett helt effektivt kontrollsyste, vilket båda parter kan acceptera. På denna punkt har man som bekant ännu inte nått fram till någon sluttgiltig lösning.

En av vinnningarna med ett kontrollsyste skulle vara att misstron minskade på grund av ökad kännedom om motståndaren. Men kommer detta automatiskt att leda till minskad risk för krig, eller till upprätthållande av status quo i fred? Detta behöver inte bli fallet. Ett avslöjande av

de befintliga asymmetrierna leder till minskad osäkerhet. Detta kommer emellertid inte enbart att åtföljas av minskat misstroende, utan samtidigt - vilket kan överväldiga den positiva effekten - leda till att avskräckningsförmågan minskar hos endera parten. Vi har ju tidigare konstaterat att osäkerhet tenderar att kompensera bristerna i terrorbalansen, under förutsättning att osäkerheten är av lämplig utformning. Om man avlägsnar denna osäkerhet kommer avskräckningsförhållandena att förändras, varvid situationen för ena sidan kan bli kritisk. Detta gäller den part som visar sig vara underlägsen i något eller några väsentliga avseenden. Genom att använda sig av sekretess har denna sida tidigare kunnat kompensera sin underlägsenhets, men denna möjlighet bortfaller givetvis om kontroll blir möjlig.

Även om de genom en ömsesidig kontroll avslöjade asymmetrierna inte skulle vara så stora att den ena sidan vågade anfalla den andra, så kunde brister hos denna ge motståndaren trumf på hand. Dennes manöverutrymme skulle ökas, och hans förhandlingsposition skulle förbättras. Han skulle kunna modifiera sin strategi i enlighet med den nya informationen och därigenom öka trycket mot den underlägsnes svaga punkter. Kort sagt: den som genom den ökade informationsmängden befunnits vara överlägsen skulle kunna tillskansa sig det strategiska initiativet, varigenom den svagare kunde försättas i en ogynnsam position. Rädslan för att kanske hamna i en situation där man riskerar att bli utmanövrerad av motståndaren torde därför verka i försvårande riktning när det gäller att komma överens om kontrollsysteem syftande till minskad misstro genom reduktion av den osäkerhet som åtföljer asymmetrier.

Om man utgår från att den ena sidan är aggressiv och har för avsikt att gå till angrepp, då kommer denna sida givetvis att försöka tillskansa sig militär överlägsenhet. Men strävan efter militär överlägsenhet behöver inte nödvändigtvis betyda att man har offensiva avsikter. Även om båda sidor endast eftersträvar säkerhet för egen del, så kan detta leda till en strävan efter överlägsenhet i en situation som präglas av asymmetri med ty åtföljande osäkerhet. Denna tenderar nämligen att skapa misstro, vilket troligen medför att ingendera sedan blir benägen att eftersträva paritet med motståndaren. Eftersom man misstror den andra sidan och inte besitter fullständig information om dennas styrka och intentioner, kommer båda sidor förmögeligen att eftersträva åtminstone en mindre grad av överlägsenhet att ha i reserv om motståndaren skulle visa sig ha offensiva avsikter. Då det naturligtvis är omöjligt att båda sidor samtidigt kan vara i besittning av den överlägsenhetsmarginal som just beskrivits blir följdlen lätt att terrorbalansen kommer att justeras i uppåtgående riktning. Det förhåller sig tydligt så att blotta misstanke om att den andra sidan skulle ha - eller i framtiden kunna få - aggressiva avsikter gör det sannolikt att kapplöpningen kommer att fortsätta, även om "belöningen" för denna bara blir enorma kostnader och fortsatt tävlan.

Denna tävlan är nära förknippad med hastigheten i det som brukar kallas för teknisk förändring. Som bekant har hastigheten i denna ständigt pågående process tenderat att accelereras. Det synes förhålla sig så att de internationella motsättningarna stimulerat denna tekniska förändring, vilken i synnerhet efter andra världskriget nått ett allt högre tempo. Detta förhållande har medfört att de flesta vapensystem har en begränsad "livslängd". Även om kvantiteten vapen inte ökat, så byts de ut mot nya och effektivare sådana medan de fortfarande är intakta. På grund av dessa förhållanden är det motiverat att hävda att vi har en ständigt pågående kvalitativ upprustning.

Den tekniska förändringen kan sägas vara av två slag, varav det första redan berörts. Dess främsta karaktäristika är att den pågår praktiskt taget kontinuerligt, samt att den inte, eller bara gradvis, ändrar de existerande styrkeförhållandena. Den andra typen är av mer omvälvande och diskontinuerlig karaktär och består av revolutionerande upptäckter, uppfinningar och nykonstruktioner av ovanligt stort militärstrategiskt värde. Förförändringar av denna typ brukar kallas för "tekniska genombrott" och är relativt sällsynta. Dessa kan vara betydelsefulla för terrorbalansens stabilitet samt därmed också för valet av rustningsstrategi. Å andra sidan bör man inte överskatta den destabiliseringen effekten av tekniska genombrott; det har tidigare framhållits hur ryssarna på olika sätt kunde minska effekten av det amerikanska kärnvapenmonopolet till dess detta kunde brytas.

Varje modernt vapensystem måste också löpa genom den cykel som utgöres av idé - utveckling - utprovning - anskaffning - utbildning, vilket i regel tar så pass lång tid att motåtgärder kan vidtas av den som känner sig hotad. Enligt vissa bedömare medförde inte vare sig kärnvapens eller de interkontinentala robotarnas tillkomst någon verkligt destabilisering effekt i förhållandet mellan supermakterna.⁹⁵⁾ Giltigheten av denna åsikt är emellertid beroende av vilken betydelse man lägger in i begreppet destabilisering. Om man därmed menar en så stor styrkeförskjutning att den ena av parterna tvingas att ge upp sina väsentligaste målsättningar, då förefaller ovanstående tes vara riktig. Vi har emellertid tidigare visat att en kvantitativ eller kvalitativ överlägsenhet - även om den inte är så omfattande att den ena sidan mer eller mindre ger upp - kan ge den överlägsna sidan vissa fördelar.

De ovan beskrivna typerna av teknisk förändring påverkar tempot i rustningsutvecklingen, vilket som bekant kan vara olika högt. Under perioder av relativ avspänning och frånvaro av tekniska genombrott tenderar rustningsutvecklingen att förlöpa ganska långsamt, medan tekniska genombrott har en benägenhet att accelerera tempot. Detta gäller åtminstone för den sida som fruktar att genombrottet skall kunna rubba balansen till dess nackdel. Ett exempel på dessa förhållanden är den amerikanska reaktionen på det ryska genombrottet inom området för interkontinentala robotar.

En annan faktor av stor betydelse för valet av rustningsstrategi är den attityd som den ena eller båda sidorna intar till förekomsten av asymmetrier, deras effekter och önskvärdheten av dessas bevarande. Det har hävdats att McNamara vid slutet av sin bana som amerikansk försvarsminister "misstänktes" för att eftersträva paritet i förhållande till Sovjetunionen på det nukleära området.⁹⁶⁾ Att så skulle vara fallet har emellertid aldrig officiellt bekräftats av McNamara själv. Han har dock vid ett flertal tillfällen hävdat nödvändigheten av amerikansk överlägsenhet, vilket kan belysas med följande uttalande:

"Min ståndpunkt är mycket enkel när det gäller nedrustning och rustningskontroll. Jag anser, att vi bör acceptera sådana överenskommelser, om och när, men endast då, vi kan göra det utan att minska vår överlägsenhet. Det är kanske en grov förenkling att säga att Sovjetunionen försöker dominera världen, men jag anser, att huvudanledningen till att ryssarna inte domineras världen idag är Förenta Staternas militära och ekonomiska styrka, och enligt min uppfattning är det enda avskräckande hindret för att de kommer att göra detta i framtiden bevarandet av denna styrka."

Jag anser, att denna styrka kan bevaras även i samband med vissa former av rustningskontroll och nedrustning. Andra former av rustningskontroll och nedrustning skulle enligt min uppfattning minska vårt försprång framför Sovjetunionen. Därför motsätter jag mig det senare alternati-
vet lika mycket som jag gynnar det förra."97)

Som synes kan detta knappast tolkas som strävan efter paritet. Även om McNamara i slutet av sin period som försvarsminister enligt vissa be-
dömare mjukade upp sin inställning kan han knappast "anklagas" för
några uttalade strävanden efter paritet. I september 1967 gjorde han
exempelvis följande uttalande:

"Men om man använder det realistiska mått som utgöres av antalet strids-
spetsar, vilka är kapabla att med säkerhet ivägsändas exakt och effek-
tivt mot ändamålsenliga mål i USA och Sovjetunionen, så kan jag omtala,
att USA över det hela taget äger en överlägsenhet över Sovjetunionen på
åtminstone tre eller fyra till ett. Dessutom kommer vi att vidmakthålla
överlägsenhet - uttryckt medelst samma realistiska kriteria - över
Sovjetunionen så långt in i framtiden som vi realistiskt kan plane-
ra."98)

Vad beträffar McNamaras efterträdare Clark M Clifford, så intog han av
allt att döma en lika avvisande attityd till paritetsalternativet. Han
har nämligen klart deklarerat att han avsåg att vidmakthålla en marke-
rad nukleär överlägsenhet, (clear-cut supremacy).99)

Genom att inta en attityd av denna typ torde man minska sannolikheten
av en utveckling i riktning mot det ömsesidiga förtroendets rustnings-
strategi, eftersom en sådan attityd indikerar att man inte litar på
den andra sidan. Detta torde gälla oavsett vilken målsättning motpar-
ten i själva verket har, vilket kan belysas med nedanstående resone-
mang.

Om man förutsätter att den underlägsna sidan verkligen är aggressiv, då
har denna sida naturligtvis ingen som helst anledning att eftersträva
en fastlåsning av terrorbalansen; den svagare parten kan under dessa
omständigheter förväntas eftersträva överlägsenhet. Låt oss därför
tänka oss en situation där den för tillfället underlägsna sidan en-
dast eftersträvar säkerhet för egen del. Är det sannolikt att den un-
derlägsne i denna situation skulle vara villig att acceptera en rust-
ningsbegränsning, vilken permanentade motståndarens överlägsenhet?
Möjligheten därtill torde i själva verket vara obetydlig, eftersom ett
sådant agerande i praktiken skulle innebära att man erkände motstån-
darens behov att skydda sig genom fortsatt överlägsenhet. Det måste
vara synnerligen svårt att lita på en överlägsen motståndare som inte
litar på en själv i en situation som karaktäriseras av ofullständig
information. Ett accepterande av en fastlåsning i en sådan situation
skulle innebära att man avsade sig handlingsfriheten, vilket är osan-
nolikt att någondera sidan skulle vilja göra. På längre sikt kan man
nämligen inte veta om motståndaren kommer att hålla fast vid samma
politik, eller om denna kommer att förvandlas i aggressiv riktning.

Vår diskussion har givit vid handen att terrorbalansen är en ytterst
instabil företeelse som ändrar karaktär praktiskt taget kontinuerligt.
Detta har att göra med den osökerhet som föds ur teknisk förändring,
ofullständig information och bristande förtroende. Så länge dessa för-

hållanden kvarstår finns det föga hopp om en verkligt genomgripande stabilisering. Terrorbalansen, i den mån man kan tala om en sådan, skulle kunna liknas vid en kula på en upphöjning - minsta förändring i det omgivande kraftfältet tenderar att sätta kulan i rörelse, en rörelse som fortsätter till dess kulan fångas upp av motkrafter för att tillfälligt stabiliseras i en ny och temporär jämvikt.

2.3 Den lägre nivån

2.3.1 Förhållandet mellan nivåerna

Grovt uttryckt kan man säga att de "heta" konflikterna på den lägre nivån motsvaras av området för begränsade krig. Härmed förstår vi krig som startas, genomförs och avslutas utan att resurserna på den högre nivån sätts in annat än i form av hot. Som bekant har vi upplevt ett flertal exempel på sådana krig under den period som kärnvapen funnits tillgängliga; det synes snarast som om denna typ av krig skulle ha ökat i betydelse. Man kan fråga sig vad som ligger bakom denna utveckling. Innan vi går in härpå skall vi emellertid först precisera utgångspunkterna för vår analys.

För det första utgår vi från att de båda supermakternas kärnvapenresurser nådde en sådan omfattning under den aktuella perioden att ingen-dera sidan ansåg ett angrepp med dessa vapen från den andra sidan vara "uthärdligt". För det andra menar vi att terrorbalansen fick en viss begränsad stabilitet i den meningen att båda sidor tillägnade sig andraslagsförmåga. Som tidigare berörts behöver detta inte innebära en fastlåsning av den nämnda balansen; denna kännetecknas i stället av dess dynamiska och föränderliga karaktär. Låt oss mot bakgrund härav anta att någon av supermakternas, eller någon annan med endera av dessa makter lierad statsbildning - och som följkartligen kan dra fördel av den befryndade supermaktens avskräckningspotential - skulle vilja åstadkomma en förändring av status quo.

Om våra utgångspunkter är riktiga kan det inte anses rimligt att starta en konflikt där vapnen på den högre nivån skulle komma till användning, eftersom båda sidor har förmåga att åsamka motståndaren icke-tolerabla skador - även efter att först ha blivit angripen själv. På grund härav blir slutsatsen att den eftersträvade förändringen måste uppnås utan tillgripande av direkta krigshandlingar på den högre nivån; detta gäller konflikter där supermakternas är inblandade. Grovt uttryckt skulle man kunna säga att den vapentekniska utvecklingen gått så långt att eftersträvade förändringar - vi inskränker oss här till den militära sektorn - bara kan uppnås genom begränsade krig. Låt oss därför försöka reda ut vilka förhållanden som kan tänkas påverka möjligheterna att föra sådana krig utan att de väldsmässaste vapnen kommer till användning, samt vilka metoder som därvid kan brukas.

Möjligheterna att lösa konflikter med våld på den lägre nivån begränsas främst av de risker för eskalation som är förknippade med begränsade krig. Om den som överväger att starta ett sådant är övertygad om att detta kommer att leda till eskalation till högsta nivå är det nära nog lika oförnuftigt att starta den begränsade aktionen som att gå till angrepp på den högre nivån. Man kan säga att risken för eskalation avhåller från att sätta igång det begränsade kriget; situationen utmärks av fungerande avskräckning. För att detta skall vara fallet behöver emel-

lertid inte nödvändigtvis ovanstående villkor - att den aggressiva parten är övertygad om ofrånkomligheten av escalations - vara för handen; det räcker i vissa fall med att denna är osäker på om en sådan utveckling kommer att kunna undvikas.

Blotta förekomsten av kärnvapen skapar en viss grad av osäkerhet, eftersom dessas existens medför att man måste räkna med att de kan komma att insättas. Å andra sidan kan osäkerheten vara av olika storlek och karaktär, vilket medför att avskräckningen inte är absolut. Det kan därför uppstå ett visst utrymme för begränsade aktioner. Genom att maximera osäkerheten går det att minska detta utrymme, men erfarenheten visar att det trots allt under hela tiden efter kärnvapnens tillkomst existerat möjligheter att föra begränsade krig utan att dessa eskalerat till högsta nivå.

I det fall avskräckningen misslyckas kan åtminstone två principiella händelseförlöpp utspelas, varav det ena består i en utveckling som karakteriseras av stigande krigsintensitet - ofullständig information i förenings med uppsträppning leder till okontrollerbar escalations - till högsta nivå. Det andra alternativet utgöres av ett kontrollerat krig i den bemärkelsen att kriget startas, genomförs och avslutas utan att resurserna på den högsta nivån kommer till användning annat än i form av hot.

Det sistnämnda alternativet är speciellt intressant, eftersom det på ett annat sätt än det förstnämnda kan bedömas ur såväl kort siktigt som långsiktigt perspektiv. På kort sikt leder ett förlorat begränsat krig - man måste förutsätta att resultatet därav också blir begränsat - knappast till någon större förskjutning av den internationella maktbalansen. I det långsiktiga perspektivet kan emellertid detta tänkas bli fallet under förutsättning att den ena sidan är mera framgångsrik i detta avseende. Genom att dela upp sin strategiska offensiv i ett större antal etapper kan det på lång sikt bli möjligt att uppnå så stora förskjutningar i maktbalansen att man når sina mål utan tillgripande av storkrig. Denna metod att medelst ett större antal framstötter successivt förbättra sin position utan att därför råka ut för ett förödande storkrig - i vilket insatserna inte på något sätt uppvägs av de eventuella resultat som uppnås -- är ingalunda ny. Den är känd under beteckningen "Salamitaktiken" och användes exempelvis av Hitler under perioden fram till andra världskrigets utbrott med avsevärd framgång; när hans motståndare blev medvetna om detta och såg honom successivt flytta fram sina positioner, i en utsträckning som de förstnämnda inte kunde tolerera, utbröt som bekant storkrig.

Salamitaktiken riktar sig normalt inte direkt mot huvudmotståndaren utan oftast mot tredje part, vilkens hållning, resurser och militärstrategiska betydelse kan bli betydelsefull i en situation som präglas av balans. När den som använder sig av den ovan nämnda taktiken gör sina bedömningar tar han inte i första hand hänsyn till lönsamheten på kort sikt - varje etapp - utan framför allt till lönsamheten på lång sikt. Varje enskilt steg i den marsch som avses leda till en avgörande balansförskjutning måste bedömas med hänsyn till slutresultatet. Mera konkret innebär detta att beslut kan fattas om att införliva ett område, trots att "kostnaden" är förhållandevis högre än den omedelbara "vinsten" - det avgörande är om denna framstöt i sin tur kan tänkas möjliggöra ett fortsatt framflyttande av positionerna i riktning mot den långsiktiga målsättningens förverkligande.

Den ovan beskrivna metoden måste givetvis betraktas som offensiv. Å andra sidan kan också en till sin grundkaraktär defensiv makt under vissa omständigheter känna sig tvingad att flytta fram sina positioner. I en situation där den ena av parterna känner sig underlägsen och anger motståndaren vara aggressiv, kan den förstnämnda anse sig tvungen att göra en framflyttning av sina positioner för att skydda sig på detta sätt.

Möjligheterna att flytta fram sina positioner i etapper, oavsett om syftet har offensiv eller defensiv prägel, är beroende av avskräckningens art och omfattning. Som tidigare berörts tenderar trovärdigheten i den nukleära avskräckningen att minska när båda sidor fått tillgång till pålitlig andraslagskapacitet. Man har till och med framfört åsikten att en sådan situation skulle motsvara den som var rådande före kärnvapnets tillkomst, eftersom ingen skulle våga använda dessa om båda har tillgång till andraslagskapacitet. Detta torde dock vara en avsevärd överdrift; enbart förekomsten av kärnvapnen gör att man måste räkna med att de kan komma till användning. Detta begränsar handlingsmöjligheterna. Dessutom har kärnvapnen differentierats och utvecklats, ett förhållande som troligen ökat eskalationsriskerna och därigenom verkar avhållande på konventionella aktioner. Eftersom de taktiska kärnvapnen ur användningssynpunkt är intimt förknippade med de konventionella stridskrafterna, medan de strategiska kärnvapnen numera differentierats i såväl mindre som större sådana med olika räckvidder, har gränsen mellan dessa två huvudkategorier tenderat att utraderas. På grund av utfyllnaden av gapet mellan den högre och lägre nivån torde eskalationsriskerna därför ha ökats, vilket förbättrar avskräckningsförmågan; samtidigt har emellertid faran för storkrig ökat i den händelse avskräckningen skulle misslyckas.

Förhållandet mellan de konventionella styrkorna, de taktiska och strategiska kärnvapnen skulle kunna liknas vid en apterad sprängladning, där stubinträden motsvaras av de förstnämnda vapnen, sprängpatronen av de taktiska kärnladdningarna och dynamiten av de strategiska kärnladdningarna. När man en gång satt tändstickan till stubinträden kan man vara nästan övertygad om att denna kommer att initiera tändhatten, vilken i sin tur får dynamiten att springa i luften. Denna bild belyser trots sin ofullständighet det markerade beroendeförhållande som finns mellan de nämnda komponenterna; den nuvarande situationen motsvaras inte av det tillstånd som var rådande före kärnvapnets tillkomst. Vi har inte heller anledning att anta att förhållandena i framtiden någonsin kommer att överensstämma med den pre-nukleära periodens. Utvecklingen inkorporerar ständigt nya element, vilka läggs till de gamla; efter hand tenderar denna förändring att framskapa kvalitativt nya former.

Förekomsten av de ovan berörda avskräcknings- och eskalationsfenomenen gör att man i nuläget kan bedöma sannolikheten för att någon av supermakterna skulle våga starta ett öppet konventionellt angrepp på sin huvudmotståndare, eller på någon med denne militärt allierad, som förhållandevis låg. Det kan i detta sammanhang vara motiverat att försöka precisera de skillnader i avskräckningens omfattning som trots allt torde råda mellan olika statsbildningar och sammanslutningar. Sannolikheten för att den ena av de två största världsmakterna skulle gå till direkt konventionellt angrepp på den andra måste anses vara i det

närmaste obefintlig, eftersom ingendera av dem kan tänkas vara villig att sätta tändstickan till den stubintråd som de nästan säkert vet skulle leda till en explosion av sådant format att båda sidor slungades årtionden tillbaka i tiden. När det gäller sannolikheten av ett öppet konventionellt angrepp på någon av de militärt allierade, så är denna förmodligen något större, men ändå synnerligen liten. Inom kategorin militärt allierade förekommer troligen vissa gradskillnader i fråga om sannolikhetsfaktorns storlek; i princip kan man säga att dena står i omvänt förhållande till den allierades vikt med avseende på den totala maktbalansen. På det hela taget kan man säga att risken för konventionella sammandrabbningar är förhållandevis låg, särskilt i Europa. Detta förhållande gör att vi i denna undersökning inte kommer att gå närmare in på den konventionella strategins faktiska utformning.¹⁰⁰⁾

Den ovanstående framställningen ger kanske intrycket av att konventionella krig blivit nästan lika osannolika som kärnvapenkrig. Detta är emellertid bara fallet i förhållandet mellan supermakterna, mellan endera av dessa och den andra supermakternas allierade eller mellan de allierade på respektive sidor. När det gäller andra stater är det konventionella kriget ingalunda något passerat stadium, vilket ett flertal sådana konflikter under de senaste åren också visat. I den mån dessa utspelas i för supermakterna vitala områden föreligger risk för stormaktsingripande - och därmed också eskalationsrisker. Dessa verkar avhållande på denna typ av konfrontationer, men å andra sidan har erfarenheten visat att om konflikten bara startar överraskande, är tillräckligt kort och skapar ett fullbordat faktum, så behöver inte spridning och eskalation bli fallet. Det finns därför ingen anledning att tro att konventionella krig helt skulle ha spelat ut sin roll. Vi skall inte här gå närmare in på denna typ av begränsade krig, eftersom den till största delen faller utom ramen för vårt ämne. Rent allmänt kan emellertid sägas att Förenta Staterna, liksom Sovjetunionen, verkar sträva efter att hindra sådana krig från att komma till stånd genom att balansera de potentiella angriparnas och försvararnas militära styrkor så att en lokal maktbalans uppkommer. Visserligen vill båda supermakterna flytta fram sina positioner på den andres bekostnad, men samtidigt har riskerna för spridning och eskalation vid konventionella krig blivit så stora att det verkar föreligga en tyst överenskommelse mellan de nämnda makterna att inte i onödan uppmuntra de obundna staterna att tillgripa denna krigstyp. Supermakternas försiktiga agerande och ovilja att göra bindande utfästelser i konflikten mellan Israel och arabstaterna 1967 och senare styrker ovanstående antagande. Å andra sidan behöver detta inte innebära att kampen om inflytande skulle ha upphört; det kan också vara så att den tagit sig andra uttryck. Låt oss därför stiga ned på den lägre nivåns absolut nedersta avsats, där den konventionella strategin ersatts med en icke konventionell sådan.

Ett utmärkande drag hos den icke-konventionella strategin är att den även använder sig av andra medel än de rent militära. Vad beträffar den militära komponenten i den icke-konventionella strategin så bör det observeras att reguljära militära förband representerade en etablerad statsbildning endast brukar förekomma på den ena sidan. Detta medför att man inte kan tala om angrepp utifrån i normal mening, vilket får till följd att den yttre angriparen - om det finns någon sådan - inte direkt kan utpekas och vedergällas. Ett särmark för denna strategi är således att den utspelas inom den smala marginal där effektiv avskräckning inte är för handen. Detta medför att den icke-konventionella stra-

tegin ofta måste arbeta under vissa restriktioner. Å andra sidan använder den sig av såväl materiella som icke-materiella resurser, liksom av olika kombinationer av metoder, varför denna strategi i denna bemärkelse kan sägas vara total även om de insatta resurserna på varje område är begränsade.

1961 beslöt president Kennedy att genomföra ändringar i den amerikanska strategin vad avsåg den tredje världen, ett beslut som i första hand torde ha baserats på hans bedöningar av krigsriskerna på de olika nivåerna i skilda delar av världen. Chrastjev hade strax före Kennedys tillträde deklarerat att kommunisterna var motståndare både till världskrig och lokala krig, medan man däremot hade en positiv inställning till de s.k. nationella befrielsekrigen.¹⁰¹⁾ Kennedy gjorde sig nu till tolk för uppfattningen att det faromoment som tidigare utmålats som det väsentligaste - kommunistarméer som invaderade fria länder - inte längre var lika aktuellt; man stod i stället inför en ny typ av hot.¹⁰²⁾ Han verkar med andra ord ha kommit till uppfattningen att den sofisterade avskräckningstekniken och eskalationsriskerna hade gjort både kärnvapenkrig och konventionellt sådant till trubbiga instrument för supermakternas mot varandra riktade politik; på den lägre nivåns nedervästra avsats kvarstod emellertid risken för att motståndaren indirekt och successivt skulle flytta fram sina positioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det råder en utpräglad interdependens mellan och inom de olika nivåerna, liksom mellan de militära och icke-militära komponenterna. Följande uttalande av McNamara visar att han i princip var av samma uppfattning:

"Nukleär och icke-nukleär styrka kompletterar varandra, i vår försvarsmakt och i NATO, på samma sätt som de kompletterar politikens icke-militära instrument. Utan varandra är de inte fullt effektiva. Om vi förstärker endast en av dessa komponenter, så är denna ansträngning delvis förgäves."¹⁰³⁾

Låt oss avsluta detta avsnitt med att göra en reflexion i anslutning till de behandlade interdependensförhållandena med avseende på avskräckningsproblematiken. Vi har redan visat att en balans på den högre nivån tenderar att förskjuta tyngdpunkten i den strategiska manöveringen till den lägre nivån; inom denna är handlingsmöjligheterna dock begränsade på grund av eskalationsriskerna. Om det vore möjligt att utsträcka avskräckningen till att omfatta även den smala marginal som vi just behandlat - då borde krig teoretiskt sett kunna uteslutas som ett rationellt instrument för uppnående av eftersträvade mål. Under förutsättning att avskräckningen vore fullständigt vattentät skulle den rationelle strategen i så fall tvingas att manövrera inom icke-militära områden. De militära instrumenten skulle dock inte för den skull bli överflödiga; förutsättningen för att de inte skulle komma till användning vore att det rådde en balanssituation på det militära området - om denna inte kunde bibehållas skulle åter en marginal för militärstrategiskt agerande öppna sig.

En perfekt avskräckning på alla nivåer och mellan alla nationer har emellertid ännu inte uppnåtts - och det kan betvivlas att detta kommer att ske inom en överskådlig framtid. Låt oss därför vända uppmärksamheten mot den lägre nivåns nedersta avsats, till vilken den fungerande avskräckningen ännu inte helt synes ha utsträckt sina domäner.

2.3.2 Den icke-konventionella strategin

Vi skall inleda behandlingen av den icke-konventionella strategin med att försöka bringa ordning i den begreppsförvirring som råder på detta område. Beroende på vilken sida man befinner sig har begreppsapparaten olika utseende; öst och väst strävar efter att ge samma konflikttyper och metoder skilda, och för den egna sidan gynnsamma, beteckningar. Några exempel på termer som vanligen förekommer i samband med de i detta avsnitt behandlade fenomenen är subversion, nationellt befrielsekrig, insurgentkrig, folkkrig, gerillakrig och irreguljär krigföring. Den första och tredje brukar förekomma i amerikanska framställningar, medan den andra och fjärde är vanliga i anti-amerikanske kretsar; gerillakrig och irreguljär krigföring är två mera neutrala termer. Begreppsförbistningen är som synes stor - trots att den gjorda uppräkningen ingalunda är fullständig. Vi skall därför göra några begreppspreciseringar innan vi går vidare. I samband hämed skall vi försöka vaska fram de motsättningar som utgör drivkraften till de inblandades uppträdande. Låt oss starta med att försöka precisera föremålet för den icke-konventionella strategin för att därefter gå närmare in på densamma.

I det anti-amerikanska lägret används i regel termen "nationellt befrielsekrig", vilken ger uttryck för hur man där uppfattar syftet med denna kampmetod. Låt oss emellertid skala av denna term dess värde-laddade ytterhölje och försöka frilägga dess kärna. Karakteristiskt för de nationella befrielsekrigen är att det revolutionära inslaget spelar en betydande roll; syftet är att rasera det existerande systemet i ett visst land i grunden. Det är således inte fråga om att besegra en motståndare för att därefter placera egna på de ledande platserna i en existerande samhällsstruktur. Man syftar till att på det gamla systemets ruiner bygga upp någonting nytt, vilket enligt förespråkarna för de nationella befrielsekrigen på ett bättre sätt tillgodosör massornas behov. Denna konflikttyps kanske främsta teoretiker, Mao Tse-Tung, skiljer förutom på icke-revolutionära krig och revolutionära sådana också på två underavdelningar till de sistnämnda, nämligen krig av "ren klass-typ" och "allmänt revolutionära krig".¹⁰⁴⁾ Med de förstnämnda avses krig där en klass bekämpar en annan utan direkt inblandning utifrån, medan de senare betecknar en konflikt där flera klasser eller grupper går samman för att bekämpa en gemensam motståndare. Detta kan vara fallet vid en fientlig invasion, men det kan också ske i länder som sedan en längre tid varit beroende av utländska makter. I det senare fallet får kriget en nationellt-social prägel, vilken skänker det dess speciella karaktär av "nationellt befrielsekrig".

Vid behandlingen av dessa krig är tidsaspekten av stor betydelse. Man kan ganska tydligt urskilja två syften; ett kort- och ett långsiktigt sådant. Det förstnämnda består i ett avlägsnande av de utländska makternas och deras kollaboratorers inflytande i det land där konflikten äger rum. Det långsiktiga syftet är en revolutionär omvandling och utveckling av samhället; denna förutsätter dock att det kortsliktiga syftet uppnåtts. Detta förhållande har också påpekats av Mao, som med hänsyftning på det egna landet sagt att revolutionen röjer vägen för såväl inhemsk kapitalism som för socialism.¹⁰⁵⁾ Det bör i detta sammanhang påpekas att Kina före dess nationella befrielsekrig enligt samme man var att betrakta som ett halvkolonialt och halvfeodalt land med inslag av utländsk kapitalism.¹⁰⁶⁾

Vi skall därför övergå till att behandla den icke-konventionella strategin ur amerikansk synvinkel. Syftet med denna strategi torde främst ha varit, och vara, att förhindra revolutionära förändringar av den typ som på kort sikt hotar de amerikanska intressena utanför USA, och som på längre sikt skulle kunna tänkas förskjuta den totala maktbalansen till socialistlägrets förmån och därigenom hota den amerikanska säkerheten. Detta är som synes ett defensivt syfte. Man kan emellertid inte utesluta möjligheten av att den nämnda strategin även skulle innehålla en komponent av mera offensiv karaktär, syftande till en utvidgning av de amerikanska intressena. En sådan komponent måste givetvis omges med stor sekretess. Ett studium av den litteratur som behandlar den icke-konventionella strategin ger inget entydigt svar på denna fråga.¹⁰⁷⁾ Existensen av en offensiv komponent torde knappast kunna fastställas annat än indirekt, genom ett studium av den nämnda strategins materiella underlag och det sätt på vilket detta utnyttjats. Det är ingen hemlighet att man i USA har satsat mycket stora resurser på den icke-konventionella strategin. Försvarsminister McNamara har exempelvis påpekat:

"Det kommer visserligen att krävas mer än militära maktmedel för att definitivt utrota kommunismen i sådana områden som Sydvietnam. Vi måste hjälpa dessa folk att utveckla ett bättre alternativ än kommunismen. Den uppgiften kommer att kräva alla våra resurser, politiska, ideologiska, tekniska, vetenskapliga och ekonomiska lika väl som de militära."¹⁰⁸⁾

Detta ger vid handen att man på ansvarigt håll i den amerikanska ledningen ansåg att ett framgångsrikt agerande på det aktuella området skulle kräva betydande insatser i flera olika avseenden - ett slags totalstrategi. 1962 organiserades också en "Special Group" (Counter-insurgency) under presidentens ledning med uppgift att handlägga dessa problem på högsta nivå.¹⁰⁹⁾ Andra organ på olika områden och på olika nivåer organiserades också, och enligt en uppgift av Robert Kennedy i juni 1963 hade 57.000 regeringstjänstemän då genomgått s.k. "anti-insurgentkurser", (Counter-insurgency Courses); denna siffra inbegrep inte den utbildning som gavs av den amerikanska armén.¹¹⁰⁾

McNamara delade upp de länder han ansåg utsatta i två kategorier, nämligen dels de som stod inför ett enda hot, och dels de som var utsatta för ett dubbelt hot.¹¹¹⁾ Till den första kategorin hörde de länder som inte gränsade till det kinesisk-ryska blocket, men som var utsatta för indirekt kommunistisk aggression. Det militära inslaget i den icke-konventionella strategin skulle i detta fall främst omfatta utrustning med lätta vapen, transportmedel och rådgivare; dessa åtgärder skulle göra de etablerade regeringarna förmögna att ta itu med det utifrån kommande hotet på i huvudsak egen hand. Till den andra kategorin av länder hörde de stater som likaledes var utsatta för ett kommunistiskt hot, men som dessutom gränsade till eller låg i närheten av det kinesisk-ryska blocket. Enligt McNamara måste dessa länder få proportionellt sett större militär hjälp för att kunna möta utifrån initierade subversionsförsök. Han räknade emellertid inte med att försvaret skulle bli effektivt i alla lägen; det väsentliga var att väst fick en viss respittid, så att styrkor från "den fria världen" skulle kunna sättas in om detta visade sig nödvändigt. Och detta borde helst vara förberett:

"Våra styrkors förmåga att snabbt ingripa i dessa områden är i hög grad beroende av möjligheter att uppföra och vidmakthålla baser eller militär infrastruktur på platsen eller i närheten. Militärt bistånd är en utomordentligt viktig faktor, när det gäller att skapa nya möjligheter, förbättra existerande sådana och ge säkerhet för att de utnyttjas vid behov."112)

För att skapa underlaget för sådana ingripanden med amerikanska trupper vidtog McNamara uppseendeväckande förändringar vad avsåg arméns specialstyrkors uppgifter. Dessa hade tidigare haft som främsta uppgift att föra fria kriget113) i ett allmänt kärnvapenkrig. Den amerikanske försvarsministern ändrade deras uppgift till antigerillakrigföring och utökade deras antal.114) Utbildningscentrum för de amerikanska specialstyrkorna är förlagt till Fort Bragg i Nord-Karolina, där de utbildas i politiskt, militärt, ekonomiskt och ideologiskt avseende.115)

Utbildningsverksamheten är emellertid inte begränsad till USA och amerikanska medborgare utan omfattar också skolning av utlänningar i USA116) samt utbildningsläger för dessa på andra ställen. Beträffande de sist-nämnda så vet man att sådana finns i Panama (Kanalzonen), Thailand, Syd-Vietnam och på Okinawa117) samt eventuellt också i Västtyskland.118) Dessutom arbetar ett betydande antal amerikanska instruktörer i länder som anses vara hotade; detta förhållande torde i första hand gälla Sydamerika och Sydostasien.

Vi har hittills i huvudsak ägnat oss åt den militära sidan av den icke-konventionella strategin, men som redan nämnts var den amerikanska försvarsministern av uppfattningen att de avsedda resultaten bara kunde nås om man dessutom satsade på icke-militära åtgärder. Det är ett välkänt faktum att den amerikanska hjälpen till underutvecklade länder i stor utsträckning varit bunden till vissa villkor som föreskrivits av USA. Däremot torde det vara mindre bekant att man delvis har mobiliserat de samhällsvetenskapliga resurserna inom ramen för den ovan beskrivna programmet. Den norske fredsforskaren Johan Galtung har benämnt sådana aktiviteter för "vetenskaplig kolonialism"; han åsyftar därvid aktiviteter som leder till att kunskapscentrum för en nation lokaliseras utanför densamma.119) Det kanske mest omfattande och bekanta - därför att vissa sydamerikanska vetenskapsmän vägrade att samarbeta - amerikanska projektet av denna karaktär gick under beteckningen CAMELOT. I ett officiellt dokument från den 4/12 1964 från Special Operations Research Office, SORO, American University, Washington, D.C., heter det:

"Projektet CAMELOT är en studie vars syfte är att bestämma möjligheten att utveckla en allmän modell för sociala system, vilken skulle göra det möjligt att förutsäga och påverka politiskt signifikanta aspekter av social förändring i utvecklingsländerna."120)

Man bör observera, att syftet med detta projekt till sin essens är politiskt. Till detta kommer att projektet var nära förknippat med krigsmakten:

"Projektet är avsett att omfatta tre till fyra års arbete till en kostnad av omkring en och en halv miljoner dollar per år. Det stöds av försvarsdepartementet och kommer att ledas i samarbete med andra regeringsbyråer."121)

Det förefaller dessutom som om den s.k. freds- och konfliktforskningen, vilken i stor utsträckning är koncentrerad till USA, delvis kan sägas ha en bestämd politisk inriktning; vi kan exemplifiera detta förhållande med följande citat som är hämtat från en undersökning om revolutionernas politiska geografi. Efter att ha konstaterat att läget av de revolutionärna baserna kan förutsägas, heter det:

"Det är uppenbart bättre att förhindra utvecklingen av ett större basområde än att försöka förstöra det när det väl är etablerat och befolkningen givit det sitt stöd. Både Kina och Vietnam visar att när ett basområde en gång etablerats, så kan det inte utan stora svårigheter ryckas upp med rötterna."¹²²⁾

Den ovanstående framställningen visar att amerikanarna har gjort stora ansträngningar för att kunna påverka utvecklingen ute i världen på vad vi kallat den lägre nivåns nedersta avsats; dessa har inbegripit åtgärder av såväl militär som icke-militär art. Detta program ger genom sin storlek och mångsidighet upphov till en rik flora av handlingsmöjligheter, såväl defensiva som offensiva. På grund av de restriktioner som omgärdar de sistnämnda är analysunderlaget härav begränsat, och vi kommer därför i fortsättningen att koncentrera oss på den mera defensiva inriktade delen av den icke-konventionella strategin. Vi skall försöka tränga in i den amerikanska uppfattningen om de nationella befrielsekrigens orsaker och konsekvenser samt konfrontera dessa med den kommunistiska uppfattningen. För att göra framställningen så allsidig som möjligt inleder vi med en koncentrerad beskrivning av de mera allmängiltiga dragen i ett nationellt befrielsekrigs förlopp med utgångspunkt från de ledande och mest erfarna teoretikerna på området.

De nationella befrielsekrigen har som tidigare nämnts ett bestämt syfte, medan den strategi och taktik som tillämpas bara är att betrakta som en metod för att skapa förutsättningar för detta syftes förverkligande. Den strategi och taktik som kommer till användning är i regel av gerillanatur; detta gäller dock som vi skall se bara under en viss period av ett nationellt befrielsekrigs förlopp. Man bör sålunda noga skilja mellan syfte och metod, liksom mellan metoden som helhet och gerilla-metoderna.

Tidsfaktorn spelar som tidigare antyts en väsentlig roll för strategins och taktikens utformning i ett nationellt befrielsekrig, vilket i regel är långvarigt.¹²³⁾ Detta beror främst på de ojämna styrkeförhållandena, en omständighet som fått Mao att formulera sin teori om det utdragna krigets tre stadier:

"Det första skedet täcker perioden för fiendens strategiska offensiv och vår strategiska defensiv. Det andra skedet kommer att bli en period under vilken fienden genomför sin strategiska konsolidering och vi förbereder oss för motoffensiv. Det tredje skedet kommer att omfatta den period då vi genomför vår strategiska offensiv och fienden sin strategiska reträtt."¹²⁴⁾

Den strategiska defensiven i ett befrielsekrig innebär att fienden - regeringssidan - har det strategiska initiativet på grund av ett fördelaktigt utgångsläge; denna sida har i regel monopol på utbildad och välutrustad polis- och militärmakt, liksom det största inflytandet över lokal och central administration. I detta underlägsna utgångsläge star-

tar befielsekriget, vars initiativtagare ger sig ut i byarna och propagerar för förändrade förhållanden samt organiserar och utbildar det första slaget av gerillaförband, de s.k. lokala enheterna. Dessa opererar på by- och distriktsnivå och inskränker sig i regel till att värja sitt område samt genomföra vissa mindre taktiska offensiver. Mao har på ett koncentrerat sätt beskrivit organisationsfasen och gerillakrigets stridsmetoder i följande ordalag:

"1. Vi delar upp våra styrkor för att resa massorna, vi koncentrerar våra styrkor när vi möter fienden.

2. När fienden avancerar drar vi oss tillbaka, när han slår läger oroar vi honom. När fienden är trött anfaller vi honom, när han retirerar förföljer vi honom."125)

Det är väsentligt att framhålla att ett framgångsrikt gerillakrig måste vara offensivt. Den skicklige gerillaledaren tar bara strid då han är lokalt överlägsen och kan vinna, medan han drar sig undan om detta inte är fallet. I det strategiska perspektivet ligger en strävan efter att genom många små segrar successivt förändra det rådande styrkeförhållandet.

Om man lyckas med detta går det nationella befielsekriget in i sitt andra stadium; de många små framgångarna i kombination med en utbyggnad av lokalgerillan till en sorts halvreguljära förband som opererar på provinsnivå har utjämnat styrkeförhållandena. Striderna börjar öka i omfattning, och vid lämpliga tillfällen ger man sig på relativt stora fiendeförband, nedkämpar dessa och förser sig med de nämnda förbands utrustning.

Den strategiska offensiven - det tredje stadiet - karaktäriseras av att man nått fram till ett läge där reguljära förband organiseras och utbildats, vilka inte längre har något fast operationsområde. Dessa är till en början relativt små men utvidgas efter hand till att omfatta både bataljons och regementes storlek.

Bildandet och samordnandet av dessa tre slag av styrkor innebär att det strategiska initiativet kan övergå i befielsearméns händer. Strategin och taktiken går i korthet ut på att den lokala gerillan och de halvreguljära trupperna försvarar sina områden samt sprider ut och binder motståndarens styrkor medelst ständiga små och medelstora angrepp över hela landet. De reguljära styrkorna får därigenom handlingsfrihet och kan välja strategiska mål. När ett nationellt befielsekrig nått detta stadium ställs regeringsstyrkorna och deras eventuella allierade inför ett brydsamt val. Å ena sidan kan man sprida ut sina styrkor i avsikt att förhindra att motståndaren utvidgar sin kontroll över för regeringssidan mindre väsentliga områden. Å andra sidan kan denna lämna dessa åt sitt öde och koncentrera sina styrkor till vissa väsentliga områden av mindre storlek. I bågge fallen löper man risker. Det senare alternativet innebär risk för inringning, och det förra leder till försvagning på grund av alltför stor utspridning. Erfarenheten har visat att om det nationella befielsekrigets strateger byggt upp alla slag av styrkor och manövrerar dessa på ett riktigt sätt, då övergår initiativet och handlingsfriheten till dem. Förr eller senare måste motståndaren i så fall dra sig tillbaka från vissa områden och koncentrera sina styrkor. I detta läge har kriget gått in i sin sista fas; inringningen av regeringssidans trupper kan börja och kriget drivs till ett avgörande.

I denna det nationella befrielsekrigets slutstadium av den tredje fasen utvecklas metoden - som hittills varit av gerillakaraktär - i riktning mot reguljär krigföring. Che Guevara säger:

"Vid denna tidpunkt förenar sig förbanden och bildar en solid kämpande front, man uppnår ett stadium av positionskrig, ett krig som förs av reguljära arméer."¹²⁶⁾

I det fall regeringstrupperna stöds utifrån av någon stormakt, eller om denna själv för striden, anser Åminstone Giap att förutom överlägsenhet på det nationella området fordras ytterligare ett villkor för att befrielsekrigets mål skall kunna uppnås, nämligen en gynnsam internationell situation.¹²⁷⁾

Parallelld med den ovan skisserade utvecklingen bedrivs samtidigt en omfattande icke-militär verksamhet. För att bibehålla massornas stöd i befrielsefrontens expanderande områden vidtar denna en rad åtgärder ägnade åt att åstadkomma en inre konsolidering. De stora jordägarnas ägor delas upp på jordbruksarbetarna, man startar elementär undervisning och organiserar sjukvård. Det befriade området omvandlas så att säga till ett embryo för den nya stat som man avser att skapa efter den totala segern; på den gamla samhällsbyggnadens ruiner spirar det nya samhällets institutioner, vilka enligt befreielsen på ett bättre sätt skall motsvara massornas behov och därmed tillförsäkra revolutionärerna majoritetens stöd i kampen.

Den ovanstående framställningen har i huvudsak baserats på uppgifter från den sida som är förespråkare för nationella befrielsekrig. Vad beträffar de militära aspekterna torde det emellertid föreligga en relativt stor överensstämmelse mellan de båda sidornas uppfattningar, eftersom gerillastrategin och taktiken, liksom dennas övergång till reguljär krigföring, gäller stridmetoderna; dock kan uppfattningen om det sätt på vilket befreielsen vinner stöd hos massorna vara föremål för divergerande uppfattningar. Åsiktsbrytningarna tycks vara störst vad beträffar de nödvändiga förutsättningarna för nationella befrielsekrig. I samband därmed kommer man också in på frågan om vem som initierar, utövar den verkliga ledningen över, och drar fördel av dessa krig.

Den officiella amerikanska uppfattningen kan belysas med ett uttalande av försvarsminister McNamara från 1962. McNamara påpekade därvid "att Chrystjev i sitt tal den 6 januari klargjorde, att han ansåg, att världskrig och till och med lokala krig var alltför farliga för Sovjetunionen; han föredrog nationella befrielsekrig och revolutioner som aggressionsmedel mot den fria världen, eftersom de enligt hans uppfattning var de säkraste metoderna". Efter att ha tolkat Chrystjev på detta sätt hävdade McNamara att USA måste anta den kommunistiska utmaningen, eftersom han ansåg att det var "mycket möjligt att den avgörande kampen på 1960-talet kommer att äga rum på detta område".¹²⁸⁾

Den amerikanska uppfattningen synes sålunda ha varit att den gnista som tände de nationella befrielsekrigen så att säga tillfördes utifrån; vid denna tidpunkt främst från Sovjetunionen. Amerikanarna var av uppfattningen att även om ryssarna inte direkt deltog på platsen för dessa

krig, så kunde de sistnämnda genom sin ledande ställning inom det komunistiska blocket verka indirekt genom sina lierade inom speciella geografiska regioner. Sålunda hävdade utrikesminister Dean Rusk i november 1961 följande uppfattning beträffande de tilltagande stridigheterna i Vietnam:

"Den beslutsamma och hänsynslösa propagandakampanj, infiltration och subversion som utförs av den kommunistiska regimen i Nordvietnam för att förstöra republiken Sydvietnam och underkuva dess folk är ett hot mot freden. Detta fria lands oberoende och territoriella integritet är av omfattande och allvarlig betydelse inte bara för Vietnams folk utan också för alla andra fria nationer."¹²⁹⁾

Såväl den amerikanska försvars- som utrikesministern synes vid de aktuella tidpunkterna ha varit av uppfattningen att den avgörande drivkraften till och ledningen över den nämnda konflikten låg utanför det område där tvisten ägde rum; denna åsikt synes också ha delats av president Kennedy, liksom senare av president Johnson. I februari 1965 yttrade sålunda den sistnämnde:

"Vårt syfte i Vietnam är att förena oss i försvar och skydd av ett modigt folk som är utsatt för attack, vilken kontrolleras och leds av krafter utanför deras eget land."¹³⁰⁾

Beträffande den amerikanska uppfattningen om syftet med dessa utifrån ledda och kontrollerade konflikter, så heter det i informationsskrift från USA:s utrikesdepartement med hänsyftning på Vietnam:

"Den centrala avsikten är klar och tydlig: att kasta den legala regeringen i Sydvietnam över ända och absorbera detta land och dess folk i den kommunistiska sfären."¹³¹⁾

Vi är därför inne på hur den amerikanska administrationen bedömde konsekvenserna av de nationella befrielsekrigen. Det är härvid av vikt att skilja på den lång- respektive kortsiktiga aspekten. Den senare har vi redan varit inne på - en mindre framflyttning av de kommunistiska ställningarna vid varje slutfört befrielsekrig. Vi har också tangerat den förra då vi behandlade Salamitaktiken. I vanliga fall brukar man emellertid inte referera till denna, utan till en tankegång som blivit känd under beteckningen "Dominoteorin". I enlighet med vårt synsätt, vilket betonar interdependensen mellan olika nivåer och områden, kan dessa två beteckningar emellertid i princip sägas hämföra sig till samma företeelse. Salamitaktiken hänför sig närmast till det militära området medan Dominoteorin är av politisk karaktär; de är emellertid så förknippade med varandra att de kan liknas vid två sidor av samma mynt. Utan att nämna denna teori vid namn heter det i samma informationsskrift:

"Om Viet-Congs anstängningar visar sig framgångsrika i Vietnam, så kommer andra stater med kommunistiska grannar sannolikt att bli utsatta för liknande dolda eller öppna aggressionsmetoder. Det är inte logiskt att förvänta sig att kommunisterna kommer att överge en teknik som visat sig framgångsrik. Å andra sidan skulle ett misslyckande i Vietnam kunna medföra en viktig källa till avskräckning mot upprepningsförsök på andra platser."¹³²⁾

I det långsiktiga perspektivet skulle således förlusten av ett i och för sig relativt oväsentligt område enligt den amerikanske uppfattningen kunna starta en kedjereaktion, där denna mindre förlust kan liknas vid den första brickan i ett Dominospel, vilken initierar ett större ras som på lång sikt kan stjälpa hela den internationella styrkebalansen. Det ovanstående citatet härför sig i första hand till länderna i Sydöstasien, men McNamara har även framhållit att "överlevandet av ett oberoende Sydvietnam är så viktigt för säkerheten i Sydöstasien och för den fria världen, att jag kan inte föreställa mig något annat alternativ än att vidta alla nödvändiga mått och steg inom ramen för vår förmåga för att förhindra en kommunistisk seger".¹³³⁾

Låt oss därför konfrontera den amerikanska synen med den andra sidans för att försöka utröna vad som kan ha legat bakom de båda sidornas utläggningar om orsakerna till och konsekvenserna av de nationella befrielsekrigen. Man bör därvid hålla i minnet att kommunistensidan, åtminstone officiellt, bygger sin verklighetsuppfattning på den marxistisk-leninistiska världsåskådningen. Detta medför att man använder sig av en viss nomenklatur som påverkar deras tankestil; denna nomenklatur försvårar dessutom kommunikationen mellan de båda lägren och ger lätt upphov till missförstånd.

När vi undersöker förutsättningarna för och orsakerna till de nationella befrielsekrigen kommer vi först att behandla de inre - lokala - faktorerna, varefter vi övergår till de yttre - regionala och globala - faktorerna. Eftersom dessa krig av kommunisterna anses vara revolutionära, förefaller den riktiga utgångspunkten för analysen vara en redovisning av marxismen-leninismens krav på en revolutionär situation. Lenin har formulerat dessa på följande sätt:

"1. De härskande klasserna kan inte upprätthålla sitt välide i oförändrad form; en eller annan kris i 'översikten', kris för den härskande klassens politik, varigenom det bildas en bräsch, där de förtryckta klassernas missnöje och förbittring bryter igenom. För att revolutionen skall bryta ut är det i allmänhet inte tillräckligt att 'undersikten inte vill', det fordras också att 'översikten ine kan' leva på det gamla sättet.

2. De förtryckta klassernas nöd och elände skärpes utöver de vanliga gränserna.

3. De nämnda orsakerna framkallar en betydande ökning av aktiviteten hos massorna, som under en 'fredlig' epok lugnt låter utplundra sig, men under stormiga tider drives till självständig historisk aktion såväl av hela krisläget som av 'översikten' själva."¹³⁴⁾

Som synes anser Lenin det vara nödvändigt med ett helt komplex av betingelser för att en revolutionär situation skall uppstå. Bland de objektiva betingelserna intar de ekonomiska faktorerna den främsta platsen, vilka i sin tur givetvis påverkas av sådana företeelser som krig och naturkatastrofer. Men man skulle förmodligen bli anklagad för mekanisk materialism av de marxistiska teoretikerna om man hävdade att de ekonomiska faktorerna ensamma leder till revolution. Lenin var fullt på det klara med att revolution inte kan komma till stånd förrän de subjektiva betingelserna - medvetande och vilja - förenats med de objektiva betingelserna.

Enligt den marxistisk-leninistiska uppfattningen skulle det med andra ord vara omöjligt att "exportera" revolution till andra länder; denna förutsätter förekomsten av objektiva och subjektiva betingelser på platsen. En undersökning av de ledande gerillateoretikernas skrifter visar att denna uppfattning är allmänt förhärskande. En viss tvetydighet finns dock hos Che Guevara. Å ena sidan påpekar han att de objektiva villkoren måste finnas, men samtidigt säger han, att det inte är nödvändigt att vänta till dess alla betingelser är för handen; dessa kan skapas av själva upproret.¹³⁵⁾ Liknande tankegångar, fast mer extremt uttryckta, kan också återfinnas hos den franske revolutionsteoretikern Régis Debray.¹³⁶⁾ Hans huvudtes är att den militära kampen kan och måste starta så snart de objektiva villkoren existerar. De subjektiva villkoren behöver inte finnas utan kommer successivt att växa fram som ett resultat av den väpnade kampen. Dessa tankegångar har dock mött stark kritik, särskilt från kinesiskt håll,¹³⁷⁾ och den faktiska utvecklingen i Sydamerika synes också tills vidare ha vederlagt Debrays uppfattning.

Vi skall därför återanknyta till den amerikanska konfliktforskningen. När det gäller revolutionsteori torde det vara en överdrift att påstå, att forskningen skulle ha frambringat några allmänt vedertagna resultat. Vi skall därför nöja oss med att beröra ett inlägg, vilket är intressant eftersom det delvis står i motsättning till den marxistiska teorin. I "A Theory of Revolution" säger Tanter och Midlarsky:

"Revolutioner är inte delar i det historiska maskineriet, som Hegels anhängare eller marxisterna kan förfäcta, utan de (revolutionerna) är djupt associerade med den ideologiska inriktningen hos deltagarna."¹³⁸⁾

Som synes lägger man huvudvikten vid den ideologiska inriktningen, vilken säges vara avgörande för den revolutionära verksamheten; uttryckt i marxistiska termer skulle detta innebära att de subjektiva betingelserna tillmäts en avgörande betydelse. Detta är givetvis svårt att godta utan att samtidigt förkasta Marx' välkända tes: "Det är inte människornas medvetande som bestämmer deras vara utan tvärtom deras samhälleliga vara som bestämmer deras medvetande".¹³⁹⁾

Vi har inte möjlighet att här gå närmare in på giltigheten hos Marx' åsikt i denna fråga; vad beträffar det speciella fall som utgöres av revolution - och i synnerhet nationella befrielsekrig - förefaller dock hans tes äga en viss relevans. Dessa krig utmärks som tidigare framhållits av lång varaktighet och stora offer av den inhemska befolkningen; de borde därför kräva en stark övertygelse hos de kämpande.¹⁴⁰⁾ Så långt kan man ge Tanter och Midlarsky rätt. Å andra sidan förefaller det uppenbart att huvuddelen av en befolkning inte frivilligt underkastar sig de lidanden som ett nationellt befrielsekrig medför utan att det föreligger mycket allvarliga missförhållanden i deras land. De objektiva betingelserna spelar med all säkerhet en betydande roll för uppkomsten av den nämnda övertygelsen. Man kan inte vänta sig att människor skulle födas med en viss ideologi i hjärnan, eller att ideologin helt plötsligt och utan yttre orsaker vid en viss tidpunkt skulle bemäktiga sig deras sinnen. Lika uppenbart förefaller det vara att idéer som kommer utifrån och motsvarar människors behov - vilka uppstått på grundval av förhållandena i deras land - kan upptas och leda till att förändringar uppkommer. Det förefaller sålunda som om revolutionär verksamhet i allmänhet och nationella befrielsekrig i synnerhet skulle kräva såväl objektiva som subjektiva betingelser; växelspelet mellan dessa bildar den motor som driver fram förändringen.

Låt oss nu efter att ha behandlat de inre faktorerna övergå till att ta upp de yttre - blockaspekten och den globala aspekten. Mellan de inre och de yttre faktorerna rådet interdependens, vilket påverkar det utrymme inom vilket de nationella befrielsekrigen utspelas. Den nord-vietnamesiske generalen Vo Nguyen Giap redogjorde i en artikelserie under hösten 1967 för Vietnamkrigets förutsättningar, förlopp och konsekvenser. Han sammanfattade förutsättningarna och förloppet på följande sätt:

"Den hårda kampen mot de amerikanska angriparna, det nuvarande krigets allra grymmaste och mest barbariska banditledare, kommer tveklöst att sluta med en fullständig seger för Vietnams folk dårför att vår stora nationella befrielserörelse kämpar för en rättvis sak, äger den korrekta politiska och militära doktrinen och kan räkna med den enade styrkan hos hela vårt folk som rest sig till kamp, äger en fast beslutsamhet och goda stridsmetoder och har åtnjutit omfattande stöd från de socialistiska broderstaterna och den starkaste sympati och uppmuntran från progressiva element över hela världen också inom det amerikanska folket."¹⁴¹⁾

Bakom de retoriska utsvävningarna - artiklarna skrevs främst för inhemsk konsumtion - finner man de villkor som Giap anser nödvändiga för framgång. Man kan urskilja dels de inre faktorerna och dels de yttre; de senare kan i korthet sägas gå ut på att man stöds av det socialistiska lägret, och att man åtnjuter stöd i världsopinionen liksom åtminstone till viss del av motståndarens eget folk.

På blockplanet innebär detta att förutsättningarna för nationella befrielsekrig förbättras om motsättningarna inom det socialistiska lägret minskas och dess allmänna linje innebär stöd åt dessa krig. Ett av skället till den rysk-kinesiska tvisten torde härröra ur olika inställning till de nationella befrielsekrigen. I "Ett förslag rörande den internationella kommunistiska rörelsens allmänna linje", ett kinesiskt dokument från 1963, heter det exempelvis:

"Vissa personer inom den internationella kommunistiska rörelsen intar nu en passiv eller föraktfull eller negativ hållning till de undertryckta nationeras befrielsekamp. De beskyddar faktiskt monopolkapitalets intressen, förråder proletariatet och degenererar till socialdemokrater. Hållningen till de asiatiska, afrikanska och latinamerikanska folkens revolutionära kamp är ett viktigt kriterium för att skilja de, som vill revolution, från dem, som inte vill det, och de, som verkligen försvarar världsfreden, från dem, som bistår aggressionens och krigets krafter."¹⁴²⁾

Kineserna verkar ha velat driva på de nationella befrielsekrigen i högre grad än ryssarna, vilka föredrog att föra kampen med mera fredliga medel. För att kunna driva den politik Kina önskade är det uppenbart att kineserna var i behov av nukleär avskräckning. Om man vore enig med Sovjetunionen skulle avskräckningen ha kunnat erhållas indirekt genom ryssarna; dessa skulle om de ställde sin avskräckningsstyrka med andra slagskapacitet till Kinas förfogande kunna hindra USA från att utnyttja sina kärnvapen mot kineserna. När nu detta inte verkar vara fallet - och om Kina avser att hålla fast vid sin linje vad beträffar de nationella befrielserörelserna - synes kineserna inte ha något annat val än att bygga upp ett eget kärnvapen. Man förstår lätt betydelsen av

en kärnvapenstyrka med andraslagskapacitet om man utgår från Vietnamkonflikten. USA har kunnat förhindra Kina från att öppet intervenera i stridshandlingarna, medan Kina inte kunnat hindra USA från att göra detta. Hade Kina varit i besittning av ett kärnvapen av nämnd typ är det sannolikt att man kunnat avskräcka USA från intervention; följdren hade i så fall blivit att kriget hade kommit att föras av vietnameserna själva. Ett annat tänkbart alternativ är att både USA och Kina intervenerat, men att ingendera parten vågat tillgripa kärnvapen; detta alternativ är dock osannolikare på grund av att det skulle vara förknippat med mycket stora eskalationsrisker.

Det förefaller sålunda som om en kinesisk andraslagskapacitet - eller försoning med ryssarna - skulle kunna öka den marginal inom vilken de nationella befrielsekrigen utspelas, eftersom USA i så fall skulle kunna avskräckas från att intervenera då amerikanarna skulle vilja göra detta. Men denna marginal skulle också kunna vidgas genom att motsättningarna inom västmaktblocket ökades, liksom genom en stigande motvilja inom USA mot en sådan politik. Inte ens en statsbildning som USA kan i längden underläta att ta hänsyn till de nämnda omständigheterna.

Våra resultat beträffande de faktorer som bestämmer möjligheterna att initiera och segerrikt genomföra nationella befrielsekrig skulle kunna sammanfattas på följande sätt. På det lokala planet måste de objektiva och subjektiva betingelserna - de senare kan stimuleras genom "export av idéer" - vara för handen. På blockplanet gäller det att sammanhållningen inom det socialistiska lägret är så god som möjligt, att man stöder befrielserörelserna ideologiskt och materiellt, samt att man tillhandahåller en avskräckning som hindrar USA eller dess allierade från att intervenera. Motsättningarna bland de senare bör vara så stora som möjligt, liksom de irre motsättningarna i det land som eventuellt intervenear. Slutligen gynnas de nationella befrielsekrigen av en till dessa krig positiv opinion på det globala planet, vilken i viss mån kan begränsa handlingsfriheten hos befrielserörelsernas motståndare. De nationella befrielsekrigens öde kommer av allt att döma att bestämmas av det sätt på vilket de ovannämnda faktorerna utvecklas liksom av effektiviteten hos den icke-konventionella strategin.¹⁴³⁾ Beträffande storleken och riktningen på den resultant till vilken man föreställer sig att de nämnda krafterna kan reduceras är det dock omöjligt att uttala sig med någon nämnvärd precision.

Vi kommer därför in på frågan hur de nationella befrielsekrigen kan tänkas inverka på den internationella situationen som helhet. Den svårbesvarade frågeställning kan spjälkas upp i två huvuddelar; dels kan man fråga sig hur framgångsrika nationella befrielsekrig påverkar förutsättningarna för nya sådana, och dels hur förhållandena i den industrialiserade delen av världen i så fall kommer att påverkas härav.

Förvånansvärt nog tycks USA och Kina i realiteten vara förhållandevise ense om svaren på dessa frågor, även om terminologin givetvis skiljer sig. Vi har redan visat att USA är av uppfattningen att om man ger efter på någon punkt så kommer detta att leda till ökat tryck på andra ställen. Kineserna verkar vara av samma uppfattning; Chen Yi har således förklarat att Dominoteorin i princip är riktig.

"Johnson-administrationen säger att de handlar som om de spelade ett Dominospel. Om de besegrar i Vietnam kommer de automatiskt att bli besegrade på alla andra slagfält. Därför måste de hålla sina ställningar. Han (Lyndon Johnson) har tämligen rätt i detta. Ni förstår, ni får inte tro att Johnson alltid har fel - ibland har han helt rätt."¹⁴⁴⁾

Både USA och Kina förefaller sålunda vara ense om att framgångsrika nationella befrielsekrig skapar förutsättningar för nya sådana. Vi har ingen anledning att betvivla riktigheten i denna åsikt; en vidgad bas och därmed framflyttade frontställningar skapar onekligent nya handlingsmöjligheter. Å andra sidan kommer utnyttjandet av dessa att bero på den inre utvecklingen i de områden där de nationella befrielserörelserna varit framgångsrika. Detta förhållande gör det besvärligt att svara på den andra delen i vår frågeställning - hur den industrialisrade världen kommer att påverkas av de nationella befrielsekrigen.

Lin Piao har framfört en intressant åsikt i denna fråga.¹⁴⁵⁾ Han kallar Nordamerika och Västeuropa för "världens städer", medan Asien, Afrika och Latinamerika liknas vid "världens landsbygd". Genom ett framgångsrikt genomförande av nationella befrielsekrig på "landsbygden" skulle "städerna" kunna inringas, vilket i sin tur skulle främja världsrevolutionen. De socialistiska länderna borde därför betrakta det som sin plikt att stödja befreielserörelserna i den tredje världen.

Det är naturligtvis omöjligt att fastställa hållbarheten i denna åsikt; den bygger på osäkra premisser. Däremot förefaller det inte vara helt oörligt att bedöma den militärstrategiska effekten av ett flertal samtidiga krig av nämnd typ inom de tre u-landsregionerna. Che Guevara har exempelvis framfört följande uppfattning:

"Hur ljus, hur nära skulle inte framtiden te sig för oss om två, tre, flera Vietnam blommade på jordens yta, med sina skördar av död och oändliga tragedier, med sin ständiga heroism, med sina ouphörliga slag mot imperialismen, med det tvång det skulle innehåra för imperialismen att sprida ut sina styrkor - under det ständigt växande hatet från världens folk."¹⁴⁶⁾

Som bekant har USA bundit betydande styrkor i Vietnam, liksom i Europa och i andra delar av världen. Detta medför att de reserver som kan frigoras för nya uppgifter minskat i motsvarande grad. Ett ingripande på flera platser inom olika regioner skulle antingen leda till en uttunning över hela fältet eller också medföra ett uppgivande av vissa områden till förmån för kraftsamling på andra. Amerikanarna har uppenbart velat undvika båda dessa alternativ. Avsikten med den icke-konventionella strategin har därför varit att kväva de nationella befreielsekrigen i sin linda - helst utan ett amerikanskt direktgripande. Huruvida de instrument som USA har tillskapat för denna uppgift i det långa loppet kommer att visa sig effektiva återstår att se; att det fortfarande finns både brännbart stoff och tändmedel som kan initiera den företeelse som numera går under beteckningen nationella befreielsekrig går dock knappast att förneka.

I och med detta har vi klättrat ned från toppen till foten på vår "säkerhetspolitiska tankebyggnad". I vår strävan efter att uppnå en helhetssyn har vi måhända fått ofra en del detaljer som inte saknar intresse. Å andra sidan har vi varit ute efter de mera allmängiltiga dragen, den bärande konstruktionen i den nämnda tankebyggnaden, vilket gjort att vissa företeelser måst förbigås. Vi tycker oss emellertid vid analysen av de frågor som tagits upp till behandling ha sett konturerna till ett djupare liggande mönster tona fram; man har aktiverats då de avsedda resultaten inte nåtts, man har sökt anpassa sin strategi och taktik till förändrade betingelser, doktriner har utbytts och målsättningar har justerats enligt en förhållandevis bestämd sekvens och i anslutning till vissa rättesnören. I detta sammanhang bör påpekas att när vi säger att man anpassat sig, så innebär detta inte att agerandet enbart varit passivt och reaktivt. Man synes även ha strävat efter att bygga upp sin position i syfte att kunna gripa initiativet för att på ett mera aktivt sätt kunna förverkliga sina intentioner. Detta är i korthet några drag i det säkerhetspolitiska agerandet som verkar vara av mera generell natur. Vi skall nu med utgångspunkt från de idéer som erhållits vid studiet av den aktuella perioden, liksom med hjälp av redan befintligt annat vetande inom det område som vi studerar och inom angränsande discipliner, försöka utveckla en pre-teori för säkerhetspolitiskt agerande över tiden.

Sektion C: PRE-TEORIN

I. Föreställningsramen

I.I. Handlingsvariablerna

Framställningen i detta avsnitt kommer att centreras kring eller anslutas till begreppet handlingsvariabler. När vi använder oss av detta begrepp så åsyftas de variabler som på ett mera direkt sätt kan kontrolleras och dirigeras av den eller de personer som utöver ledningen över de säkerhetspolitiska angelägenheterna. Vi kommer i första hand att rikta in oss på den strategiska doktrinen, strategin och taktiken samt på kapabilitetsaspekten; de nämnda komponenterna är alla av den karaktären att de på ett förhållandevis direkt sätt kan kontrolleras och dirigeras från centralt håll.

I det följande uppträder även andra begrepp med anknytning till handlingsvariablerna. Ett av dessa är uttrycket handlingsprogram. Den strategiska doktrinen, strategin och taktiken är tre olika typer av handlingsprogram. Begreppet handlingsprogram inrymmer således de tre nämnda kategorierna. Termen kan exempelvis vara användbar då det inte anses nödvändigt med en noggrannare precisering. Vidare kommer vi att använda oss av begreppet handlingsrum. Vi utgår ifrån att man vid varje tidpunkt har ett visst antal handlingsprogram att välja mellan. Totaliteten av handlingsprogrammen kan tänkas uppståmma ett handlingsrum. Då man dispernerar många handlingsprogram innebär detta enligt vårt synsätt att handlingsrummet är av stor omfattning, och vice versa.

Innan vi fullföljer vår behandling av handlingsvariablerna skall vi emellertid först sätta in dessa i ett vidare sammanhang. Vi syftar härvid på hur de nämnda variablerna förhåller sig till de andra huvudbeståndsdelarna - de givna faktorerna och resultatvariablerna - i vår föreställningsram.¹⁴⁷⁾ Låt oss därför försöka relatera dessa till varandra.

Vi utgår ifrån att den eller de som utövar ledningen över de säkerhetspolitiska angelägenheterna agerar i syfte att nå ett eller flera värden och mål. Beslut och handlingar är riktade mot framtida tillstånd, vilka av de agerande anses vara eftersträvansvärda. Man är med andra ord ute efter att försöka uppnå vissa resultat, därför att dessa anses vara värdefulla. Dessa resultat är i regel av den karaktären att de kan uppnås i högre eller lägre grad.¹⁴⁸⁾ Det är detta förhållande som vi har i tankarna då vi använder oss av begreppet resultatvariabler; det som eftersträvas kan för det mesta uppnås i större eller mindre utsträckning.

De som utövar ledningen över de säkerhetspolitiska angelägenheterna, de centrala beslutsfattarna, agerar vid varje tidpunkt inom ramen för ett visst läge. Då detta skiljer sig från det sakernas tillstånd som man anser vara önskvärt, förutsätter vi att man strävar efter att fatta sådana beslut som man tror skall medföra ett närmmande till det nämnda tillståndet. Man försöker med andra ord välja sådana handlingsprogram som leder till en förbättrad måluppfyllelse.

Vi har nu varit inne på två av de tre huvudbeståndsdelarna i vår föreställningsram, handlings- och resultatvariablerna. Däremot har vi inte sagt något om den tredje beståndsdelen, de givna faktorerna. Med detta uttryck syftar vi på de faktorer som de centrala beslutsfattarna inte äger någon direkt kontroll över. Som exempel kan nämnas olika naturförhållanden och motståndarens uppträdande. Vår utgångspunkt är att de resultat som uppnås dels är beroende av det egna agerandet och dels av de givna faktorerna; utfallet ses som en funktion av handlingsprogram och givna faktorer.

I regel förflyter en viss tid innan fattade beslut omsätts i praktiken. Då de givna faktorerna kan inta olika tillstånd - motståndaren kan exempelvis vidta omdispositioner om han får tid på sig - gäller det att försöka antecipera tillståndet på de nämnda faktorerna vid den tidpunkt då de egna besluten går i verkställighet. Detta är ofta en utomordentligt komplicerad uppgift i säkerhetspolitiska sammanhang, där man som bekant försöker hindra motparten från att få tag på relevant information.

Vi föreställer oss således att man utgår från vissa värden och mål som man skulle vilja se förverkligade. Man försöker bestämma det framtida tillståndet på de givna faktorerna. Med utgångspunkt häriifrån görs en inventering av handlingsrummet. Strävan är härvid att välja sådana handlingsprogram som med hänsyn till inverkan av de givna faktorerna ger det fördelaktigaste utfallet. Det gäller med andra ord att försöka bestämma vilka konsekvenser olika handlingsprogram kan tänkas få under vissa betingelser samt att ställa de nämnda konsekvenserna i relation till aktuella mål. Slutligen strävar man efter att välja det alternativ som leder till den högsta måluppfyllelsen.

Vi har nu relaterat de olika huvudbeståndsdelarna i vår föreställningsram - handlingsvariablerna, de givna faktorerna och resultatvariablerna - till varandra. Det sagda ger vid handen att vår grundsyn är beslutsorienterad. Vår framställning **karakteriseras** vidare av sin dynamiska inriktning; vår tyngdpunkt ligger vid processerna. Låt oss därför säga något om processaspekten innan vi återvänder till och fördjuper oss i handlingsvariablerna.

Den säkerhetspolitiska processen kännetecknas bland annat av att den inte går att styra och kontrollera i full utsträckning.¹⁴⁹⁾ En konsekvens härav blir att man ständigt måste anpassa sig till ett förändert läge. Å andra sidan har man också möjlighet att påverka den säkerhetspolitiska processens förlopp. Det sätt på vilket man gör detta är genom beslut och aktioner.

När man försöker skildra en process är det nödvändigt att någonstans sätta en gräns, där processen kan sägas ha börjat. I säkerhetspolitiska sammanhang är det naturligt att börja i ett visst läge och därefter studera vilka beslut och aktioner som emanerar ur detta, vilka konsekvenser dessa får, hur de sistnämnda i sin tur påverkar den följande lägesbedömningen, besluten och aktionerna o.s.v. i en fortskridande process. Om man använder sig av ett sådant synsätt blir det onaturligt att betrakta de enskilda besluten som isolerade företeelser. De

olika besluten är förbundna med varandra som länkarna i en kedja; vi har med andra ord att göra med beslutssviter.

Ett beslut föregås av en lägesbestämning. På basis härv och mot bakgrund av vad man skulle vilja uppnå i framtiden, fattar man beslut och går till aktion. Denna resulterar i ett visst utfall. Det är väsentligt att man får information om utfallet av de genomförda aktionerna. För att beskriva detta kan man använda sig av begreppet återkoppling (feedback).¹⁵⁰⁾ Härmed åsyftas en anordning varigenom resultatet av vidtagna åtgärder inregistreras och jämförs med någon form av standard. Det tar dock en viss tid innan man erhåller information om vad som hänt. Och under denna tid kan nya saker inträffa. Det är därför svårt att göra helt adekvata lägesbestämningar. De beslut som fattas baseras till följd härv ofta på ett ofullkomligt underlag. Vidare tar det en viss tid innan besluten hinner omsättas i praktiken. Under tiden kan det inträffa nya och oväntade händelser. Detta leder till att de beslut som man fattar inte alltid får de konsekvenser som man förväntat sig. När man blir medveten om det faktiska resultatet av tidigare fattade beslut kommer de icke förväntade konsekvenserna dock att påverka de följande besluten och aktionerna, o.s.v. Detta förhållande bidrar till att ge den säkerhetspolitiska processen ett förlopp som inte kan förutsägas med någon större precision. Däremot menar vi att det går att uttala sig om vissa allmänna regelbundenheter i de deltagande parternas agerande över en tidsperiod. Men till detta skall vi återkomma längre fram. Låt oss nu i stället ägna oss åt den huvuduppgift som vi förelagt oss i detta avsnitt - att fördjupa oss i begreppet handlingsvariabler.

Vår behandling av handlingsvariablerna kommer att omfatta två huvudavsnitt. Först skall vi behandla olika typer av handlingsprogram. I det andra avsnittet går vi in på kapabilitetsaspekten. Som tidigare framhållits är den strategiska doktrinen, strategin och taktiken tre olika typer av handlingsprogram. Doktrinen, strategin och taktiken hänför sig alla till handlingsrummet. De har alla karaktären av instrument, vilka har tillskapats för att det skall bli möjligt att försvara redan uppnådda mål eller för att nå nya sådana. Vi frågor oss nu vad som kännetecknar dessa instrument och på vilket sätt de skiljer sig från varandra.

Den strategiska doktrinen är den minst precisa typen av handlingsprogram. Den består av ett antal allmänna principer vilka utgör ett slags riktlinjer för det säkerhetspolitiska agerandet.¹⁵¹⁾ Doktrinen kan också sägas utgöra en ram inom vilken de övriga typerna av handlingsprogram får sökas och genomföras. Utarbetandet och fastläggandet av en strategisk doktrin innebär således att man i viss utsträckning begränsar sin handlingsfrihet. Detta kan verka motsägelsefullt, eftersom bevarad handlingsfrihet brukar anses väsentligt inom säkerhetspolitiken. Låt oss kommentera detta till synes motsägelsefyllda förhållande.

En viktig orsak till att man frivilligt ålägger sig vissa begränsningar i handlingsfriheten härrör från behovet av koordination mellan olika handlingsprogram. Vi har tidigare framhållit att doktrinen, strategin och taktiken alla kan ses som instrument, vilka tillskapats för att man skall kunna slå vakt om redan gjorda landvinnningar

eller för att ytterligare flytta fram sina positioner. Men de olika redskapen måste samordnas för att ge bästa effekt. Det är detta vi tänker på när vi liknar doktrinen vid en ram som de övriga typerna av handlingsprogram helst inte bör överskrida. Om strategin och tak-tiken gick utöver den nämnda ramen kunde de olika instrumenten komma att motverka varandra. Och detta skulle reducera möjligheten att nå de eftertraktade resultaten. De begränsningar i handlingsfriheten som man frivilligt ålägger sig genom att utarbeta och fastlägga en doktrin har därför att göra med koordinationsbehovet mellan de olika typerna av handlingsprogram.

När vi använder oss av uttrycket "vissa begränsningar i handlings-friheten", så är detta en formulering som antyder att begränsningarna inte behöver vara särskilt stora eller strängt fixerade. Detta framgår också av att vi beskrivit en strategisk doktrin som ett antal allmänna principer utgörande ett slags riktlinjer för det säkerhets-politiska agerandet. Detta - att principerna är allmänt formulerade - gör att doktrinen kan tillämpas på ett elastiskt sätt. På grund härav är det möjligt att agera relativt fritt trots de nämnda begränsningarna.¹⁵²⁾ Dessutom är det naturligtvis möjligt att modifiera eller ut-byta doktrinen om den blir till en alltför stor boja. På grund av den ovan nämnda elasticiteten har vi dock anledning att förvänta oss att en doktrin skall ha relativt lång livslängd.

Den strategiska doktrinen har inte bara till uppgift att ange en ram för de övriga typerna av handlingsprogram. En doktrin fyller också funktionen att utgöra en ledfyr vid framtagningen av säkerhetspoli-tikens materiella underlag. Om man bestämmer sig för att anamma en viss doktrin får detta inflytande på det nämnda underlagets utformning; detta måste utformas i enlighet med doktrinen.¹⁵³⁾ Den strategiska doktrinens betydelse i detta avseende torde ha ökat på senare år. Detta har att göra med vapensystemens ökade komplexitet och den därmed sammanhangande (långa) framtagningstiden. På grund härav är man beroende av relativt långsiktiga rättesnören för säkerhetspoli-tikens utformning. Som tidigare framhållits brukar en doktrin ha ganska lång livslängd. Den strategiska doktrinen utgör därför en viktig ledfyr vid framtagningen av säkerhetspolitikens materiella underlag.

Vid vår hittillsvarande behandling av den strategiska doktrinen har vi koncentrerat oss på dennes innehörd och betydelse för den som anammar en sådan doktrin. Men för att förstå den roll som doktrinen spelar får man lov att vidga perspektivet, så att detta även omfat-tar andra stater och sammanslutningar. Den strategiska doktrinen ut-gör en vink till dessa om hur man själv tänkt agera i konfliktsitu-a-tioner. Och här kommer det materiella underlaget in i bilden igen. Då detta är avpassat till doktrinen förbättras trovärdigheten - ett hot som inte bygger på en faktisk möjlighet att genomföra detta kan inte förväntas påverka den hotades beteende i någon nämnvärd utsträck-ning. Om denne tämligen tror att man har förmåga att omsätta sina ut-fästelser i praktiken, då kan man räkna med en betydligt bättre effekt.

Den strategiska doktrinens betydelse som instrument för att påverka övriga parter, i första hand huvudmotståndaren, bestäms emellertid inte enbart av möjligheten att agera i enlighet med dennes principer. För att övriga parter skall ta hänsyn till dessa fordras också att

man i handling visar sig villig att tillämpa de nämnda principerna. I annat fall är det inte troligt att doktrinen kommer att få de avsedda effekterna.¹⁵⁴⁾

Den strategiska doktrinen ger inte bara en vink till övriga parter om hur man har för avsikt att uppträda i konfliktsituationer. Den ger också - om än indirekt - en antydan om doktrininnehavarens värden och mål. Detta förutsätter givetvis att man tillskriver denne ett visst mått av rationella egenskaper. Vi menar att den som är i besittning av sådana väljer sin doktrin så att denna är positivt instrumentellt relaterad till innehavda värden och mål. Dessa skulle således kunna härledas av övriga parter med utgångspunkt från doktrinen. Som tidigare nämnts brukar emellertid denna vara formulerad i allmänna termer. Det är därför svårt att mera i detalj komma fram till vad den som använder sig av en viss doktrin egentligen är ute efter.

Vi skall nu övergå till att behandla de två andra typerna av handlingsprogram, strategin och taktiken. Strategin är mera specifik än doktrinen, vilken som nämnts består av ett antal allmänna principer. Däremot är strategin mindre specifik än taktiken; denna är således den mest "påtagliga" typen av handlingsprogram. Låt oss nu försöka belysa innehördan av, och skillnaden mellan, strategi och taktik.

En välkänd nutida strateg har definierat strategi som "konsten att uppfatta och behärska en växelverkan mellan viljor vilka använder sig av maktmedel för att avgöra sin inbördes konflikt".¹⁵⁵⁾ Denna definition betonar som synes den dynamiska aspekten, vilken enligt vår uppfattning ofta inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Vi skall dock använda oss av en annan formulering med mera direkt anknytning till vår föreställningsram. Med strategi åsyftas det avsedda sättet att utnyttja disponibla medel i syfte att uppnå centralt artikulerade mål. Det sagda fordrar några preciseringar för att få substans. Samtidigt som vi framför dessa skall vi belysa skillnaden mellan strategi och taktik.

Vi utgår först från de skillnader som har att göra med tidsfaktorn. Strategin är en typ av handlingsprogram med relativt lång varaktighet. Den taktiska typen av handlingsprogram hänför sig till ett kortare tidsperspektiv. Det är dock inte alltid möjligt att klassificera handlingsprogram enbart med utgångspunkt från tidsaspekten. För att kunna göra detta bör man också ta hänsyn till andra dimensioner hos programmen.

Strategin omsluter normalt ett bredare fält än taktiken. Den senare hänför sig till en mindre del av helheten, medan den första inriktar sig på helheten. Strategin brukar också vara formulerad i mera allmänna termer än taktiken; denna kan uttryckas i mera precisa och detaljerade termer, eftersom den hänför sig till en begränsad sektor. Vi förutsätter att det råder en viss överensstämmelse mellan handlingsprogram och mål. Strategin inriktar sig således mot relativt långsiktiga och "breda" mål, medan taktiken inriktar sig på mera kortsiktiga och "smala" sådana. En konsekvens av detta förhållande är att det brukar vara svårare att fastställa om strategin varit framgångsrik än om taktiken varit detta - de taktiska målen låter sig lättare kvantifieras.

Den strategiska typen av handlingsprogram hänför sig ofta till en högre organisatorisk nivå än den taktiska. En följd härav är att den centrala ledningen brukar ha mindre inflytande över taktiken än över strategin. Detta avspeglas också i informationsbehovet. För att kunna utforma strategin är man framför allt i behov av mindre detaljerad översiktsinformation. När det gäller taktiken är man dock beroende av en mera fullständig och precis detaljinformation.

Det ovan sagda torde ge en ganska god uppfattning om den taktiska och den strategiska typen av handlingsprogram. Den sistnämnda är mera långsiktig, täcker ett bredare fält, hänför sig till en högre organisatorisk nivå och kräver mera översiktsinformation än taktiken.

Vi skall avsluta vår behandling av handlingsprogrammen genom att relativtara dessa till varandra. Det har tidigare framhållits att den strategiska doktrinen kan ses som en ram inom vilken de övriga typerna av handlingsprogram får sökas och genomföras, samt att ett väsentligt motiv för denna inskränkning i behandlingsfriheten har att göra med behovet av koordination. Men detta behov gäller inte bara förhållandet mellan doktrin och de övriga typerna av handlingsprogram - även de sistnämnda bör koordineras om bästa effekt skall kunna uppnås. Vi menar att taktiken förhåller sig till strategin på ungefär samma sätt som strategin till doktrinen. Man kan välja flera olika strategier inom ramen för en och samma doktrin, och man är inte hänvisad till en viss bestämd taktik inom den valda strategin. Men den sistnämnda sätter en gräns för valet av taktik på liknande sätt som doktrinen begränsar de strategiska handlingsmöjligheterna.

Den strategiska doktrinen är således den "vidaste" typen av handlingsprogram. Inom denna inrymmes ett antal möjliga strategier. Man kan välja en viss strategi, modifiera den, förkasta den och övergå till en annan strategi inom ramen för en och samma doktrin. Taktiken är den "snävaste" typen av handlingsprogram. Den kan därför ändras eller bytas ut utan att den valda strategin nödvändigtvis behöver modifieras eller förkastas. På grund av det sagda inser vi att strategin begränsas av doktrinen, samtidigt som valet av en viss strategi sätter en gräns för valet av taktik. Dessa begränsningar utgör en inskränkning i behandlingsfriheten. Å andra sidan möjliggör de en koordination av verksamheten - en inriktning av de "krafter" varav denna består i samma huvudriktning.

- o -

Det är inte stor idé att besluta om genomförande av olika handlingsprogram om man inte disponerar ett reellt underlag för dessas utförande.¹⁵⁶⁾ Låt oss kalla detta underlag för kapabilitet. Man inser omedelbart att det föreligger ett samband mellan kapabilitet och handlingsrum. Det faller sig därför naturligt att belysa kapabilitetsfrågan i detta avsnitt.

Kapabilitetens omfattning påverkas av flera olika faktorer, vilka kan vara mer eller mindre påtagliga. I begreppet kapabilitet innesluts som nämnts inte bara renodlat materiella företeelser som exempelvis antalet man under vapen. Det nämnda begreppet har en vidare betydelse. När vi använder oss av begreppet kapabilitet, i det just nämnda fallet,

då tänker vi också på deras kunskaper och färdigheter - på deras förmåga att använda vapnen. De sistnämnda, kunskaperna och färdigheterna, är exempel på mindre påtagliga kapabilitetsfaktorer än antalet man under vapen. Men kapabiliteten har andra dimensioner än den renodlat militära. Även dessa kan vara mer eller mindre påtagliga. Vi skall ta fasta härpå i den följande framställningen.

En viktig kapabilitetsbestämmande faktor utgörs av naturtillgångarna. Till dessa räknar vi exempelvis energikällor som olja och vattenkraft, olika mineraler som järn och legeringsmetaller samt växt- och djurvärld. Allsidiga naturtillgångar utgör en av förutsättningarna för att kunna utveckla och hålla kapabiliteten på hög nivå - ensidighet med avseende på de nämnda faktorerna utgör en allvarlig begränsning.

Det torde knappast finnas någon statsbildning som är helt oberoende av omgivningen. Även stormakter brukar ha en eller annan "lucka" i sina naturtillgångar.¹⁵⁷⁾ Detta leder till att man blir beroende av dem som kan fylla denna lucka. Och därigenom naggas handlingsfriheten i kanten.

Man kan minska de negativa effekterna av bristande naturtillgångar på olika sätt. Ett av dessa är en uppbyggnad av lager under perioder då import är möjlig. På så vis kan man klara sig under en viss tid om införseln skulle bli avskuren. Hur länge det går att klara sig på detta sätt är främst beroende av lagrets storlek samt av förbruknings-takten - om man ökar den förstnämnda och minskar den sistnämnda så höjs uthålligheten. Möjligheten att göra detta begränsas dock av hållbarheten hos det lagrade och av att förbrukningen inte går att sänka hur mycket som helst. Dessutom förorsakar lagerhållningen avsevärda kostnader. Den nämnda metoden löser därför inte de problem som förorsakas av bristande naturtillgångar, åtminstone inte på sikt.

Ett annat sätt att försöka lösa de nämnda problemen är att utveckla ersättningsvaror. Kunskapen om och förmågan att framställa syntetiska produkter har ökat under senare år. Detta förbättrar möjligheterna att klara sig om man skulle bli avskuren från tillförsel av produkter som inte finns att tillgå inom de egna gränserna. Men förutsättningen för att man skall kunna utveckla ersättningsprodukter är tillgång till utgångsmaterial och förmåga att omvandla detta till de eftertraktade produkterna.

Detta för oss över från naturtillgångar till produktionsförmåga. Det är med hjälp av denna som de nämnda tillgångarna omvandlas så att de blir direkt användbara. Som ett mått på produktionsförmågan brukar man använda sig av nationalprodukten. Detta mått har emellertid sina svagheter. Det säger exempelvis ingenting om produktionens lokalisering och inriktning. Under en konfliktsituation kan det vara en avsevärd fördel om produktionsapparaten är utspridd - detta gör den mindre sårbar för angrepp. Vidare gör en spridning det lättare att motstå hot; detta har att göra med den lägre sårbarheten om hotet skulle sättas i verket.¹⁵⁸⁾ Produktionsinriktningen är också av betydelse för kapabiliteten. Förmågan att kunna producera konsumtionsartiklar av "överflödstyp" är naturligtvis inte särskilt viktig ur kapabilitetssynpunkt; ändemot är det väsentligt att kunna producera energi, järn, stål, maskiner o.s.v. Kapabiliteten påverkas därför inte bara av produktionens omfattning utan även av dess inriktning.

Vid kapabilitetsbestämningar bör man självklart ta hänsyn till befolkningsfaktorn. Det råder emellertid inte något entydigt samband mellan innehållarantal och kapabilitet; hänsyn måste också tas till befolkningens sammansättning och lokalisering. Då vi tidigare varit inne på frågan om utspridning och koncentration, skall vi inte gå in härpå än en gång. Vad beträffar befolkningens sammansättning, så är denna av stor betydelse. Vi tänker på sådana förhållanden som köns- och åldersfördelning. En obalans mellan könen är i regel ofördelaktig. Och när det gäller åldersfördelningen så inses lätt att en hög proportion av barn och gamla ökar belastningen på de aktiva åldrarna.

Men inte heller sambandet mellan antalet mäniskor i aktiv ålder och kapabilitet är helt entydigt - den nämnda gruppen kan ha olika egenskaper. Hit hör exempelvis skillnader i utbildningsnivå och försvarsvalja. Därmed är vi inne på de kapabilitetsfaktorer som är av mindre påtaglig karaktär - det är svårare att fastställa "nivån" på försvarsvaljan än förekomsten av naturtillgångar eller antalet man under vapen.

I en värld som karaktäriseras av teknikens och vetenskapens ökande betydelse blir kunskaper och färdigheter allt viktigare ur kapabilitetssynpunkt. Ju modernare den tekniska utrustningen är, desto väsentligare är det att de som skall sköta denna står på en hög kunskaps- och färdighetsnivå. Det är exempelvis ganska ofruktbart att ha ett stort antal man under vapen om de inte har förmåga att använda dessa på ett effektivt sätt.¹⁵⁹⁾

Kapabiliteten påverkas också av den samhälleliga organisationen. I varje samhälle kan man som bekant återfinna ett antal strukturer som utför olika funktioner, exempelvis politiska, ekonomiska och administrativa sådana. Det sätt på vilket dessa är arrangerade påverkar möjligheterna att mobilisera och omdirigera de befintliga resurserna. Vi skall inte här ge oss in på någon diskussion om effektiviteten hos olika typer av samhällelig organisation. Låt oss bara erinra om att denna i vissa avseenden brukar ändra karaktär under krigstillstånd.¹⁶⁰⁾ Detta styrker vår åsikt att kapabiliteten påverkas av den nämnda organisationens utformning.

Den ovanstående behandlingen av kapabiliteten gör naturligtvis inget som helst anspråk på fullständighet eller originalitet. Däremot ger den en fingervisning om de svårigheter som man stöter på vid försök till kapabilitetsbestämningar. För att kunna bestämma den totala kapabiliteten synes det dels vara nödvändigt att fastställa tillståndet på alla olika faktorer som inverkar på kapabiliteten och dels att fastställa den samlade betydelsen av dessa som underlag för det säkerhetspolitiska agerandet. Låt oss nu säga något om möjligheten att lösa detta problem.

Redan vår ofullständiga uppräkning och diskussion av olika kapabilitetsfaktorer ger oss en antydan om problemets svårighetsgrad. De mest påtagliga faktorerna synes vara möjliga att kvantifiera. Men redan en så förhållandeviis påtaglig faktor som den ur kapabilitetssynpunkt relevanta produktionsförmågan är som tidigare påpekats ganska svår att fastställa.¹⁶¹⁾ Och när vi ger oss in på de mera opåtagliga faktorerna, då inser vi ganska snart att dessa inte går att kvantifiera med någon högre grad av exakthet; det torde i stället bli fråga om uppskattnings i kvalitativa termer.

Låt oss därför säga något om den andra delen av problemet - faststället av den samlade betydelsen av de olika kapabilitetsfaktorerna. Att vi använder oss av uttrycket "den samlade betydelsen" i stället för "summan" är inte resultatet av en slump; vi menar att helheten är mer än summan av de enskilda delarna. Och om man därtill lägger att vissa av de nämnda delarna är utomörligt svåra att kvantifiera så inser vi att vårt problem - ett bestämmande av den totala kapabiliteten - förmodligen är ett olösligt sådant om man kräver ett exakt svar. Det torde därför vara lämpligare att tala om bedömning än om bestämning av kapabiliteten.

Det kan för övrigt ifrågeställas om det är särskilt fruktbart att uttala sig om kapabiliteten utan att relatera denna till värden och mål. Som tidigare framhållits väljer man handlingsprogram med utgångspunkt från de sistnämnda. Valet av handlingsprogram begränsas av kapabiliteten. Vi menar därför att det inte är speciellt meningsfyllt att behandla kapabiliteten som en oberoende företeelse. Kapabilitetsbedömningar blir verkligt meningsfyllda först då de relateras till aktuella värden och mål.

Vi har hittills närmat oss kapabilitetsfrågan ur en förhållandevis statisk synvinkel. Det är emellertid uppenbart att kapabiliteten kan ses som en dynamisk företeelse. Dess olika komponenter förändrar sitt tillstånd och betydelse över en tidsperiod. På sikt bör man således ta hänsyn till förändringsfaktorn. Vi skall dock inte utreda detta förhållande här, eftersom vi vid ett senare tillfälle - då vi behandlar säkerhetspolitiken som process - kommer att gå in på formerna för initiering och utveckling av kapabiliteten över tiden.

1.2. De givna faktorerna

Med givna faktorer syftar vi på de faktorer som en aktör inte direkt kan kontrollera och manipulera. Det hävdas alltså inte att de nämnda faktorerna nödvändigtvis skulle vara givna i den bemärkelsen att de är bestämda och konstanta över tiden. Vad vi är ute efter är de faktorer som inte kan sorteras in under begreppet handlingsvariabler, men som ändå är relevanta ur beslutsfattarens synvinkel.

De givna faktorerna innefattar exempelvis naturförhållanden som geografiskt läge och klimat. I de nämnda faktorerna inbegrips även de egentliga aktörerna såsom motståndare och neutrala. Huruvida man skall föra in eventuella allierade under samma rubrik, eller om dessa bör behandlas tillsammans med handlingsvariablene, kan göras till föremål för diskussion. I den händelse man har direkt kontroll över sina allierade synes det sistnämnda alternativet vara lämpligast. Å andra sidan är sådana allierade egentligen "satelliter". Vi har därför valt att belysa alliansproblematiken i detta avsnitt.

Låt oss nu gå vidare och spalta upp de givna faktorerna i två huvuddelar. Den ena av dessa kommer att benämns responsiva faktorer, medan den andra ges beteckningen icke-responsiva faktorer. Gränsen mellan de två kategorierna kan dras så att mänskliga aktörer utesluts från de icke-responsiva faktorerna, medan sådana aktörer innesluts i den responsiva kategorin. Även djur och andra levande varelser kan sägas tillhöra den responsiva kategorin, men i säkerhetspolitiska sammanhang är dessa givetvis av sekundär betydelse.

När en aktör efter att ha genomfört en lägesbedömning beslutar sig för att manipulera handlingsvariablerna på ett visst sätt måste denne räkna med en reaktion från de responsiva faktorerna; motståndare, neutra- la och allierade kan inte förväntas uppvisa inaktivitet i den händelse de berörs av den nämnda åtgärden. De icke-responsiva faktorerna, såsom olika naturförhållanden, kan däremot inte förväntas reagera på motsva- rande sätt, eftersom denna kategori saknar medvetande och därfor är indifferent.

Rubriceringen av detta avsnitt kräver en särskild kommentar. Det gäl- ler frågan varför vi inte talar om givna variabler - i analogi med be- greppet handlingsvariabler - utan om givna faktorer. Detta beror fram- för allt på att de nämnda faktorerna är av olika karaktär; en del är av variabelnatur, andra är det inte. Till den sistnämnda typen hör exem- pelvis naturförhållanden som topologi och liknande, vilka är stabila och närmast kan karakteriseras som konstanter. Av den förstnämnda ty- pen, av variabelkaraktär, är sådana förhållanden som temperatur och nederbörd. På grund härav har det befunnits lämpligare att tala om faktorer än om variabler. Vi skall i det nedanstående först behandla de stabila icke-responsiva faktorerna; därefter berörs de instabila. Slutligen skall vi dryfta de responsiva faktorerna.

Betydelsen av de icke-responsiva faktorerna har diskuterats mycket längre inom ramen för frågor med internationell anknytning. Redan om- kring sekelskiftet möter man begrepp som förebådar uppkomsten av den s.k. geopolitiska skolan.¹⁶²⁾ Denna intresserade sig som bekant fram- för allt för relationen mellan geografiska förhållanden och interna- tionell politik. Hos de mest extrema företrädarna för den nämnda sko- lan kan man spåra ett deterministiskt synsätt; de geografiska förhål- landena skulle med andra ord vara bestämmande för de internationella relationernas utformning och de olika staternas ställning och karak- tär.

Det kan diskuteras huruvida geopolitikerna verkligen menade att det förelåg ett direkt kausalsamband mellan naturförhållanden, aktions- mönster och internationell ställning, eller om den deterministiska tolkningen mera skulle kunna tillskrivas den geopolitiska skolans mot- ståndare. Vi skall inte gå närmare in härpå i detta sammanhang. Hur det än förhöll sig i denna fråga så uppkom det som bekant en reaktion mot den deterministiska uppfattningen av de geografiska faktorernas betydelse. Man insåg att de nämnda faktorerna var betydelsefulla och möjighetsskapande, men inte direkt bestämmande, för staternas be- teende och ställning i det internationella systemet; begreppet geo- possibilism har använts som sammanfattande beteckning för ett sådant synsätt.

I denna framställning ansluter vi oss i princip till den possibilis- tiska tankegången. Det är emellertid nödvändigt att göra ytterligare ett par preciseringar för att klargöra vår uppfattning om de stabila icke-responsiva faktorernas betydelse. Tillspetsat uttryckt skulle man kunna säga att betydelsen av de nämnda faktorerna inte är stabil över tiden; den roll de kommer att spela är, som man vid närmare efter- tanke lätt inser, beroende av den vetenskapliga, tekniska och ekono- miska utvecklingen.

Sovjetunionens vidsträckta landområden har exempelvis varit av stor betydelse ur försvarssynpunkt - den omfångsrika ytan i förening med bristfälliga kommunikationer har gjort det svårt att genomträffa det sovjetiska territoriet. Detta förhållande har emellertid blivit mindre utpräglat på senare år. Stalin blev under andra världskriget tvungen att flytta stora delar av den strategiskt viktiga produktionsapparaten till Sibirien. Men inte ens där förblev den oåtkomlig. Utvecklingen av långdistansbombare, i förening med lufttankning, medförde att även de mest avlägsna sibiriska produktionscentra kunde utsättas för bombhot under 1950-talet. Denna utvecklingstendens har fortsatt, och i nuläget kan som bekant alla punkter på jordytan nås med hjälp av interkontinentala robotar. Den säkerhetspolitiska betydelsen av ett visst geografiskt område är således inte beständig.

Detta förhållande gäller givetvis inte bara den ovannämnda avståndsfaktorn utan även andra stabila faktorer som exempelvis innehavet av råvaror. De av dessa som idag betecknas som nödvändiga kan i morgon - eller mera korrekt, på längre sikt - spela en mindre framträdande roll. Vissa av dessa kan förlora i betydelse efter hand som de säkerhetspolitiska instrumenten förändras, i andra fall kan substitut eller till och med överlägsna alternativ utvecklas. De stabila icke-responsiva faktorernas betydelse influeras med andra ord av den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Vi skall nu övergå till de variabla icke-responsiva faktorerna, exempelvis klimatologiska förhållanden som nederbörd, temperatur och vind. Tidvattenförhållanden, ebb och flod, är också variabla, icke-responsiva faktorer fast av en något annorlunda karaktär; variationen utmärks i detta fall av regelbundenhet. När vi i det följande behandlar den ovannämnda kategorin faktorer koncentrerar vi oss på sådana variabla förhållanden som inte följer i detalj kända mönster.

En ur vår synvinkel väsentlig egenskap hos de variabla icke-responsiva faktorerna är deras indifferens. Det som förorsakar variationerna i de nämnda faktorernas tillstånd är naturligtvis inte beroende av de mänskliga aktörernas uppträdande.¹⁶³⁾ Det kan vara lämpligt att kalla en variation i de icke-responsiva faktorerna för en händelse till skillnad från en aktion; den senare baseras inte på indifferens och åstadkoms av människor. Detta förefaller kanske självklart men förtjänar inte desto mindre att påpekas. Det är nämligen inte ovanligt att man "förklrar" skeenden enbart med utgångspunkt från det som ovan kallats för aktioner. I själva verket är det uppenbart så att resultatet av dessa också påverkas av tillståndet på de icke-responsiva faktorerna vid den tidpunkt då aktionerna genomförs. Resultaten influeras med andra ord av såväl aktioner som händelser.

I allmänhet behöver man inte arbeta under fullständig osäkerhet när det gäller de variabla icke-responsiva faktorerna. Instrument för prognosar finns tillgängliga och är föremål för en forskridande förbättring. På längre sikt är det inte helt orealistiskt att förutspå att det kan bli möjligt att kontrollera en del av de nämnda faktorerna. Man har exempelvis redan gjort vissa framsteg när det gäller nederbördens. I förlängningen av detta perspektiv kan man skymta nya konfliktsaker; det regn som fälls ut över staten A undandras staten B, vilken kanske har ett torrt klimat. En aktörs kontroll över naturen kan på grund härav

leda till att andra aktörer kommer att aktiveras. En aktion skulle således kunna utlösa en händelse som i sin tur initierar en motaktion. Det är givetvis också möjligt att en händelse som inte är förorsakad av en aktion kan utlösa en aktion som riktar sig mot, eller uppfattas som riktad mot, en annan aktör, vilket i sin tur kan leda till en interaktionsprocess mellan aktörerna.

- o -

Vi har tidigare framhållit att gränsen mellan responsiva och icke-responsiva faktorer kan dras så att mänskliga aktörer utesluts från de senare, medan sådana aktörer innesluts i de förra. Det har även påpekats att de responsiva faktorernas motståndare, allierade och neutrala - inte kan förväntas uppvisa inaktivitet i den händelse de utsätts för påverkan. Vidare framhölls att de icke-responsiva faktorerna var av indifferent natur, varför dessa inte kunde förväntas uppvisa någon reaktion vid påverkan av de "egentliga" aktörerna.¹⁶⁴⁾ Det är dessa förhållanden som i första hand ligger bakom vår kategoriindelning. Denna kan synas närmast truistisk, men är i själva verket grundläggande för förståelsen av säkerhetspolitiska processer. Oförmåga att inse implikationerna av den nämnda distinktionen kan exempelvis leda till feltänkande med avseende på förhållandet mellan säkerhet och rustningsnivå; vi skall strax återkomma härtill.

Vid vår behandling av de responsiva faktorerna utgår vi ifrån att de olika aktörerna helst skulle vilja agera på ett sådant sätt att den egna vinningen blir så stor som möjligt, eller - om man befinner sig i en ofördelaktig position - att förlusterna blir så små som möjligt. I det fall det råder interdependens mellan aktörerna kommer resultatet av den ena partens agerande att vara beroende av den andras beslut och åtgärder. Eftersom konflikter i regel äger en viss utsträckning över tiden, och eftersom mänskliga aktörer utmärks av responsivitet, kommer den ena partens beslut och aktioner att perceptueras av den andra parten, vilken kan förväntas reagera. Denna reaktion - liksom effekten av initialaktionen - kommer i sin tur att perceptueras av den förstnämnda aktören, varefter denne förmodligen reagerar igen, o.s.v. På detta sätt uppstår som ovan antyts en interaktionsprocess, där de olika parterna reagerar på varandras beslut och åtgärder utifrån ett ständigt föränderligt läge. Det bör härvid framhållas att termerna aktion och reaktion inte enbart syftar på våldsamma sådana utan används i allmän bemärkelse. Häri inbegrips - förutom direkta militära angrepp - löften, hot eller andra åtgärder vilka kan uppfattas som direkt eller indirekt riktade mot någon av parterna.

Vi har nu lagt den grund som behövs för en förståelse av det ovan gjorda påståendet att en oförmåga att inse implikationerna av de responsiva och de icke-responsiva faktorernas olikartade karaktär kan leda till ett feltänkande med avseende på förhållandet mellan säkerhet och rustningsnivå. Man får ofta höra resonemang som går ut på att en kvantitativ eller kvalitativ förbättring av de säkerhetspolitiska instrumenten, eller införandet av ett nytt sådant, också förbättrar säkerheten. Ett sådant resonemang bygger dock på förutsättningen att motparten förhåller sig passiv, vilket i regel bara är fallet när vi har att göra med den "oegentliga" typ av aktörer som är indifferenta. Mänskliga aktörer brukar däremot inte förhålla sig pas-

siva när någon vidtar en aktion som kan tänkas påverka den existerande värdefördelningen; då de sistnämnda aktörerna inte utmärks av indifferens har man normalt att vänta någon form av reaktion.¹⁶⁵⁾

Det ovannämnda resonemanget är därför ofta felaktigt. Det avgörande för en viss aktörs säkerhet är inte hans absoluta styrka utan det relativa styrkeförhållandet mellan parterna. Om ena parten förstärker sina säkerhetspolitiska instrument så leder detta inte automatiskt till ökad säkerhet för denna part; förstärkningen kan också bilda upptakten till en interaktionsprocess där de olika aktörernas aktioner och reaktioner bara driver upp rustningsspiralen till allt högre höjder utan att det relativas styrkeförhållandet ändras.

Den nämnda processen av aktioner och reaktioner kan naturligtvis omfatta mer än två aktörer liksom olika typer av relationer. I de flesta fall brukar man kunna urskilja åtminstone två aktörstyper i konfliktsammanhang. Den ena av dessa är huvudmotståndarna, och den andra skall vi kalla för tredje part. Vi skall strax gå närmare in på dessa huvudkategorier samt på relationerna dem emellan. Låt oss dock redan nu framhålla att när en motsättning berör mer än två stater brukar det i regel ske en uppdelning på två huvudläger; det skulle vara irrationellt att "alla bekämpade alla". Det normala är att man försöker enrollera så många medhjälpare som man tror sig behöva för att kunna klara av den andra sidan.¹⁶⁶⁾ Härigenom uppkommer det vi ovan kallat för huvudmotståndarna. Dessa är två, men varje sida kan som framgår av vårt resonemang bestå av mer än en stat. Vi skall strax fördjupa oss något i de betingelser som gynnar uppkomsten av sådana sammanslutningar. Först skall vi emellertid säga något om tredje part.

Med tredje part åsyftar vi sådana aktörer som inte är direkt involverade i huvudkonfrontationen, men som ändå på något sätt är beroende av dennes förlopp och resultat. Beroendeförhållandet behöver emellertid inte vara enkelriktat, utan tredje part kan ofta påverka den nämnda konfrontationens förlopp. I vilken riktning denna påverkan är mest markerad beror på ett flertal faktorer. Vi skall här bara nämna en mycketiktig sådan - tredje parts styrka i förhållande till huvudmotståndarnas.

Vi skall nu efter dessa inledande synpunkter fördjupa oss i de olika kategorierna samt belysa relationerna dem emellan. För att kunna göra detta på ett överskådligt sätt skall vi utgå från en tänkt huvudaktör, dennes huvudmotståndare samt tredje part; de två sistnämnda kategorierna utgör således den responsiva delen av den förstnämndes givna faktorer. Som tidigare framhållits kan var och en av de motsatta sidorna bestå av mer än en stat.

Vi skall först gå in på de betingelser som gynnar uppkomsten av sådana sammanslutningar. Låt oss därvid utgå från begreppet allians. En sammanslutning behöver inte ta sig formen av en formell allians. Sangåenden kan också ta sig andra uttryck. Vi skall här göra en distinktion mellan formella och informella allianser. Med de förstnämnda avses sådana sangåenden som bygger på explicita fördrag mellan parterna; NATO och Warszawapakten utgör välkända exempel härför. Fördrag av denna typ brukar specificera under vilka betingelser och på vilket sätt de allierade skall bispringa varandra.¹⁶⁷⁾

Med informella allianser åsyftas sådana sangåenden mellan stater som inte baseras på signerade fördrag, men där de nämnda aktörerna ändå kan förväntas stödja varandra om någon av dem råkar i konflikt med utomstående. Förhållandet mellan USA och Storbrittanien, även utanför de förpliktelser som baseras på NATO-medlemskapet, har under betydande delar av vårt århundrade varit av denna typ. Men även relationerna mellan de nordiska staterna har under de senare årtiondena haft denna karaktär. Uttryckt på ett annat sätt skulle man kunna säga att stater som står i det ovanstående förhållandet till varandra är lierade utan att vara formellt allierade.

För att sammanslutningar mellan oberoende stater skall komma till stånd fordras normalt att vissa villkor är uppfyllda. Vår allmänna tes är här att tillskottsnnyttan av ett sangående måste framstå som minst lika stor som de kostnader som är förknippade med ett deltagande.¹⁶⁸⁾ Begreppet kostnader skall här fatta i vid bemärkelse; det inbegriper sålunda inte bara ekonomiska kostnader utan alla förhållanden som upplevs som en belastning.

Vi skall nu gå in på de mera specifika förhållanden som tenderar att utlösa sangåenden mellan olika stater. En sådan omständighet är förekomsten av ett hot. Det är emellertid inte alltid så att förekomsten av hot utlöser samarbete i form av allianser. Hotet måste i regel ha en viss karaktär för att ett sangående skall komma till stånd. Ett hot kan i första hand förväntas utlösa en inre kraftsamling i syfte att häva detsamma. Förekomsten av ett hot vilket som helst är således inte tillräckligt för att generera ett sangående på det internationella planet. Det brukar dessutom krävas att den hotade inte själv förmår motstå trycket, och att lämpliga allianspartners finns tillgängliga. Vi inser därför att vår tidigare framförda tes, att tillskottsnnyttan av ett deltagande i en allians måste framstå som minst lika stor som de kostnader som är förknippade med ett deltagande, visserligen är en nödvändig men inte en tillräcklig förklaringsgrund till uppkomsten av allianser. Det torde dessutom krävas att man inte kan upptäcka något annat alternativ som kan avlägsna hotet till en lägre kostnad. Man får inte glömma att stater i regel skattar sitt oberoende¹⁶⁹⁾ mycket högt, och att ett allianssangående medför ett minskat handlingsutrymme i vissa avseenden.

Det har ovan - i och för sig något truistiskt - hävdats, att en nödvändig betingelse för att allianser skall kunna ingås är förekomsten av lämpliga partners. Vi skall här bara tillägga att sådana även kan tillkomma genom inre omvälvningar eller genom uppkomsten av nya mål; även detta kan i vissa fall stimulera till sangåenden. Låt oss anta att en stat uppställer ett nytt mål samt att detta inte, eller bara med stor svårighet, kan uppnås av den nämnda staten. Under sådana omständigheter kommer man förmodligen att se sig om efter allianspartners. Sammanslutningar som tillkommit på detta vis får lätt en offensiv prägel. Detta gynnar i sin tur uppkomsten av motallianser. Därmed tangerar vi förhållandet mellan de båda motsatta sidorna i en konflikt. Låt oss därför ta steget över till detta problem.

Vi skall nu belysa relationerna mellan huvudmotståndarna. Man föreställer sig lätt att förhållandet mellan dessa skulle vara helt genomsyrat av motsättningar. Ett sådant synsätt är emellertid förenklat och ensidigt. När vi i det följande försöker ge en mera nyanserad bild av de nämnda relationerna skall vi inte bara inrikta oss på konfliktaspek-

ten; som vi strax skall se kan det också förekomma vissa former av samarbete. Låt oss inleda med en precisering av de nämnda begreppen.

Med samarbete skall vi förstå varje form av social interaktion där individer eller grupper av mikro- eller makrokarakter koordinerar sina aktiviteter med utgångspunkt från gemensamma mål. Samarbete kan förväntas uppstå i situationer där man har mer att vinna på en koordination av resurserna än på ett enskilt utnyttjande av dessa. Vissa mål är av den karaktären att de endast kan uppnås med gemensamma krafter; om sådana mål är attraktiva för de olika parterna är det sannolikt att samarbete blir följd. Men även i situationer där målen kan uppnås enskilt, fast bara till en del eller med stor svårighet, är utgångsläget för samarbete gynnsamt.

Med konflikt skall vi förstå varje form av social interaktion där individer eller grupper av mikro- eller makrokarakter försöker hindra varandra från att tillägna sig någon form av knappa nyttigheter. Vid konflikt är motsättningen tillspetsad, och det är inte ovanligt att man försöker nå sitt mål genom att eliminera motståndaren, eventuellt med hjälp av fysiskt våld. Konflikt kan förväntas uppstå när en eftertraktad nyttighet är knapp, och där ökad mängd av densamma för en av aktörerna betyder minskad mängd för övriga parter. I sådana situationer är det inte osannolikt att man kommer fram till att kamp om den eftertraktade företeelsen - om man befinner sig i en gynnsam utgångsposition - är att föredra; den ökning i måluppfyllelsen som man väntar sig uppnå genom att vända sig mot andra aktörer bedöms i så fall vara värdefullare än de kostnader som konflikten kan förväntas medföra. Konflikt kan emellertid även uppstå som en följd av att parterna inte kan enas om ett objekts eller en företeelses status, om det eller den är värdefull eller inte.¹⁷⁰⁾ Ett exempel på konflikter av denna typ är religiösa motsättningar, vilka som bekant legat bakom många våldsamma konfrontationer.

Det bör emellertid påpekas att även om de två ovannämnda konflikttyperna är analytiskt särskiljbara, så kan de i praktiken uppträda tillsammans. Detta beror på att ett genomdrivande av åsikter ofta kräver att man disponerar någon form av instrument. Och ju effektivare dessa är, desto knappare tenderar de också att vara; på grund härav uppstår en situation där det råder konflikt om knappa nyttigheter.

I situationer där motsättningarna är både intensiva och kumulativa kan man förvänta sig ett våldsamt konfliktförflopp, där aktörerna strävar efter att eliminera sina motståndare, eventuellt med våld. Sådana konflikter får därför en "total" karaktär. Konflikter är emellertid sällan totala i strikt bemärkelse utan inbegriper ofta någon form av restriktioner; man kan i så fall tala om "reglerad" konflikt eller konkurrens. Motståndarna ägnar sig därvid inte bara åt att bekämpa varandra utan iakttar dessutom ett visst samarbete.

Förhållandet mellan två intressegrupper, exempelvis arbetsgivare och arbetstagare i ett land som vårt, uppvisar denna kombination. Eftersom ingen av parterna kan klara sig utan den andre i produktionsprocessen, och båda är beroende av dennes resultat, finns det ett incitament till samarbete. När det gäller uppdelningen av produktionsresultatet föreligger emellertid ett incitament till konflikt, eftersom båda parter vill ha så stor andel som möjligt av det nämnda resultatet; den ena partens vinst är i detta fall den andra partens förlust, åtminstone

på kort sikt. Sett i ett långsiktigare perspektiv kan det dock vara fördelaktigt för båda parter att undvika öppna konflikter, eftersom sådana minskar produktionsresultatet, och det är detta som man skall dela. På grund av dessa förhållanden kan det bli möjligt att inkapsla konflikttendensen och få vägskålen att väga över till förmån för samarbetsincitamentet. De fundamentala sociala processerna, konflikt och samarbete, kan således, under vissa betingelser, samexistera i relationerna mellan två grupper under en och samma period. Frågan gäller emellertid i vilken utsträckning man kan generalisera med utgångspunkt från en beskrivningsnivå till en annan. Den kände konfliktforskan Amitai Etzioni har i ett av sina arbeten framhållit att man på statsnivån kan återfinna organ som för det första har en effektiv kontroll av våldsmedel, för det andra på ett avgörande sätt förmår allokerera resurser och belöningar i samhället och för det tredje utgör centralpunkten för majoriteten av medborgarnas politiska identifikation.¹⁷¹⁾ Det är uppenbart att några sådana organ i egentlig mening inte kan återfinnas på det internationella planet, och att integrationsgraden därför är lägre på denna nivå. Det finns visserligen "spelregler", men det finns inga, eller i varje fall alltför svaga, kontrollmekanismer som tillser att reglerna följs. De internationella relationerna har därför en tendens att vara mindre reglerade och mera våldsamma än relationerna mellan olika enheter på nationell och lägre nivå. Det föreligger färre restriktioner med avseende på de medel som kan användas för att uppnå eftertraktade mål på den internationella nivån; väpnad makt kommer därför inte sällan till användning.

Mot bakgrund av det ovan sagda ligger det nära till hands att uppfatta förhållandet mellan två huvudmotståndare på det internationella planet såsom helt präglat av motsättningar; konflikterna skulle i detta fall vara helt oreglerade. Ett närmare studium visar emellertid att detta i regel inte är fallet. Parterna har en stark tendens att pålägga sig själva vissa restriktioner samt att följa dessa, trots avsaknaden av effektiva övernationella kontrollmekanismer.

Även om det är vanligt att betrakta andra världskriget som ett totalt sådant, så ger en närmare undersökning vid handen att man även under detta krig ålade sig restriktioner. De stridande disponerade exempelvis stora mängder högeffektiva gasstridsmedel, vilka inte kom till användning. Och åtminstone på västfronten kämpade tyskarna med "blanka vapen"; man iakttog på det stora hela de "spelregler" som vid denna tidpunkt ansågs gälla i militära sammanhang. Även i senare krig har man ålagt sig restriktioner. Det torde faktiskt vara nästan ogörligt att peka på ett enda krig som inte inbegripit någon form av begränsningar. Internationella överenskommelser har åtminstone delvis respekterats, informella överenskommelser att inte sätta in vissa vapentyper har iakttagits och man har undviktit att anfalla vissa områden eller måltyper.¹⁷²⁾ Faktum är att man även i krig ålägger sig olika restriktioner, formellt eller informellt, som man försöker att iaktta; detta beror framför allt på att man anser sig ha ett ömsesidigt intresse av att hålla kostnaderna för kriget inom bestämda gränser, eftersom utgifterna annars skulle överstiga värdet av de fördelar som man försöker uppnå. Det förekommer därför både samarbete och konflikt i relationerna mellan motståndarna på den internationella nivån. Omfattningen och formerna skiljer sig från förhållandena på lägre nivåer, men båda processerna kan dock återfinnas, om än i något annorlunda skepnad.

Det bör slutligen framhållas att samarbete och konflikt inte bara förekommer tillsammans utan att de på sikt även kan övergå i varandra; motsättningar kan framskapa förhållanden som innehåller samarbetsincident. På det ekonomiska området finns det många exempel som visar att konkurrensen mellan olika producenter lett till att dessa slutit sig samman och delat upp marknaden eller infört en gemensam prispolitik. Och vi har tidigare visat hur konflikten mellan USA och Sovjetunionen givit upphov till en interaktionsprocess på kärnvapenområdet, vilken efter hand drivit upp destruktionsförmågan så högt att man fått ett gemensamt intresse av att hindra ett strategiskt kärnvapenkrig.¹⁷³⁾ Konflikt och samarbete kan således, i det längre tidsperspektivet, utvecklas ur och övergå i varandra.

Vi skall nu återvända till den del av de givna faktorerna som vi kallat för tredje part. Härmed åsyftas som nämnts sådana aktörer som inte är direkt involverade i konfrontationen mellan huvudmotståndarna men som ändå på något sätt är beroende av och eventuellt påverkar dennes förlopp och resultat. Den principiella logik som ligger bakom en medveten strävan efter att inte bli direkt inblandad i konflikter och krig består i att man anser detta vara fördelaktigast ur egen synvinkel.

En förutsättning för att kunna undvika att bli direkt indraget i militära sammandrabbningar är i regel alliansfrihet redan under fredsförhållanden. Ett undvikande av alliansmedlemskap är närmast att betrakta som ett medel för stater som eftersträvar neutralitet i krig.¹⁷⁴⁾ Utsikterna att lyckas undvika indragning i krig beror emellertid även av andra förhållanden såsom försvarsförmåga - ett angrepp på en starkt beväpnad stat kan förväntas bli kostsamt - och säkerhetspolitisk betydelse - höga kostnader kan tolereras av en angripare om de kompenseras av likvärdiga eller större strategiska fördelar ur dennes synvinkel; härmed åsyftas exempelvis att den ena av huvudmotståndarna genom att tillskansa sig tredje parts territorium uppnår en avgörande fördel i förhållande till sin främsta antagonist. En stats möjligheter att undvika direkt indragning i en konflikt, att agera som tredje part, är därför beroende av ett flertal faktorer, varav bara en del kan kontrolleras av staten själv. Undvikande av bindningar till aktörer som står i stark motsättning till varandra, och som därför kan förväntas bli invecklade i stridigheter, i kombination med en försvarsnivå som avpassats till den strategiska betydelse de nämnda aktörerna kan förväntas tillskriva tredje part och dennes territorium är emellertid två huvudinstrument som kan användas för att reducera indragningsrisken.

Det ovanstående resonemanget utgår från förutsättningen att tredje part intar en i huvudsak passiv hållning; man koncentrerar sig på att undvika indragning i konflikter medan man däremot inte gör mycket för att påverka dessas förlopp och resultat. Ett sådant agerande är i första hand aktuellt för små och medelstora aktörer. Detta har att göra med att sådana aktörer i regel är starkt beroende av sin omgivning, medan de inte i samma utsträckning kan påverka densamma. Stora och mäktiga stater har däremot ofta förmåga att i större utsträckning kunna påverka den internationella utvecklingen, såväl före som under kriser och krig. Aktörer av denna typ har därför möjlighet att ingripa på ett aktivare sätt när de spelar rollen av tredje part.

Ett aktivt ingripande av tredje part kan ha sin grund i skilda förhållanden och bedömningar. Aktiva ingripanden kan exempelvis förväntas i situationer då denne befinner sig i en gynnsam position och vill förbättra denna ytterligare. Genom att stödja den av huvudkombattanterna vars mål är positivt kopplat till den egna målsättningen kan fördelar kanske uppnås av tredje part utan att denna själv behöver bli direkt inblandad i konflikten - med de stegrade kostnader som detta förmodligen skulle medföra.

Men ett aktivt ingripande av tredje part kan också ske under andra omständigheter, i situationer där man inte räknar med att detta kommer att leda till någon egentlig vinning i detta uttrycks positiva bemärkelse. Typexemplet på en sådan situation är en konflikt som bedöms inbegripa avsevärda eskalationsrisker. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om supermakternas destruktionskapacitet vid en escalation till högsta nivå kommer ett rationellt agerande i konflikter av den just nämnda typen att utgöras av en strävan efter att avveckla, eller i varje fall kontrollera, konfrontationen ifråga. Sådana aktiviteter har på 1960-talet kommit att bli ett huvudintresse för supermakterna.¹⁷⁵⁾

Det är naturligtvis även möjligt att tredje part ibland har ett intresse av att underblåsa existerande motsättningar och därur emanerande konflikter. Detta kan vara fallet om tredje part är en aktör med otillfredsställda ambitioner, vilkas förverkligande är beroende av dess position i förhållande till andra aktörer. Under förutsättning att de sistnämnda är ungefär jämstarka kan en konfrontation dem emellan vara till tredje parts fördel. Om två dominerande makter, som är ungefär jämstarka, ägnar sig åt att bekämpa varandra, kan detta efter hand bli så kostsamt, att tredje part till slut vinner övervikt. Tredje part har också möjlighet att, i en situation där det råder "jämvikt" mellan de dominerande aktörerna, spela ut dessa mot varandra i syfte att tillskansa sig fördelar från båda håll; om de dominerande makterna inte inser att de har ett gemensamt intresse av att "hålla igen" i detta avseende, utan fortsätter att bjuda över varandra i syfte att vinna över tredje part på sin sida, är det möjligt att tredje part efter hand hämtar upp de tidigare dominerande makternas försprång.

1.3. Resultatvariablerna

I detta avsnitt skall vi gå in på några centrala begrepp och frågor med anknytning till resultatvariablerna. Vi behöver bara nämna termer som värde, värdering, valens, norm, ideologi, motiv, motivation, syfte och mål - uppräkningen skulle kunna fortsättas - för att inse att vi är inne på ett område som är både diffust och svårgräpbart. Det råder inte någon uttalad enighet om begreppens innebörd eller om hur de är relativt till varandra. Detta leder ofta till missförstånd. Det föreligger därför ett behov av att definiera eller precisera de centrala begrepp och relationer som ligger till grund för den fortsatta framställningen. Låt oss först ta upp begreppet värde.

En av de mera välkända författarna säger exempelvis att "värdena i sista hand kan reduceras till emotionella resoner betingade av individens totala livserfarenheter".¹⁷⁶⁾ Vi delar inte helt denna uppfattning om begreppet värde. Vår utgångspunkt är mera kollektivistisk och mindre reduktionistisk; däremot delar vi övertygelsen om inlärnings-

momentets betydelse. Med värde skall vi förstå en föreställning av central betydelse om vad som är bra och önskvärt, om vad som är dåligt och icke önskvärt, och som tillkommit genom en växelverkan mellan individen och hans omgivning. När vi hävdar att värden baseras på såväl det önskvärda som det icke önskvärda, så innebär detta att vi räknar med både positiva och negativa värden. Frihet är ett exempel på ett positivt värde inom vår kultukrets, medan tvång är ett exempel på ett negativt sådant.

Det erkänns numera tämligen allmänt att värdenas ställning kan variera från kultur till kultur, även om vissa värden synes förekomma och inta en likartad ställning inom alla kända kulturer.¹⁷⁷⁾ Dessutom uppträder ofta värdedifferenser mellan de olika subkulturer som normalt brukar återfinnas inom en och samma kultur. Dessa förhållanden utgör ett stöd för vår uppfattning att värdena tillkommer genom en växelverkan mellan individen och hans omgivning.

Vi är därmed inne på vår tidigare framförda åsikt att värdena har en kollektiv aspekt. Man kan belysa detta förhållande genom att göra en distinktion mellan individens önskningar och det önskvärda. Det anses som bekant inte alltid önskvärt att följa sina omedelbara önskningar, eftersom dessa kan vara asociala eller omoraliska - icke önskvärda - ur kollektivets synvinkel. En förklaring till detta förhållande kan återfinnas hos Freud i hans teori om personlighetens olika organisationsnivåer.¹⁷⁸⁾ De omedelbara önskningarna emanerar från den understa nivån, detet, medan det önskvärda förknippas med den översta nivån, överjaget. Detta består enkelt uttryckt av föreställningar om vad som är önskvärt eller icke önskvärt. Dessa föreställningar är förvärvade genom social inlärning; mot bakgrund härför kan man säga att värdena har en kollektiv aspekt.

Det ovanstående ger bakgrunden till varför vi inte är villiga att sätta likhetstecken mellan värden och emotionella resoner. De senare är mera individcentrerade än de förra, vilka är betingade av gruppträck och internaliseringssprocesser. En annan skillnad består i att de nämnda resonaerna uppträder momentant, medan värdena äger en större stabilitet och varaktighet.

Vi skall nu gå in på några värden med särskild anknytning till säkerhetspolitiken. Det mest centrala värdet i denna framställning är naturligtvis säkerhet. Säkerhet betraktas allmänt som ett positivt värde vars uppnående kräver vissa insatser; på denna punkt råder en betydande enighet. Säkerhet kan emellertid betyda olika saker. Detta för med sig att behovet av insatser och åtgärder kommer att variera beroende på vad för slags säkerhet man eftersträvar..

Vi skall först nämna en tolkning av säkerhetsbegreppet som inte synes ha någon större praktisk betydelse i våra dagar; vi syftar på tanken att ett hot kan elimineras och säkerhet uppnås genom eftergifter. Man kan helt enkelt ge efter för de krav som den hotande ställer, vilket消除ar, eller i varje fall avsevärt reducerar, invasionsrisken.

De flesta stater torde dock inte vara villiga att sätta likhetstecken mellan säkerhet och fränvaro av våld och krig. Den innebär någonting mer än detta. Säkerhet förknippas normalt med bevarandet av ett lands existens och integritet, av bibeckan handlingsfrihet som gör det möjligt att bestämma de förhållanden som skall råda i landet utan ytter inblandning. Och för att kunna uppnå detta krävs i regel vissa insatser och åtgärder, vilka tillsammans utgör ett lands säkerhetspolitik. De nämnda insatserna och åtgärderna kan exempelvis bestå i att man intar en neutral hållning, skaffar sig ett försvar, ingår säkerhetsfördrag eller på annat sätt försöker påverka den yttre miljön i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning.

Det finns inte anledning att i detta sammanhang gå närmare in på möjligheten att uppnå säkerhet. Den tidigare framställningen torde ha klargjort att någon absolut säkerhet inte synes möjlig att uppnå inom ramen för det internationella systemets nuvarande utformning. Fullständig säkerhet skulle förmögligen kräva ett världsherravälde. I den värld vi lever varierar säkerhetens omfattning från stat till stat beroende på faktorer som styrka, läge och förekomsten av olika vapentyper.

Vi skall nu övergå till att behandla frågan om förhållandet mellan olika värden - hur dessa är relaterade till varandra. Förutom säkerhet är fred ett av de värden som har direkt anknytning till den säkerhetspolitiska problematiken. Vi skall därför försöka utröna hur fred och säkerhet förhåller sig till varandra. Innan vi relaterar dem till varandra kan det emellertid vara motiverat att göra en precisering av fredsbegreppet.

I likhet med säkerhet är fred ett begrepp som tillåter olika tolkningar. En vanlig distinktion är den mellan positiv och negativ fred.¹⁷⁹⁾ Med den sistnämnda avses kort uttryckt fränvaron av våld och krig i relationerna mellan människorna. Positiv fred är ett mera svårätkomligt begrepp, vilket för olika människor kan ha olika innehåll; en åsikt är dock att positiv fred innebär en omdaning av det mänskliga samhället, så att man kan uppnå ett harmoniskt samarbete mellan grupper och nationer. Men detta förtydligande ger dock ingen slutlig klarhet i det positiva fredsbegreppets innehörd. I det följande kommer vi att utgå från det negativa fredsbegreppet, vilket har en precisare innehörd än dess positiva variant.

Låt oss därför försöka relatera de båda värdena fred och säkerhet till varandra. Man finner härvid att relationen mellan fred och säkerhet är av olika karaktär beroende på säkerhetens innehörd. I vår genomgång av säkerhetsbegreppet framhölls bland annat att säkerhet från militär invasion i de flesta fall kan uppnås genom att ge efter för de krav som den potentielle angriparen ställer; kan denne uppnå sitt mål utan att behöva företa kostsamma militära aktioner är det rationellt för honom att avstå från dessa. Ger man säkerhetsbegreppet denna innehörd blir det naturligtvis svårt att dra någon klar skilje linje mellan de två värdena fred och säkerhet.

Om en stat å andra sidan inte är villig att ge efter för de krav som den hotande uppställer som villkor för undvikande av militärt ingripande, då ställer sig saken annorlunda; den hotade är med andra ord villig att ta öppen strid om detta skulle visa sig nödvändigt. Vi kan därför säga att freden i detta fall intar en underordnad ställning i förhållande till säkerheten. Man behöver inte göra några mer ingående

undersökningar för att finna att den nämnda relationen är den normala, både historiskt och i dagens värld. Vår analys ger med andra ord vid handen att fred inte intar ställningen som ultimärt värde i den värld vi lever; med en viss travesterings av ett välkänt bibeluttryck skulle man kunna säga att människan lever inte av fred allena.

Nästa frågeställning som infinner sig är vilken ställning säkerheten intar i förhållande till andra värden än fred. Att säkerhet inte har karaktären av ultimärt värde inses lätt mot bakgrund av den tidigare framställningen. En ambitiös säkerhetspolitik medför stora kostnader, vilka de flesta stater dock synes villiga att bära. Den främsta anledningen härtill är att man anser stora värden stå på spel, och att dessa måste skyddas, även om detta är förenat med avsevärda kostnader. Säkerheten är därför inte något självändamål; den är snarare av instrumentell karaktär.

Detta förhållande, att säkerhet inte är något självändamål utan av instrumentell natur, gäller i än högre grad vad beträffar makt. Att i likhet med den "realistiska" skolan betrakta makt som det centrala värdet eller målet i den internationella politiken¹⁸⁰⁾ är därför inte helt tillfredsställande. Ett sådant betraktelsesätt medför risk för sammanblandning mellan det som eftersträvas och det instrument som används för att uppnå det eftertraktade värdet. Makt är normalt inte något självändamål utan ett instrument som kan användas för att nå eftertraktade värden. Detta betyder naturligtvis inte att maktbegreppet skulle vara oanvändbart vid analys av internationell politik; vår diskussion ger dock vid handen att analysen bör kunna bli mera fruktbar om instrumentet - makten - ses i relation till det som eftersträvas.

Gränsen mellan ultimära värden och instrumentella sådana är dock inte alltid skarp, eftersom de förras målkaraktör och de senares medelkaraktär påverkas av tids- och aktörsfaktorerna. Ett värde som på kort sikt har målkaraktär får på längre sikt ofta karaktär av medel - det kan uppfattas som en förutsättning för uppnåendet av andra värden. Och ett värde som av en aktör anses vara av målkaraktär kan av en annan aktör betraktas som ett medel.

En gränsdragning mellan ultimära och instrumentella värden underlättas således om man anger aktör och tidsperspektiv. Man bör dock observera att värden som ger tryck av att vara ultimära vid en noggrannare analys ibland visar sig vara av instrumentell karaktär. Makt kan exempelvis användas för att uppnå rikedom, vilken i sin tur kan utnyttjas för att uppnå prestige osv; kedjan skulle kunna förlängas ytterligare. Det är därför förenat med avsevärda svårigheter att fastställa vilka de ultimära värdena egentligen är. Rent allmänt kan emellertid sägas att ett värde är ultimärt om det inte kan ges medelkaraktär i förhållande till något annat värde.¹⁸¹⁾ Ett ultimärt värde har att göra med det yttersta syftet till att man agerar; ett värde av denna typ har karaktär av självändamål.

Vi skall nu försöka klargöra vad vi lägger in i begreppet ideologi.¹⁸²⁾ Det finns framför allt två skäl till att vi gör detta här. Det första är att begreppet värde just har behandlats. Detta, i förening med att man ibland brukar sätta likhetstecken mellan ideologi och värdesystem,

gör det lämpligt att ta upp ideologibegreppet till behandling på denna plats. Det andra skälet är att vi längre fram kommer att hävda att ideologin i vissa fall kan vara ett hjälpmittel vid beslutsfattande. Låt oss börja med att lista de olika komponenterna i vårt ideologibegrepp:

1. Kognitiv komponent
2. Värdekomponent
3. Normativ komponent

Med kognitiv komponent åsyftas kort uttryckt våra idéer och föreställningar om objekt - denna term skall här fattas i vid bemärkelse - och dessas inbördes förhållanden till varandra. När vi talar om kognitioner så syftar vi inte enbart på den omedelbara varseblivningen av objekten - vi inbegriper också det som med en gemensam benämning kan kallas för intellektuella processer. Själva "bearbetningen" av varseblivningen, tänkande och resonemang liksom fantasi innesluts i vårt kognitiva begrepp. För att göra detta mera precist kan man skilja mellan processerna och det som här har kallats för kognitiv komponent. Med de förstnämnda syftar vi primärt på bearbetningen av det varseblivna inflödet, medan den senare skall uppfattas som det kristalliserade uttrycket för eller resultatet av de nämnda processerna. Den kognitiva komponenten utmärks därför av en viss stabilitet. Denna är dock bara relativ, eftersom nya varseblivningar och kognitiva processer efter hand överlagrar och påverkar den nämnda komponenten.

Den andra huvudbeståndsdelen i vårt ideologibegrepp, värdekomponenten, har redan tidigare varit föremål för vår uppmärksamhet. Vi hänvisar därför till det tidigare sagda och går vidare till ideologins tredje huvudingrediens.

Den normativa komponenten är beroende av ideologins övriga beståndsdeler. Den kognitiva komponenten och värdekomponenten kan sägas bilda det underlag varur den normativa faktorn emanerar. Vi betraktar denna som en konsekvens av ideologins övriga huvudkomponenter; den uppträder efter dessa, logiskt och temporalt. Sammanhanget torde med en viss förenkling kunna uttryckas på följande sätt. Ur en föreställning om "vad som är" och en annan föreställning om "vad som helst borde vara" uppkommer en tredje föreställning om "vad som skall göras" för att "sluta gapet" mellan de båda förstnämnda föreställningarna. De tre nämnda föreställningarna svarar mot ideologins tre huvudkomponenter.

I och med detta har vi klargjort vad vi lägger in i de tre olika komponenttyper som vi räknar med i ideologiska sammanhang. Därmed har vi emellertid bara täckt in en del av ideologibegreppet. Vi skall nu införa begreppet ideologisk konception. Härmed avses en elementarstruktur innehållande en kognitiv komponent, en värdekomponent och en normativ komponent. En ideologisk konception kan liknas vid ett byggnadsblock i den större byggnad som vi kallar för ideologi. Det är nu möjligt att i några få ord klargöra vad vi lägger in i detta begrepp. Med en ideologi skall vi förstå en uppsättning ideologiska konceptioner som tillsammans konstituerar en sammanhängande och avgränsningsbar helhet.

Låt oss därför övergå till målfrågan. I samband härmad kommer vi även att gå in på förhållandet mellan värden och mål. Inledningsvis bör framhållas att målen är betydelsefulla ur flera synvinklar. För det första måste beslut och handlingar kunna ställas i relation till någon form av mål eller standard för att kunna utvärderas; härigenom kan graden av måluppfyllelse erhållas. Men detta är bara en av flera uppgifter som målen fyller. Förekomsten av stimulerande mål är också av betydelse ur motivationssynpunkt.¹⁸³⁾ De utgör dessutom en av förutsättningarna för att man skall kunna tillskapa adekvata organisationsformer - olika typer av mål kräver ofta olika organisationstyper.¹⁸⁴⁾

Vissa författare tenderar att sätta likhetstecken mellan värden och mål.¹⁸⁵⁾ Vi kommer dock inte att gå på denna linje. Ett av skälen här till är att vi menar att värden som säkerhet, fred, prestige o.s.v. har en alltför diffus innehörd för att kunna tjäna som underlag för säkerhetspolitiskt beslutsfattande. Detta påverkas visserligen av de eftertraktade värdena, men denna påverkan är av indirekt karaktär. Värdena ger bara en första och allmän inriktning åt beslutsfattandet; de enskilda besluten kräver mera preciserade "riktpunkter" om man skall ha en rimlig chans att "träffa rätt".

Ett annat skäl till att vi inte är villiga att sätta likhetstecken mellan värden och mål är att ett mål kan vara önskvärt ur flera synvinklar; målet är i så fall förknippat med mer än ett värde. Innan vi går in härpå skall vi dock först ange vad vi lägger in i begreppet mål. Härmad avses det resultat eller sakernas tillstånd som man beslutar sig för att uppnå inom en viss tidsperiod. Om tidsdimensionen är långsiktig har vi normalt att göra med ett strategiskt mål, medan mera kortsiktiga mål brukar vara av taktisk karaktär. Då vi i ett tidigare avsnitt redan diskuterat skillnaden mellan strategi och tak-tik, kan vi fatta oss kort beträffande de just nämnda måltyperna. De strategiska målen är i allmänhet mer långsiktiga, täcker ett vidare fält, härför sig till en högre organisatorisk nivå, och har en mera kvalitativ karaktär än de taktiska målen.

Vi skall nu återvända till det ovan gjorda påståendet att ett enda mål kan vara förknippat med mer än ett värde. Låt oss anta att vårt mål är att tillskansa oss ett visst landområde. Att ha tillgång till ett sådant kan naturligtvis vara önskvärt ur mer än en synvinkel. Det är kanske både rikt på råvaror och av betydelse som naturlig försvarsbarriär. Å andra sidan kan området ifråga utgöra en belastning ur andra synvinklar. Vi inser därför att ett enda mål ibland är förknippat med flera värden, samt att positiva och negativa sådana kan förekomma tillsammans. Detta torde vara vanligt på det säkerhetspolitiska området. Sambandet mellan värden och mål inom det nämnda området inte sällan utomordentligt komplext och svårt att reda ut. Vi kommer därför att ta upp detta problem på ett annat ställe i vår framställning. Det hittills sagda torde emellertid vara tillräckligt för att klargöra vår principiella syn på sambandet mellan värden och mål.

Vi skall nu gå vidare i vår behandling av målproblematiken. Med ett mål avser vi som nämnts det resultat eller sakernas tillstånd som man beslutar sig för att uppnå inom en viss tidsperiod. Men detta innebär att målen är tidsbundna och kan växla över tiden. Olika statsbildningar har ofta olika egenskaper och behov. Dessa förhållanden leder till att olika stater sällan eftersträvar samma resul-

tat vid en bestämd tidpunkt. Vi menar med andra ord att varje enskild statsbildning i regel har en mer eller mindre unik uppsättning mål som den söker uppnå. Med denna utgångspunkt är det inte särskilt fruktbart att försöka konstruera en enda lista över de mål som alla stater eftersträvar. Däremot skall vi säga något om betydelsen av att den enskilda staten formulerar sina mål i så precisa termer som möjligt och anger hur viktiga de olika målen är¹⁸⁶). Detta är väsentligt därför att ingen statsbildning brukar kunna få alla sina behov och åstundanden tillfredsställda. Ett målförverkligande kräver insatser av tid, ansträngningar och andra resurser. Och dessa är i regel knappa i förhållande till vad som skulle behövas för ett uppnående av allt det som man eftertraktar. Då man inte kan uppnå allt är det väsentligt att man bestämmer sig för hur viktiga de respektive målen är. Om man inte gör detta blir det svårt att utnyttja de befintliga resurserna på ett effektivt sätt - att offra en stor del av sin tid, sina ansträngningar och resurser på oviktiga mål skulle vara "slöseri". Det gäller alltså att avgöra vad som är möjligt och realistiskt mot bakgrund av de egna medlens omfattning och utformning samt lägets karaktär. Man borde med andra ord sträva efter att artikulera sådana mål som man har en reell chans att nå mot bakgrund av de förhandenvarande omständigheterna. Och dessa är i regel sådana att man blir tvungen att ställa vissa av sina mål på framtiden.

Underlätenhet att göra en noggrann målformulering, att precisera vilka resultat man är ute efter och hur viktiga de respektive resultaten är, får i regel ogynnsamma konsekvenser. När man ställs inför flera problem på en gång, vilket inte är ovanligt, har man ingen möjlighet att avgöra hur väsentliga de olika problemen är om man inte disponerar ett prioritetschema. Följden blir lätt att man betraktar alla uppgifter som om de vore lika viktiga. Detta leder förmodligen till att man binder en betydande del av sina resurser vid uppgifter av mindre vikt. Och i de flesta fall har man inte möjlighet att ta itu med och lösa alla befintliga problem på en gång. Man inser lätt att ett sådant uppträddande i det långa loppet kan få ogynnsamma konsekvenser; förmodligen kommer man att tvingas in i en passiv position ned åtföljande reducering av handlingsfriheten.

Men även om det torde vara svårt att finna två eller flera stater som har samma mål, så innebär detta naturligtvis inte att det inte skulle finnas likheter mellan olika staters intentioner i stort. Trots att två statsbildningar skiljer sig åt ifråga om de mera specifika resultat som man eftersträvar, så är det fullt möjligt att de nämnda resultaten kan ha en gemensam nämnare. Målen kan exempelvis vara av den karaktären att de tar sikte på en grundläggande förändring av de nuvarande förhållandena. I så fall är intentionerna i stort, målinriktningen, att åstadkomma förändring. Å andra sidan kan målinriktningen också vara den notsatta, av status quo-karaktär. I det följande skall vi belysa dessa två huvudtyper av målinriktningarna¹⁸⁷) samt några frågeställningar i anslutning härtill; en sådan diskussion är ägnad att bidra till förståelsen av den säkerhetspolitiska processens förlopp.

Valet av målinriktning är betingat av den allmänna inställning som man har till det nuvarande tillståndet och de utvecklingstendenser som detta bär inom sig. Om man på det hela taget är tillfredsställd med de existerande förhållandena så är det naturligt att man inriktar sig på status quo. I samband härmed bör dock framhållas att status quo inte

skall uppfattas i absoluta termer. Vi lever i en värld där de olika staterna påverkar och påverkas av varandra, och där ingen har förmåga att kontrollera utvecklingen i dess helhet. Status quo bör därför uppfattas som ett relativt begrepp; smärre förändringar kan knappast undvikas i det längre tidsperspektivet. De stater som är status quo-inriktade brukar inte heller ha ambitionen att bevara de existerande förhållanden i oförändrat skick med avseende på alla detaljer. Vad man är ute efter är att värna om är själva basstrukturen - grunden för den existerande värdedistributionen. Stater med den nämnda målinriktningen behöver sålunda inte motsätta sig alla förändringar. Men man kan bara tolerera förändringar som är av den arten att de inte hotar att skapa en allmän trend i utvecklingen, vilken på längre sikt skulle kunna leda till en ändring av de grundläggande strukturella förhållandena i det internationella systemet.

Att en statsbildning är status quo-inriktad behöver givetvis inte betyda att den med nödvändighet skulle uppträda helt passivt. En stat som väntar med att vidta motåtgärder, ända tills den märker att de uppkomna förändringarna är på god väg att undergräva den existerande basstrukturen, för en riskabel politik. Ett initiativlöst uppträdande medför att man låter andra välja tid, plats och metoder för sina aktioner. Och det finns goda skäl att anta att den som får välja väljer det ur egen synpunkt fördelaktigaste alternativet. Den som för en politik av det ovannämnda passiva slaget riskerar därför ganska snart att ställas inför "omöjliga" uppgifter.

Mot bakgrund av det ovan sagda är det inte förvånande att status quo-inriktade stater ibland företer ett aktivt uppträdande.¹⁸⁸⁾ Det aktiva kan exempelvis bestå i att man ingriper för att neutralisera "farliga" förändringar i ett tidigt skede. Man söker med andra ord upp dessa på den plats de uppträder, vid källan, och försöker motverka tillväxt och spridning.

Status quo-inriktning utesluter sålunda inte ett aktivt uppträdande. Detta skall dock inte förväxlas med ett oförväget sådant. Stater med den nämnda inriktningen försöker i regel hålla nere risknivån. Detta har att göra med att stora risker kan leda till omfattande förluster. Och status quo-inriktade stater anser sig i regel ha mycket att förlora, eftersom de brukar befina sig i en gynnad position. Detta leder till att man sällan tar initiativ till höggradigt riskfyllda projekt. Man brukar i stället koncentrera sig på att stabilisera de existerande förhållandena genom att försöka kringskära de förändringsinriktades handlingsmöjligheter. Detta kan ske på olika sätt, altifrån ideologiska till militära.¹⁸⁹⁾

Vi skall därför säga något om karaktären hos de statsbildningar som är inriktade på förändring. Stater som är av denna typ brukar uppträda mycket aktivt. Man näjer sig inte med att utnyttja de möjligheter som uppkommer genom utvecklingens gång - man försöker också att skapa sådana. Man är i regel villig att acceptera en förhållandevis hög risknivå. Detta har att göra med att förändringsinriktade stater ofta inte anser sig ha särskilt mycket att förlora - som tidigare antyts brukar statsbildningar med den nämnda målinriktningen vara otillfredsställda med de existerande förhållandena. Det kan därför anses vara motiverat att ta betydande risker om man tror att detta eventuellt kommer att medföra en förändring till det bättre.

Förändringsinriktade stater är inställda på att försöka avlägsna så många som möjligt av de restriktioner som begränsar deras handlingsrum. I instrumentarsenalen ingår vanligen en contraideologi som är ägnad att undergräva förtroendet för de etablerade institutionerna och framhäva behovet av förändring.¹⁹⁰⁾ Men även andra instrument, ekonomiska, politiska och militära, kommer vanligen till användning - antingen var för sig eller i kombination.

Det kan i vissa fall vara vanskligt att fastställa den reella målinriktning som en beständig statsbildning har beroende på att denna försöker dölja sina verkliga avsikter. Om detta är fallet blir det naturligtvis svårare att uttala sig om dess målinriktning. Det brukar dock vara möjligt att bilda sig en uppfattning om denna på indirekt väg, genom att studera statens uppträdande över tiden.

Det vore orealistiskt att föreställa sig att det skulle föreligga en direkt överensstämelse mellan uppträdande och målinriktning. Den sistnämnda kan förbli densamma, samtidigt som det förstnämnda uppvisar avsevärda växlingar. I det kortslagna perspektivet är det fullt möjligt att en statsbildning som egentligen eftersträvar förändring uppvisar ett status quo-betonat uppträdande. Beteendet påverkar naturligtvis inte bara av de avsikter man har utan även av de möjligheter som finns att förverkliga dessa avsikter. Ibland stöter man på övermäktigt motstånd. I så fall skulle det vara irrationellt att försöka expandera utan att först ägna sig åt konsolidering. En stat som eftersträvar förändring kommer därför kanske inte att visa tecken på detta förrän den betraktar sin konsolideringsperiod som fullbordad och ett lämpligt tillfälle yppar sig att omsätta den ackumulerade kraften i handling.

Vi menar därför att den som eftersträvar förändring förmodligen kommer att uppvisa ett olikartat beteende under på varandra följande faser. För att belysa detta förhållande kan man använda sig av begreppet "kulminationspunkt", vilket infördes av den berömde preussiske strategen von Clausewitz; han åsyftade därmed en viss beständig punkt i samband med militär expansion.¹⁹¹⁾ Då man ägnar sig åt en sådan tvingas man till utspridning och följaktligen också till försvagning. Beroende på hur stora resurser man har i förhållande till motståndarens bör expansionen därför inte drivas längre än att man fortfarande är minst lika stark som denne; fortsätter man utvidgningen ytterligare passerar man sin kulminationspunkt och riskerar att inkassera förluster. Det ur strategisk synvinkel riktiga beteendet bör således vara att avbryta expansionen senast vid kulminationspunkten, där det är lämpligt att övergå till försvar och konsolidering.

Analogin mellan dessa förhållanden och stater som vanligen uppvisar status quo-tendenser och tidvis strävan efter förändringar är naturligtvis ofullständig och tillåter inte några nära vittgående generaliseringar. Samtidigt finns emellertid vissa intressanta likheter, vilka kan användas till att belysa sambandet mellan beteende och målinriktning. Som ovan antyts behöver inte ändringar i uppträdet betyda att målinriktningen förändrats. En av de mest välkända strategerna och politikerna i våra dagar, Mao Tse-tung, synes vara väl medveten härom. Han säger:

"Den riktiga principen är utvidgning med konsolidering, vilken är en god metod och tillåter oss att ta till offensiven eller gå på defen-

siven som vi behagar". Han anför vidare: "Eftersom utvidgning och konsolidering är skilda till sin natur, och eftersom de militära dispositionerna och andra uppgifter kommer att vara skilda i överensstämmelse härmed, är en effektiv lösning av problemet möjlig endast om vi omväxlande lägger vikten vid än det ena och än det andra allt efter tid och omständigheter."¹⁹²⁾

Det bör observeras att ovanstående citat är hämtade från Mao Tse-Tungs anvisningar för gerillakriget mot Japan och följakligen har begränsad giltighet. Å andra sidan gäller att ett gerillakrig i regel karaktäriseras av långvarighet, varför agerandet i ett sådant krig kan uppvisa en del likheter med sådana staters agerande som eftersträvar förändring, men som bara anser sig kunna uppnå denna successivt och på lång sikt.

Vid en bedömning av olika staters målinriktning bör man således ställa den studerande statens beteende vid en viss tidpunkt i relation till de faktiska styrkeförhållandena samt studera om beteendet förändras i det långsiktiga perspektivet beroende på ändrade styrkeförhållanden; det kan därigenom bli möjligt att urskilja vissa regelbundenheter som återspeglar den studerade statens verkliga målinriktning.

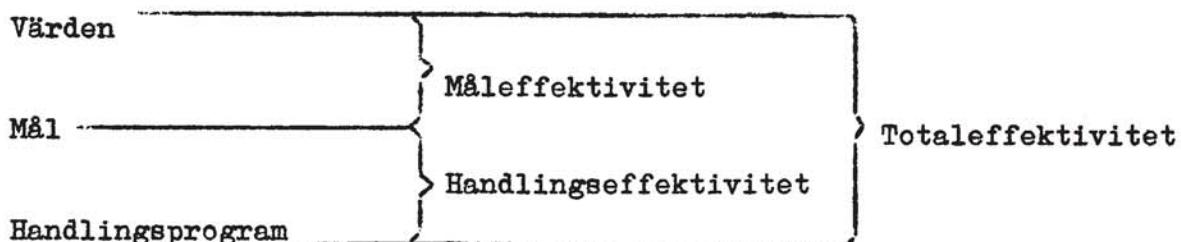
1.4. Beslutsproblematiken

Det har på senare år framkommit förslag att man skulle kunna "lösa" den säkerhetspolitiska beslutsproblematiken genom att utnyttja formell beslutsteori. Även om vårt angreppssätt kan sägas vara beslutsorienterat, så intar vi en kritisk attityd till den nämnda "lösningen". Vi menar att den formella beslutsteorin bygger på så starka förutsättningar att det är svårt att leva upp till dessa inom det område som vi behandlar.¹⁹³⁾ I det följande skall vi i stället redovisa ett förenklat, och enligt vår uppfattning mera realistiskt, synsätt. Särskilt vill vi trycka på betydelsen av den miljö vari beslutsfattandet äger rum. En välkänd beslutsexpert har sagt:

"I ett avseende är beslutsproblemet i privata organisationer mycket enklare än i offentliga organ. Den privata organisationen förväntas bara beakta de konsekvenser hos beslutet som berör organisationen själv, medan det offentliga organet måste bedöma beslutet i termer av något vittomfattande system av offentliga eller samhälleliga värden."¹⁹⁴⁾

I den traditionella analysen av internationella förhållanden är det vanligt att behandla stater på ungefär samma sätt som personer; man säger exempelvis att en viss stat har gjort eller tänker göra det eller det beroende på att statsbildningen i fråga har den eller den målsättningen. Under vissa omständigheter kan ett sådant synsätt möjligen vara motiverat. Det skulle i så fall vara när den interna strukturen utmärks av höggradig homogenitet och/eller om man befinner sig i en situation där den externa miljön mycket starkt begränsar handlingsfriheten; under vissa omständigheter kan det ytter trycket faktiskt bli så starkt att det inte lämnar utrymme för någon större variation i uppträdet - om statsbildningen i fråga skall kunna fortsätta att existera.¹⁹⁵⁾

I många fall är dock stater, för att inte tala om allianser, ganska heterogena till sin uppbyggnad, och det omgivande trycket inte så starkt. Det ovannämnda synsättet, att behandla statsbildningar och säkerhetspolitiska sammanslutningar på ungefär samma sätt som personer, blir då mindre fruktbart. Homogenitetens eller heterogenitetens omfattning, liksom förekomsten och storleken av ett utifrån kommande tryck, påverkar den centrala ledningens möjlighet att ställa upp mål och välja medel i syfte att nå dessa. Vi menar att ledningens handlingsfrihet i säkerhetspolitiska sammanhang influeras av den strukturella faktorn och den existerande värdedistributionen. Innan vi ger oss in på en analys av detta påverkningsförhållande, och hur de centrala beslutsfattarna kan tänkas lösa de problem som är förknippade härmed, skall vi dock säga något om rationalitetsaspekten. Det viktigaste motivet härtill är en strävan efter att knyta samman det som tidigare sagts om värden och mål med den nämnda aspekten. Genom att förfara på detta sätt menar vi oss lägga grunden till en bättre förståelse för rationalitetsbegreppets innebörd i säkerhetspolitiska sammanhang. Vårt principiella synsätt kan åskådliggöras på följande vis:



När man talar om rationalitet ligger det nära till hands att enbart tänka på sambandet mellan handlingsprogram och mål - handlingseffektiviteten; rationalitetsbegreppet brukar som bekant förknippas med en effektiv målmedel-kalkyl. Mot bakgrund av vad vi tidigare sagt om förhållandet mellan värden och mål inses lätt att det nämnda sambandet bara utgör en del av rationalitetsbegreppet. Detta inbegriper enligt vårt sätt att se även relationen mellan värden och mål, vilken här kallas för måleffektivitet; det är inte särskilt meningsfullt att eftersträva mål som inte är värdefulla.

Måleffektiviteten och handlingseffektiviteten kan tillsammans sägas konstituera den totala effektiviteten. En aktör som eftersträvar att uppträda rationellt bör eftersträva en maximering av den sistnämnda. Det gäller med andra ord dels att artikulera mål som leder till högsta värdeuppfyllelse och dels att välja de handlingsprogram som ger den bästa måluppfyllelsen. Låt oss i detta sammanhang också anknyta till vår tidigare gjorda distinktion mellan instrumentella och ultimära värden. Härav inses att den ovan gjorda tudelningen av totaleffektiviteten är av principiell karaktär, och att det är möjligt - om man så önskar - att gå vidare och specificera den särskilda typ av effektivitet som råder i förhållandet mellan instrumentella värden och ultimära sådana. Dessutom kan man naturligtvis specificera de relationer som föreligger mellan olika typer av handlingsprogram.

Låt oss nu återvända till frågan om hur värdedistributionen påverkar de centrala beslutsfattarnas handlingsfrihet, och hur de kan tänkas lösa de problem som är förknippade härmed. Med handlingsfrihet åsyftas i detta sammanhang både deras möjlighet att välja handlingsprogram och mål; detta betraktelsesätt ansluter sig till den ovan gjorda distinktionen mellan mål- och handlingseffektivitet.

Vi skall börja med målfrågan, varvid vi försöker se problemet genom de centrala beslutsfattarnas ögon. Här är ett förtydligande på sin plats. Vårt perspektiv innebär inte ett hävdande av åsikten att alla mål med nödvändighet skulle initieras av den centrala ledningen. Det kan naturligtvis finnas andra maktcentra, vilka med Eastons ord 196) "spelar den melodi efter vilken de formella auktoriteterna dansar". Men de sistnämnda framställer sig ofta som kompositörer till den nämnda melodin. Det kan därför vara praktiskt att utgå från de centrala beslutsfattarna¹⁹⁷⁾; härigenom erhålls en focuspunkt kring vilken analysen kan centreras.

En annan fördel med det valda angreppssättet är att risken för reifierung blir avsevärt mindre. Det har redan nämnts att man kan finna framställningar som behandlar stater och allianser som "odelbara" enheter. Ibland kan ett sådant uttryckssätt vara motiverat av praktiska skäl; man syftar i själva verket på de mäniskor som fattar beslut och genomför aktioner i syfte att nå sina mål men framför inte detta explicit för att undvika en "överbelastrning" av texten. I andra fall synes man emellertid mena att stater skulle äga någon sorts "överindividuell existens" och kunna vara utrustade med mål. I denna framställning avvisar vi ett sådant betraktelsesätt. När vi i det följande på något ställe säger att en stat, eller sammanslutning av sådana, agerar med utgångspunkt från en viss målsättning så åsyftas egentligen de som agerar i statens eller sammanslutningens namn; detta framställningsätt betingas i så fall av att vi vill avlasta texten från preciseringar som blivit onödiga genom det ovanstående klargörandet.

Det är inte svårt att inse att centralt artikulerade mål i moderna stater - där arbetsfördelningen och det ömsesidiga beroendet är stort - kan komma att inverka på fördelningen av värden i samhället. Vi har tidigare utgått från att mäniskor agerar i syfte att åstadkomma värdeuppfyllelse vad avser positiva värden samt ett undvikande av negativa sådana. Vår nästa tes blir därför att de centrala aktörerna vid målatikulationen noga måste beakta den existerande värdedistributionen. Det främsta skälet härtill är att man behöver stöd från olika grupper inom det egna samhället, och ibland även från allierade utanför detta, för att kunna nå de uppställda målen. Den centrala ledningen kan därför förväntas inrikta sig på att generera mål som dels är förenliga med deras egna värden och som dels är positivt relaterade till de gruppars värden vars stöd man är beroende av för att kunna förverkliga de nämnda målen. Om stödgrupperna inte anser att de centralt artikulerade målen står i samklang med de egna värdena kan vi inte förvänta oss att de nämnda grupperna skall lämna ett helhjärtat stöd till den centrala ledningen. Och utan ett sådant är det svårt att nå de centralt artikulerade målen.

Det sagda ger vid handen att uppställandet av en adekvat målsättning är en komplicerad uppgift. Det räcker inte med att bilda sig en noggrann uppfattning om de potentiella medlens omfattning - man måste även försöka komma fram till i vilken utsträckning olika mål bidrar

till att mobilisera de nämnda medlen. Låt oss vidare erinra oss vårt tidigare gjorda påpekande att olika grupper inom en och samma statsbildning kan omfatta olika värden. Dessutom torde det inte vara ovanligt att två eller flera grupper som säger sig omfatta samma värden i realiteten har skilda uppfattningar om dessas centralitet. Allt detta bidrar till att kringskära de centrala beslutsfattarnas handlingsfrihet när det gäller att ställa upp mål - sådana mål som det finns en rimlig chans att nå.

Mot bakgrund av det sagda är det närmast förvånande att det över huvud taget är möjligt att etablera och uppnå nya mål. Det är också relativt sällsynt med radikala målförändringar inom den säkerhetspolitiska sfären - vi bortser härvid från sådana förändringar som har att göra med revolutionära omvälvningar som omformar själva samhällsstrukturen. Men det är inte någon omöjlighet att artikulera och uppnå åtminstone delvis nya mål även i icke-revolutionära sammanhang. Vi skall nu försöka peka på några förhållanden och mekanismer som underlättar en etablering av nya och "livskraftiga" mål; härmed avses sådana mål som har förmåga att mobilisera det stöd som behövs för dessas uppnående.

Det bör först påpekas att även om ett och samma mål normalt är förknippat med flera värden, så inverkar förverkligandet av detta mål inte nödvändigtvis på hela den samhälleliga värdedistributionen. Beroendeförhållandet kan vara svagare eller starkare mellan olika komponenter i samhället. Vissa mål, liksom de aktiviteter som igångsätts för att nå dessa, lämnar därför en del komponenter i stort sett oberörda. Det kan även förhålla sig så att en viss målsättnings förverkligande bidrar i ungefär lika hög grad till värdeuppfyllelse hos alla berörda grupper. Detta torde dock inte vara särskilt vanligt med tanke på att dessa ofta är både många och olikartade. Men det är sällan nödvändigt att beakta alla berörda grupper. Dåligt organiserade och kraftlösa sådana, vars stöd man inte är beroende av, utgör inte någon allvarlig begränsningsfaktor; det är med andra ord inte nödvändigt för de centrala beslutsfattarna att ta hänsyn till dessa grupper.

Ett annat förhållande som, åtminstone på kort sikt, ökar den centrala ledningens handlingsfrihet i målfrågan är beroendeförhållandenas komplexitet och svåröverskådlighet. I vissa fall är det möjligt att avgöra om en viss målsättning kan förväntas påverka den existerande värdedistributionen, eller om detta inte är fallet. Påverkningsförhållandet kan i så fall sägas vara direkt och bekant. I andra fall är detta emellertid indirekt och svårt att upptäcka beroende på den ovan nämnda komplexiteten. Människor agerar inte med utgångspunkt från den faktiska verkligheten utan från sin föreställning om denna.¹⁹⁸⁾ Det är därför möjligt att centralt artikulerade mål, vilka egentligen inte är positivt relaterade till en viss gruppars värden, ändå kan erhålla stöd från detta håll. Antag exempelvis att den centrala ledningen har artikulerat ett mål, samt att det råder ett beroendeförhållande mellan detta mål och en viss gruppars värden, VI - V₅. Den nämnda förknippningen är negativ vad beträffar V₂, V₃ och V₄, medan den är positiv för V₁ och V₅. Vi syftar härvid på det faktiska förhållandet. Förbindelsen mellan målet och de två värdena V₂ och V₃ är emellertid indirekt och svår att upptäcka. Det är därför inte omöjligt att presentera det nämnda målet på ett sådant sätt att medlemmarna i den grupp som omfattar värdena V₁ - V₅ inte upptäcker två

av de tre negativa kopplingarna. Gruppen kommer i så fall förmögligen att uppfatta målet såsom i huvudsak fördelaktigt, eftersom det synes ha två positiva "sidor" och bara en negativ sådan. Det är därför möjligt, åtminstone på kort sikt, för den centrala ledningen att utverka stöd från grupper som egentligen missgynnas.

Vi har tidigare gjort en distinktion mellan instrumentella och ultimära värden. Låt oss nu mot bakgrund härvä visa på ett annat sätt att erhålla stöd. Antag att en viss stat, S_1 , tidigare varit sammansatt av två nationaliteter, N_1 och N_2 , samt att en del av N_1 blivit avskild från den nämnda statsbildningen. För den del av N_1 som finns kvar inom S_1 kan ett införlivande av den del av N_1 efter avskiljningen befinner sig utanför S_1 :s gräns framstå som önskvärd och av ultimär karaktär. Den andra nationaliteten, N_2 , kan emellertid även den anse ett införlivande vara önskvärt, fast av andra skäl. Låt oss anta att N_2 domineras av revanchistiska och expansionistiska krafter. De inom S_1 belägna nationaliteterna bör i så fall kunna ena sig om ett införlivande av den del av N_1 som befinner sig utanför statsgränsen. För N_2 har emellertid den nämnda delen främst betydelse som tecken på revansch och som språngbräda för fortsatt expansion; införlivandet kan därför sägas vara önskvärt ur instrumentell synvinkel. Detta, att ett och samma mål upplevs såsom förknippat med olika värde typer av olika grupper, kan därför utnyttjas av den centrala ledningen i syfte att åstadkomma ett samgående, och därmed en ökning av stödets omfattning.

När vi för upp analysen på det internationella planet, så finner vi även där förhållanden som gör att ganska olikartade statsbildningar ibland kan enas om en gemensam målsättning. I vissa fall har denna en negativ karaktär; det resultat som man föresätter sig att nå består i ett undvikande av en utveckling eller en händelse som man inte anser vara önskvärd. Ett exempel är det sovjetisk-amerikanska "samförståndet" i kärnvapenfrågan; vi syftar härvid på att de båda supermakterna egentligen torde vara ganska eniga om att man bör undvika ett kärnvapenkrig.¹⁹⁹⁾

När två stater utsätts för ett gemensamt hot skapas en gynnsam betingelse för ett samgående mellan de nämnda staterna. Detta brukar gälla även om de hotade statsbildningarna har väldigt litet gemensamt i övriga avseenden. Den enande faktorn är här det nämnda hotet - om detta avlägsnas upphör i regel enigheten. Många exempel skulle kunna anföras, men det torde vara tillräckligt att peka på västmakternas och Sovjetunionens enighet under den senare delen av andra världskriget, vilken efter krigets slut - då det gemensamma hotet hade avlägsnats - förvandlades till dess motsats.

Överensstämmelse i målfrågan kan även uppstå under andra omständigheter än de nämnade. Det finns många faktorer - ekonomiska, politiska, etniska, historiska o.s.v. - vilka var för sig, eller i kombination, kan bli till det kitt som sammanfogar olika grupper och stater.

Vår diskussion ger vid handen att det faktiskt inte är omöjligt att artikulera "livskraftiga mål", att det går att erhålla det nödvändiga stödet för dessas uppnående, även när man måste tillägna sig detta från grupper och stater som omfattar olika värden. Det gäller därför att

kunna formulera mål som - förutom att de är förenliga med statsledningens egna värden - dels är positivt relaterade till de nödvändiga inhemska stödgruppernas värden och dels till andra staters och gruppars värden, vars stöd man är beroende av för att kunna nå de uppställda målen.²⁰⁰⁾ Ett idealistiskt mål bör vidare vara sådant att det hindrar neutrala stater från att ansluta sig till motståndaren - samt helst också ha en splittrande effekt med avseende på motståndarsidans inre sammanhållning. Det behöver knappast påpekas att de beslutsfattare som skall kunna åstadkomma allt detta, eller komma i närheten härväg, inte bär måste vara försedda med en synnerligen god slutledningsförmåga. De måste även vara utrustade med kreativa egenskaper - det gäller att kunna upptäcka nya möjligheter, att ha förmåga att generera attraktiva och livskraftiga mål.

- o -

Vi skall nu gå in på förhållandet mellan handlingsprogram och mål. Denna relation, eller korrektare; den utsträckning i vilken ett handlingsalternativ leder till måluppfyllelse, har tidigare kallats för handlingseffektivitet. Om denna skall kunna bli maximal erfordras att följande villkor är uppfyllda. För det första en kännedom om alla existerande handlingsalternativ; man måste med andra ord kunna överblicka hela handlingsrummet. För det andra är det nödvändigt att äga kunskap om de givna faktorerna och deras tillstånd vid den tidpunkt då beslutet skall effektueras. För det tredje gäller det att kunna beräkna de konsekvenser som varje kombination av handlingsalternativ och givna faktorer kommer att få. För det fjärde måste man ha tillgång till mål som är av en sådan karaktär att de kan användas vid utvärderingen av de olika utfallen. Och slutligen behöver man kriterier som möjliggör ett val av det fördelaktigaste handlingsalternativet. Som tidigare framhållits torde detta vara ett ideal som de säkerhetspolitiska beslutsfattarna i regel inte kan leva upp till. Vår allmänna utgångspunkt för den fortsatta diskussionen är därför att de säkerhetspolitiska beslutsfattarna inte har möjlighet att fatta optimala beslut utan måste nöja sig med satisfierande sådana.²⁰¹⁾

Vi skall nu försöka belysa hur man kan tänkas komma fram till beslut som utmärks av denna begränsade effektivitet, men som ändå är tillräckligt bra för att kunna accepteras. Det första steget i ett sådant beslutsfattande består lämpligen i en listning av de olika handlingsalternativ som beslutsfattarna och deras medhjälpare föreställer sig vara användbara. I regel torde de beaktade alternativen bara omfatta en mindre del av den totala alternativmängden.

Det gäller därefter att skilja ut de alternativ som är undermåliga. Detta sker lämpligen genom en undersökning av de olika handlingsalternativens egenskaper och konsekvenser. När någon av dessa är oantagbar utgår alternativet i fråga. Genom att använda sig av denna teknik kan vissa alternativ utmönstras redan innan de genomgått en fullständig detaljgranskning; den nämnda proceduren är därför tidsbesparande, vilket är väsentligt i säkerhetspolitiska sammanhang där man ofta måste agera under stark tidspress.

Den första kritiska faktor gentemot vilken "testningen" sker är i regel måluppfyllelsen. Vi kan tänka oss denna faktor i form av en skala på vilken det finns en punkt som representerar ett godtagbart resultat. För att det skall vara någon idé att fortsätta undersöningen av ett alternativ måste det "nå upp" till den nämnda punkten - i annat fall utmönstras alternativet. Det bör härvid observeras att målfrågan har ytterligare en aspekt förutom den just nämnda. Det är inte bara själva måluppfyllelsen, positionen på den nämnda skalan, som är av betydelse. Hänsyn måste också tas till den sannolikhet²⁰²) med vilken en viss position på skalan kommer att uppnås vid utnyttjandet av ett visst handlingsalternativ. Om två eller flera alternativ förknippas med samma måluppfyllelse kan sannolikhetsfaktorn användas för att skilja alternativen åt - man väljer det alternativ som är säkrast.

Vi skall här göra en kort utvikning för att kommentera det sätt på vilket alternativens konsekvenser förutsägs. Beräkningen av ett handlingsalternativs konsekvenser, ex ante, förutsätter att man använder sig av någon form av modell. I regel är det dock utomordentligt svårt att konstruera adekvata modeller på det säkerhetspolitiska området. Det torde i realiteten förhålla sig så att de centrala beslutsfattarna på hög nivå i betydande utsträckning kommer att fota sina beslut på erfarenhet och omdöme. När man ställs inför ett beslutsproblem i en viss situation kommer man troligen, medvetet eller omedvetet, att erinra sig tidigare situationer som liknat den nu aktuella och vilka konsekvenser som varit förknippade med då utnyttjade alternativ. Förutsägelsen av utfallen för de aktuella handlingsalternativen kommer i så fall att påverkas av beslutsfattarnas tidigare erfarenheter och den lärdom de dragit av dessa.

Men förutsägelser bygger inte alltid på direkta erfarenheter och generaliseringar ned utgångspunkt från dessa. Beslutsfattande i komplexa situationer, där orsaksrelationerna är överblickbara och informationen bristfällig, torde ofta innesluta ett ideologiskt element. När man försöker bilda sig en uppfattning om komplexa och strukturerade företeelser finns det ett betydande utrymme för personliga tolkningar. Vilken av dessa man kommer att välja påverkas av de ideologiska föreställningar som man har. En marxist brukar exempelvis uppfatta motsättningar och konflikter i klasser. (Bakom detta tänkesätt ligger som bekant en viss uppfattning om verklighetens uppbyggnad, om utvecklingens former och om kunskapens möjlighet och utnyttjande.) Men även icke-marxister är naturligtvis beroende av de föreställningar och idéer som de växt upp tillsammans med - skillnaden torde främst bestå i att dessa är mindre explicita. Vi menar därför att säkerhetspolitiska beslut ofta kommer att innehålla ett ideologiskt element; ideologin ger en förenklad verklighetsbeskrivning, vilken kan utnyttjas när man försöker bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

I det ovanstående har vi betonat ideologins kognitiva aspekt. Som tidigare framhållits innehåller ideologin, i den mening vi givit detta begrepp, även normer som ger vissa anvisningar om hur man skall agera. Detta medför att beslutsfattandet tenderar att styras mot de alternativ som ansluter sig till normerna.

Ideologin kan således komma att påverka det säkerhetspolitiska beslutsfattandet på olika sätt. I vissa fall är det ideologiska inflytandet större, i andra fall mindre; omfattningen beror främst på situationens komplexitet. Men situationerna är i regel mycket komplexa inom det säkerhetspolitiska området, och det ideologiska elementet kan därför knappast uteslutas. Det torde i själva verket vara svårt att dra en tydlig gräns mellan ett rationellt beslutsfattande och ett ideologiskt sådant - man passerar lätt den nämnda gränsen utan att upptäcka den-samma.

Vi skall nu peka på några andra faktorer som brukar vara av betydelse vid reduktionen av alternativmängden. En vanlig orsak till att ett alternativ måste utgå är att det vid närmare undersökning visar sig vara alltför resurskrävande. Vi tänker härvid inte bara på initialinsatsen, d.v.s. det som krävs för att ett handlingsalternativ skall kunna börja sättas i verket. Om alternativet kan förväntas ta lång tid att genomföra har man även att ta hänsyn till hur detta påverkar resursförbrukningen på längre sikt - och därmed den framtida handlingsfriheten. Ett handlingsalternativ som binder en stor resursmängd under lång tid är nästan alltid ett dåligt, eller i varje fall ett riskabelt, alternativ. Detta har att göra med att framtiden är osäker; händelser och aktioner som man inte räknat med kommer förmodligen att uppträda. Det är därför i regel klökt att undvika en totalbindning av resurserna - det är lämpligt att avsätta en reserv i syfte att säkerställa handlingsfriheten.²⁰³⁾ De alternativ som för sitt genomförande kräver en sådan resursinsats att de inkräktar på reserven måste därför anses vara ofördelaktiga och bör följdaktligen utmönstras.

En annan omständighet, vilken är nära förbunden med den just diskuterade, är kostnadsfaktorn. Vissa alternativ är av den karaktären att de kan förväntas leda till omfattande förluster av mänsklig eller materiell natur. De handlingsalternativ som har dessa egenskaper, särskilt om det råder knapphet på det område där förlusterna antas komma att inträffa, brukar därför få utgå.

I många fall är tidsfaktorn av stor betydelse. Vissa mål är sådana att om de skall kunna nås så måste detta ske snabbt, kanske innan motståndaren eller någon annan hunnit vidta motaktioner.²⁰⁴⁾ Under sådana omständigheter är tidsfaktorn kritisk. Följden härvav blir att de alternativ som överskrider "tidsgränsen" måste utmönstras.

Även den ideologiska faktorn är av betydelse för utmönstringen av alternativ. Det har tidigare framhållits att en ideologi innehåller kognitiva komponenter, värdekomponenter och normativa komponenter. Med en norm förstår vi en handlingsrekommendation som anger det adekvata beteendet i en viss situation. En norm kan även vara negativt formulerad - den förbjuder i så fall ett visst uppträdande. Detta leder ibland till att handlingsalternativ, vilka kanske utmärks av hög handlingseffektivitet, måste utgå på grund av ideologiska skäl.²⁰⁵⁾

Det förtjänar vidare att påpekas att den ideologiska aspekten också är av betydelse för förhållandena utanför det egna lägret, och att dessa verkar tillbaka på den inre situationen. Om man underläter att beakta den ideologiska faktorn vid val av handlingslinje kommer detta förmodligen att leda till ett växande internationellt motstånd på

opinionssidan. Detta kan leda till motsättningar inom det egna lägret, vilka i sin tur har en tendens att minska handlingsrummet för den centrala ledningen. Om denna eftersträvar rationellt beteende bör den således inte bara fråga sig vad som är möjligt att göra - den bör också fråga sig vad som är "tillåtet".²⁰⁶⁾

Det är naturligtvis inte bara de renodlat ideologiska faktorerna som kan göra ett alternativ mer eller mindre oacceptabelt. Ett handlingsalternativ som står i motsatsförhållande till befintliga lagar, traditioner, tidigare gjorda utfästelser och existerande prejudikat är i regel inte acceptabelt. Valet av ett sådant alternativ tenderar att undergräva förtroendet för ledningen, vilken på grund härav kan få vidkännas ett vikande stöd. Man måste därför ägna betydande uppmärksamhet åt att bilda sig en uppfattning om vad som är acceptabelt och vad som inte är detta.²⁰⁷⁾ Denna verksamhet brukar leda till att ett icke oansenligt antal handlingsalternativ kommer att utmönstras.

Vi har nu försökt belysa hur antalet alternativ reduceras. Ibland är det möjligt att alla handlingsalternativ utom ett bortfaller vid denna procedur.²⁰⁸⁾ I så fall är det enkelt att komma fram till ett beslut - "valet" faller på det kvarvarande alternativet. Men låt oss anta att två eller flera satisfierande alternativ kvarstår efter den inledande reduktionsprocessen. En utväg består i så fall i att koncentrera sig på de avseenden där alternativen skiljer sig åt. Låt oss först utgå från en situation där två alternativ, A₁ och A₂ kvarstår efter den inledande reduktionsprocessen. Om vi utgår ifrån att både A₁ och A₂ kan förväntas leda till målet på motsvarande tid kan man bortse från tidsfaktorn, liksom från övriga faktorer där alternativen är likvärdiga. I det fall alternativen bara skiljer sig åt i ett avseende - A₁ är exempelvis kostsammare än A₂ - är valet enkelt. Man väljer då lämpligen A₂.

När alternativen skiljer sig åt i två eller flera avseenden blir valproblemet vanskligare. Låt oss utgå ifrån att A₁ kan genomföras snabbare än A₂, men att det förstnämnda alternativet ställer sig kostsammare. I detta fall skulle man egentligen behöva ett hjälpmittel som kunde utnyttjas till att relatera tidsvinst och extrakostnader till varandra för att därigenom göra det möjligt att avgöra om tidsvinsten är värd sitt pris. Ett sådant hjälpmittel är mycket svårt att konstruera. I regel torde man inte ens försöka att åstadkomma någonting sådant; det är lättare att komma fram till beslut genom att "lösa" det nämnda problemet på intuitiv väg eller genom en slumpmekanism.

Man kan även komma till beslut genom att förändra problemreferensen. De flesta beslut får då de genomförs en del konsekvenser som inte är direkt relaterade till den aktuella målsättningen. När den amerikanska ledningen beslöt att ingripa mot de sovjetiska robotinstallationerna på Kuba 1962 var det omedelbara målet att avlägsna de ryskbyggda robotarna. Det är troligt att detta även hade kunnat uppnås på något annat sätt än det som användes; vi vet att det förelåg förslag om alternativa handlingslinjer.²⁰⁹⁾ Här är inte rätta platsen för en noggrann analys av Kubakrisen; vad vi vill framhålla här är att det slutgiltiga valet av handlingslinje kanske inte bara påverkades av det omedelbara målet - ett avlägsnande av robotarna. Det är mycket möjligt att man fastnade för det valda alternativet på grund av de indirekta effekter som ansågs vara förknippade med detta. Det verkar exempelvis inte osannolikt

att det valda handlingsalternativet även fyllde funktionen att lägga beslag på det strategiska initiativet i stort, vilket ryssarna genom sina rymdframgångar gjorde anspråk på att inneha.²¹⁰⁾ Och man får inte bortse från att den amerikanske presidenten kanske ville ha ett alternativ som - förutom att det ledde till det omedelbara målet - gynnade hans inrikespolitiska ställning. Det sagda ger en antydan om hur man genom att ändra problemreferensen gör det möjligt att skilja mellan olika handlingsalternativ, vilka - om de ses mot en mera begränsad bakgrund - kan te sig likvärdiga.

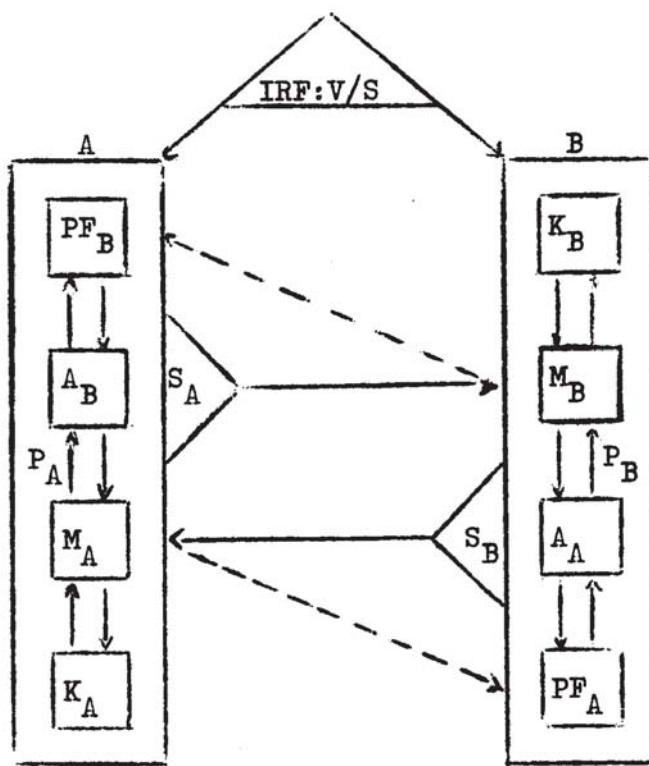
Det angreppssätt som vi presenterat i detta avsnitt skiljer sig i väsentliga avseenden från det strikt beslutsteoretiska. Det är dock inte vår avsikt att hävda att rationalitetsbegreppet därigenom uttunnats intill oanvändbarhet. Vad vi vill visa är att rationalitet har en särskild mening inom säkerhetspolitiken. Vi har därför försökt utveckla en begreppsapparat och ett angreppssätt som går att använda inom det nämnda området. Genom att införa och använda oss av begreppen mål- och handlingseffektivitet, vilka knyter samman de tidigare införda begreppen värden, mål och handlingsprogram menar vi oss ha lagt grunden till en bättre förståelse av rationalitetsbegreppets innehörd i säkerhetspolitiska sammanhang.

2. Processen

2.1 Interdependens_och_adaptation_

I detta avsnitt skall vi från en systemorienterad utgångspunkt försöka ge en översiktig framställning av den interdependens som råder inom och mellan de parter som är involverade i den säkerhetspolitiska processen. Då vi inte har ambitionen att behandla den nämnda processen i dess helhet, kommer vår framställning i detta avsnitt att bli översiktig. Den tjänar i första hand till att sätta in den följande framställningen i ett större sammanhang. Vi menar att man för att kunna vinna insikt i hur enskilda parter beter sig i säkerhetspolitiska sammanhang, vilket är vår huvuduppgift, först måste bilda sig en uppfattning om parternas beroende av varandra liksom av övriga relevanta faktorer.

Låt oss börja med att belysa den interdependens som råder inom den enklaste typen av system - ett sådant som består av två parter. I syfte att göra framställningen mera lättillgänglig kommer vi att illustrera denna med hjälp av ett slags flödesdiagram.

Diagram 2. Interdependensrelationerna: ett tvåpartssystemBeteckningar:

A, B = parter (aktörer)

K_A = A:s kapabilitetM_A = " målA_B = " antaganden om BP_A = " positionS_A = " strategiPF_B = " perception av följdern av S_A för B

IRF:V/S = icke responsiva faktorer: variable/stabila

→ = beroendeförhållande

→ = återkopplingseffekt

B:s beteckningar i analogi med A:s

I det ovanstående systemet ingår som synes två huvudaktörer, A och B. Vi förutsätter att det råder motsättningar mellan de nämnda parterna. Låt oss först kommentera de interna beroendeförhållanden som råder mellan de olika komponenter varav den ena parten är uppbyggd. Då vi tänker oss att de båda parterna är analogt uppbyggda inskränker vi oss till att behandla den part som givits beteckningen A.

Den nämnda parten, A, har en viss målsättning, M_A , vilken han vill förverkliga. A är vidare i besittning av en viss kapabilitet, K_A , vilken utgör underlaget för ett förverkligande av den nämnda målsättningen. Vårt diagram ger vid handen att mål och kapabilitet står i ett beroende-förhållande till varandra. Därvid tänker vi primärt på det förhållandet att en målsättning, en realistisk sådan, måste avpassas till den existerande kapabiliteten. Sätts ambitionerna högre än förmågan har vi inte att göra med mål utan med önskemål. Kapabiliteten inverkar således på målsättningen. Å andra sidan kommer målsättningen, åtminstone på längre sikt, att inverka på kapabiliteten - underlaget för det säkerhetspolitiska uppträdet ges ju medvetet en sådan utformning att det skall möjliggöra ett målnärmande.

Men A:s målsättning påverkas även av dennes antaganden om B:s egenskaper och avsikter, A_B . Den förstnämnde gör vissa antaganden om motpartens målsättning, dennes kapabilitet o.s.v. A:s antaganden i de nämnda avseendena kan också förväntas påverka dennes målsättning. Men beroende-förhållandet kan även tänkas gå i andra riktningen, så att A:s mål påverkar dennes antaganden om B. Innehavet av vissa ambitioner brukar leda till en styrning av informationssökningen i enlighet härför. Detta medför lätt att antagandena om motståndaren kommer att färgas av de egna avsikterna.

A bör vidare försöka fastställa betydelsen och inverkan av de icke-responsiva faktorerna, IRF. Av dessa brukar den variabla kategorin bereda de största svårigheterna; detta har naturligtvis att göra med flyktigheten hos olika tillstånd. Det gäller med andra ord att försöka bestämma de variabla faktorernas tillstånd vid den tidpunkt då man har för avsikt att sätta sin strategi i verket. När det gäller de stabila icke-responsiva faktorerna behövs givetvis inte någon sådan bestämning, eftersom dessas tillstånd inte varierar över tiden.

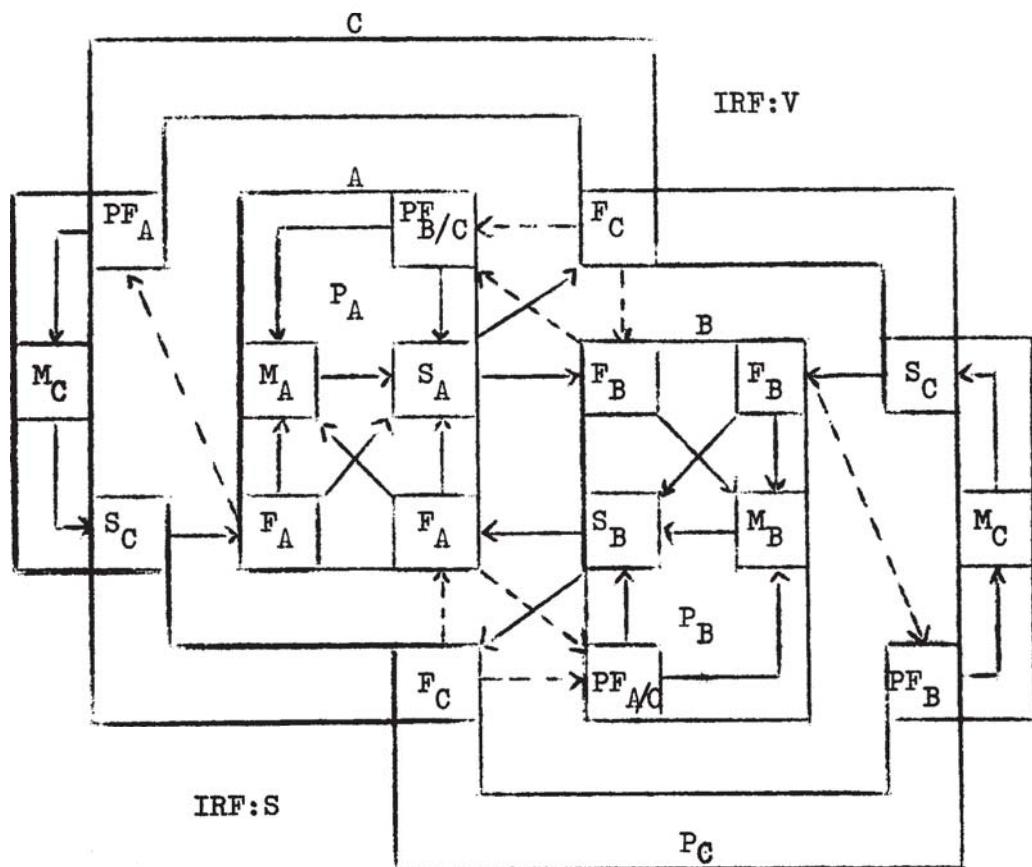
Då A bildat sig en uppfattning om motståndaren och satt denna i relation till sin egen målsättning och kapabilitet kan man säga att A bestämt sin position, P_A , i förhållande till den andra parten. På basis härav är det nu möjligt för A att utforma sin mot B riktade strategi, S_A , vilken utgör det instrument varmed A tror sig kunna förverkliga sin målsättning. När den sistnämnde har applicerat sin strategi får denna en viss följd för B, vilken A studerar och bedömer; i vårt diagram har vi betecknat detta förhållande med den streckade pilen från B till A. Det är dock inte säkert att A:s uppfattning av följen för B till alla delar stämmer överens med verkligheten. Det kan exempelvis förekomma störningar i återkopplingsledet. Återflödet är kanske ofullständigt, felaktigt eller mångtydigt. Den perceptuerade följen av A:s strategi för B, PF_B , kan också påverkas av A:s tidigare antaganden om B. Detta finns markerat i vårt diagram med en pil. Det omvänta förhållandet kan också förväntas gälla. De följer som man tror att den egna

strategin fått påverkar lätt antagandena om motståndaren, vilket vi likaledes markerat i vår figur. Sammanfattningsvis kan sägas att det råder interdependens mellan de olika komponenter i vilket vi brutit ned varje aktörsstruktur.

När A applicerat sin strategi är det inte troligt att B kommer att förblif överksam. Denne inregistrerar naturligtvis vad A har gjort, vilket ger underlag för en eventuell revidering av B:s antaganden om A. Efter att ha satt dessa i relation till sin egen målsättning och kapabilitet har B fastställt sin position, P_B , i förhållande till A. Med utgångspunkt härifrån är det nu möjligt för B att ta nästa steg, vilket består i val av strategi. Denna genomförande får en viss följd för A. B bildar sig en uppfattning om denna. Vi förutsätter att den percep-~~tusade~~ följen av den nämnda strategin, P_A , kan avvika från den verkliga i enlighet med vad vi tidigare sagt vid behandlingen av A; dessutom utgår vi ifrån att det råder en motsvarande interdependens mellan B:s interna komponenter.

Vi har nu redogjort för en aktion-reaktionssekvens i interaktionsprocessen mellan de två parterna. I inledningsfasen till nästa sekvens bedömer A följen av den motaktion som B vidtagit, reviderar eventuellt sina antaganden om denne, fastställer på nytt sin position, väljer strategi, effektuerar densamma och bedömer dess konsekvenser; B fullbordar därefter denna sekvens på motsvarande sätt. Som synes förändras positionerna under varje steg i den fortskridande interaktionsprocessen. En aktion tenderar att leda till nya aktioner (reaktioner), vilka alla startar utifrån ändrade positioner. En aktör som eftersträvar att uppträda rationellt bör således inte nöja sig med att beakta de inledande konsekvenserna av vidtagna åtgärder. Han bör även försöka förutse vilken effekt motståndarens reaktion kommer att få för honom själv, hur motparten kommer att uppfatta den nämnda effekten och hur detta kan förväntas påverka dennes agerande i fortsättningen. I princip bör detta resonemang föras vidare så långt att man kan sluta sig till om en viss strategi rimligen kan tänkas leda till målet samt om kostnaden för att nå dit är godtagbar; är detta inte fallet är det rationellt att avstå från att gå till aktion.

Redan vårt enkla tvåpartssystem ger som synes en ganska god föreställning om den omfattande och komplexa interdependens som vi har att räkna med i konfliktsituationer. Men två parter kan sällan agera helt o-störda på det säkerhetspolitiska området; de befinner sig inte i ett "lufttomt rum". Vi skall därför gå vidare och bygga ut vårt system så att detta kommer att omfatta tre parter. Det skulle i och för sig inte vara omöjligt att foga ännu flera parter till det nämnda systemet. Detta skulle emellertid ganska snart göra framställningen svåröverskådlig. Mot en ytterligare utbyggnad talar också det förhållandet att det i konfliktsammanhang - även där mer än tre stater är inblandade - i regel brukar dras upp en frontlinje mellan två motsatta läger. (Övriga berörda som inte tillhör något av dessa får i så fall karaktären av tredje part.) Vidare är framställningen i detta avsnitt som nämnts av översiktskaraktär. Vi skall därför nöja oss med att bygga upp ett system som omfattar de tre nämnda huvudkategorierna samt de icke-responsiva faktorerna. Följande diagram gör således bara anspråk på att återspegla några huvuddrag i den totala interdependens som kan tänkas förekomma.

Diagram 3. Interdependensrelationerna: ett trepartssystemBeteckningar:

A, B, C = parter (aktörer)

 M_A = A:s mål S_A = " strategi F_B = följd av A:s strategi för B $PF_{B/C}$ = A:s perception av följd av S_A för B/C P_A = " position $IRF:V$ = icke-responsiva faktorer: variable $IRF:S$ = " " " : stabila

→ = beroendeförhållande

→ = återkopplingseffekt

B:s och C:s beteckningar i analogi med A:s

Vårt diagram omfattar som synes tre parter, A, B och C. Vi utgår från att det råder en huvudmotsättning mellan de två förstnämnda parterna. Dessa kan emellertid inte agera helt isolerat. A och B måste även ta hänsyn till tredje part, C. Det sistnämnda begreppet skall här förstås i vid bemärkelse och är en samlingsbeteckning för alla andra som berörs av konflikten mellan A och B men som inte är direkt knutna till någon av huvudmotståndarna. Vi skall nu säga något om dynamiken i det nämnda systemet; härvid är vi särskilt intresserade av att belysa interdependensen inom och mellan de olika parterna.

A befinner sig i konflikt med B, varvid den förstnämnde strävar efter att uppnå ett eller flera eftertraktade mål, M_A . Efter att ha tagit hänsyn till de förhandenvarande omständigheterna fattar A beslut om att tillgripa en viss strategi, S_A , vilken förväntas ge de avsedda resultaten. Den nämnda strategin inbegriper två huvuddelar, varav den ena riktar sig mot B och den andra mot C. Strategin får en viss följd för B, F_B , och C, F_C . Som tidigare nämnts finns det en del förhållanden som gör det svårt att exakt bedöma den egna strategins konsekvenser för övriga parter. I vårt diagram använder vi oss följaktligen av beteckningen $PF_{B/C}$; vi vill härigenom betona möjligheten av att det föreligger en skillnad mellan reella följderna och perceptuerade följderna. $PF_{B/C}$ betecknar således A:s perception av följen av S_A för B och C.

A:s uppfattning av den använda strategins konsekvenser för de övriga parterna kan förväntas påverka den förstnämndes fortsatta uppträdande; i vårt diagram har vi markerat detta förhållande med en pil från $PF_{B/C}$ till S_A . Under förutsättning att A tycker att följderna av den utnyttjade strategin är godtagbara kommer den förmodligen inte att undergå några större förändringar. De konsekvenser som strategin åstadkommit bör dock beaktas av den som eftersträvar rationellt beteende; det kan bli nödvändigt med vissa marginella justeringar i strategin beroende på den lägesförändring som skett sedan konfrontationen inleddes.

Vi menar alltså att det är sannolikt att man i stora drag kommer att hålla fast vid en handlingslinje så länge som denna visar sig vara framgångsrik. Om följderna av en strategi däremot anses vara otillfredsställande är det troligt att den kommer att modifieras eller utbytas.

När vi säger att en strategi bibehålls, modifieras eller utbyts, så implicerar detta att vi tänker i processtermer. Under ett konfrontationsförflopp påverkar och påverkas aktörerna av varandra. Man gör i regel upprepade försök att styra utvecklingen i riktning mot sina mål. Härvid bedömer man läget, fastställer sin position, väljer strategi, sätter denna i verket och studerar följderna härav; denna sekvens upprepas om och om igen. Det är detta vi tänker på när vi säger att en strategi bibehålls, förändras eller utbyts vid en viss punkt i ett processförflopp. Under detta fattas en mängd beslut och vidtas ett stort antal åtgärder i syfte att åstadkomma ett bestämt resultat. Än så länge har vi emellertid bara kommit en bit på väg i redogörelsen för en sådan process.

Den som har initierat en konfrontation har, åtminstone till att börja med, ett försteg i förhållande till motparten. Detta beror på att denne måste tänka på att parera den inledande aktionen; den sistnämnde kommer därför ett steg efter den som började. Den som inledder konfrontationen

har med andra ord initiativet. Och det finns goda skäl till att försöka bibehålla detta. Detta beror främst på att initiativ och handlingsfrihet brukar följas åt. Och den som har uppnått handlingsfrihet har naturligtvis större möjlighet att påverka den fortsatta utvecklingen i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning än den som är upptagen med att värja sig. Den som har initiativet turde därför i regel sträva efter att bibehålla detta.

Låt oss nu förutsätta att A har uppnått det resultat som denne väntat sig genom utnyttjande av en viss strategi, samt att initiativet är på A:s sida. Denne kan därför, av ovan redovisade skäl, påverka den allmänna trenden i utvecklingen på ett bättre sätt än de som inte har initiativet. A kommer förmodligen att hålla fast vid sin tidigare använda strategi; det finns ingen anledning att vidta förändringar i en strategi som visat sig ge ett tillfredsställande resultat. När vi säger att strategin bibehålls oförändrad så åsyftas inte en absolut oföränderlighet. Man måste naturligtvis vidta en del marginella modifieringar med anledning av lägets förändring under konfliktens förlopp. I stora drag kommer emellertid en framgångsrik strategi förmodligen att bibehållas i sin ursprungliga utformning.

Den säkerhetspolitiska processen brukar emellertid inte flyta i samma riktning under någon längre tid. Detta har att göra med den stora osäkerhet som vidlåder de givna faktorerna. På grund härav kan den sida som för tillfället har initiativet lätt begå misstag. Eftersom en process utvecklas steg för steg brukar emellertid ett begånget misstag inte omedelbart leda till att initiativet går förlorat. Detta förutsätter i regel att misstaget är av allvarlig natur, eller att man begår flera på varandra följande mindre misstag. Låt oss emellertid nu förutsätta att A på grund av ett mindre misstag kommit till en punkt där hans strategi inte längre ger ett satisfierande resultat.

Den som initierat en konfrontation har enligt våra antaganden gjort detta i syfte att nå ett visst resultat. Man har anledning att räkna med att denne tillskriver detta ett betydande värde; det skulle vara omdömeslöst att starta en konfrontation på det säkerhetspolitiska området med tanke på de omfattande risker som detta innebär om man inte trodde sig kunna uppnå någonting mycket värdefullt. Vi utgår därför från att den som först gått till aktion inte kommer att förblifvi överksam om den utnyttjade strategin visar sig ge sämre resultat än väntat.

Det ligger nära till hands att i första hand gå in för att motverka en ogynnsam resultatutveckling genom att förändra de strategiska dispositionerna. På grund av omställningssvårigheter och den stora osäkerhet som är förknippad med nya och helt oprövade strategier kommer man till en början troligen att näja sig med mindre förändringar av den gamla strategin. Då dessa har genomförts bildar man sig på nytt en uppfattning om följderna av den använda strategin. Om denna givit det förväntade resultatet kommer den förmodligen att bibehållas; om det nämnda resultatet inte uppnås blir det på nytt aktuellt att ändra på strategin. Förmodligen kommer ändringarna även denna gång att bli av mindre omfattning. Men om den för A ogynnsamma utvecklingen fortsätter kommer denne förr eller senare att bli tvungen att lägga om strategin på ett mera genomgripande sätt. Vi menar således att ett

otillfredsställande resultat i förstone tenderar att leda till smärre strategiska omdispositioner. De större förändringarna i strategin kommer normalt att uppträda i ett senare skede - då de förstnämnda åtgärderna inte visar sig vara tillräckliga.

Den hittillsvarande framställningen har som synes begränsat sig till en mindre del av vårt diagram. Vi har med utgångspunkt från A:s position och målsättning koncentrerat oss på dennes mot B och C riktade strategi, på följderna av denna, hur dessa uppfattas av A samt hur detta inverkar på dennes strategi. Vår framställning ger vid handen att det råder interdependens mellan de berörda komponenterna. Än så länge har vi emellertid bara behandlat en begränsad del av vårt diagram; låt oss därför gå vidare och vidga vårt perspektiv.

Vid behandlingen av det tidigare redovisade tvåpartssystemet påpekade vi att man inte kan vänta sig att den som angrips kommer att förbli passiv. Den part som vi kallat för B i vårt trepartssystem vill naturligtvis också påverka utvecklingen i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning. Och detta kan knappast ske så länge A har hand om initiativet. B kommer därför troligen inte bara att försöka hindra A från att uppnå de resultat som denne är ute efter; den förstnämnde kommer dessutom att sträva efter att ta hand om initiativet.

Vi förutsätter nu att B varit framgångsrik i sina försök att hindra A från att uppnå sin målsättning, samt att den förstnämnde uppträder så skickligt att han inte behöver binda alla sina resurser i syfte att avvärja A:s angrepp. B får därigenom möjlighet att inleda mera aktiva motaktioner syftande till att gripa initiativet för att på så sätt kunna påverka utvecklingen i en ur egen synvinkel gynnsam riktning. De nämnda motaktionerna motsvaras i vårt diagram av pilen från S_B till F_A och F_C. Vi skall först koncentrera oss på förhållandet mellan B och A.

B:s aktiva strategi leder till att A måste utnyttja en del av sina totala resurser till att avvärja den nämnda strategin. Vi förutsätter emellertid att B trots detta uppnår vissa framgångar. A blir därför tvungen att vidta ytterligare motåtgärder. Förmodligen kommer denne i första hand att utnyttja sin reserv, om en sådan disponeras, för detta ändamål. Om reserven uttöms utan att A lyckas hejda B kan det bli nödvändigt för A att föra över resurser från den offensiva till den defensiva sektorn. När konfrontationen fått denna karaktär har initiativet övergått till B. Denne har i så fall goda möjligheter att påverka utvecklingen i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning.

Hittills har vi i huvudsak begränsat vår framställning till A och B, deras strategier, de reella och perceptuerade följderna av dessa samt de härur emanerande strategiska omdispositionerna; vi har också sagt något om handlingsfrihet och initiativ och hur det sistnämnda kan övergå från den ena parten till den andra. Vår framställning torde ha givit en ganska klar bild av den interdependens som råder mellan de behandlade komponenterna. Som framgår av vårt diagram räknar vi emellertid även med andra beroendeförhållanden än de just nämnda. Vi räknar även med att det råder ett beroende mellan den perceptuerade följan den av strategin och målsättningen. Med avseende på A har vi markerat detta i diagrammet med en pil från PFB/C till M_A; motsvarande förhållande gäller för övriga parter. Låt oss nu övergå till att belysa det nämnda beroendeförhållandet.

Vi utgår i detta fall från en situation där A inte har uppnått de förväntade resultaten och därför vidtagit såväl kvantitativa som kvalitativa förändringar i sin strategi. Vi förutsätter emellertid att A trots detta inte har nått en tillfredsställande måluppfyllelse. På längre sikt är det inte möjligt att ignorera de faktiska förhållandena; detta skulle bara bidra till att göra situationen ohållbar. Om A inte lyckas finna någon strategi som hindrar B från att göra fortsatta framsteg, då kommer den förstnämnde att bli tvungen att justera sin målsättning i nedåtgående riktning. I likhet med vad vi tidigare sagt om de strategiska omdispositionerna kan vi förvänta oss att den nämnda justeringen kommer att ske i etapper; man uppger inte gärna mål som man redan satsat stora resurser och ansträngningar på. Och A kan ju alltid hoppas att B också kommer att begå misstag, eller att en förändring i någon annan av de givna faktorerna skall leda till en förbättring i den förstnämndes situation.

Vad beträffar B så har vi anledning att förvänta oss att denne kommer att justera sin målsättning i uppåtgående riktning. Detta ligger nära till hands med tanke på att B har initiativet och därför har goda möjligheter att påverka det fortsatta utvecklingsförloppet i enlighet med sina avsikter. Till detta bör fogas att B, och detta gäller även för A, med anledning av den förändrade målsättningen förmögligen också kommer att modifiera sin strategi. Detta förhållande har markerats i vårt diagram med en pil från MB till SB.

Vi har nu försökt visa hur strategin, dennes följdar samt perceptionen av dessa leder till förändringar i strategin vid en senare tidpunkt. Detta förhållande upprepas under ett konfrontationsförflytt. På längre sikt kan vi även vänta oss att målsättningen kommer att förändras. Och detta leder i sin tur till ändringar i strategin. Det bör också påpekas att det inte bara är de perceptuerade följderna av den egna strategin som leder till förändringar i de nämnda avseendena. Förändringsbehovet influeras även av de följderna som motståndarens strategi åsamkar en själv. A:s strategi och målsättning, SA och MA, påverkas sålunda inte bara av PFB/C utan även av FA. Även detta finns markerat i vårt diagram. Med avseende på övriga parter råder ett analogt förhållande.

I vår hittillsvarande framställning har vi än så länge bara tangerat tredje part. Denna har naturligtvis också påverkat och påverkats av konfrontationen. Låt os därför återgå till utgångsläget; härmed syftar vi på tidpunkten för A:s första aktion.

Samtidigt som A vänder sig mot B måste den förstnämnde också ta hänsyn till tredje part, C. A:s strategi består därför av två huvuddelar, varav den ena riktar sig mot B och den andra mot C. Den mot tredje part riktade delen brukar dock vara av en annan och mindre våldsam karaktär än den del som riktas mot huvudmotståndaren.²¹²⁾ Förmögligen är A ute efter att vinna tredje parts stöd i konflikten med B. Eller också kan A:s avsikt inskränka sig till att försöka förmå C att inta en neutral hållning. Det förstnämnda alternativet torde vara särskilt aktuellt om konfrontationen med B gått in i ett jämviktsläge; förändringar i tredje parts hållning kan i så fall bli den vikt som får vågskålen att väga över åt endera hålet. Både A och B vänder sig därför mot eller kanske snarare till C i syfte att påverka denne. Då de båda förstnämnda gjort

detta bildar de sig en uppfattning om följderna av sina åtgärder. Dessa påverkar deras fortsatta strategival. I vissa fall kan även målsättningen påverkas. Det bör dock framhållas att dessa påverkningseffekter i regel är mindre uttalade än de mellan huvudmotståndarna.

Tredje part, C, har också vissa mål. Konflikten mellan de båda huvudmotståndarna har ibland en sådan karaktär att tredje part kan dra nytta härav. Under sådana omständigheter har vi anledning att vänta oss att C kommer att försöka påverka A och B på ett aktivt sätt. Tredje part väljer med andra ord en strategi, S_C , som riktar sig mot A och B; den nämnda strategin består således av två huvuddelar. När denna har applicerats bildar sig C en uppfattning om strategins följer, P_{FA} och P_{FB} . Dessa påverkar i sin tur tredje parts fortsatta strategiska dispositioner; eventuellt influeras även målsättningen, M_C . Dessutom kan tredje parts strategi tänkas påverka A:s (B:s) strategi och mål. Alla dessa påverkningsförhållanden finns markerade i vårt diagram.

Slutligen skall framhållas att de resultat som uppnås även influeras av de icke responsiva faktorerna. För att inte göra det nämnda diagrammet alltför svåröverskådligt har vi bara markerat de nämnda faktorerna i anslutning till själva systemet; den variable kategorin, IRF:V, har som synes avsatts upp till och den stabila, IRF:S, ned till. I själva verket genomvävs naturligtvis hela systemet av de nämnda faktorerna.

Vi har nu givit en översiktlig framställning av hur de olika parterna och faktorerna påverkar varandra i ett omfattande växelspel. Det råder ett beroendeförhållande dels mellan de olika komponenterna inom varje part och dels ett yttre beroende mellan parterna. Vi kan likna varje part vid ett mindre system av kommunicerande rör - en förändring på någon punkt inom ett sådant tenderar att fortplanta sig via det medium som är inneslutet i systemet. Men det finns också kanaler mellan de mindre systemen, förbindelser som knyter samman systemen till ett större sådant. Varje gång det sker en förändring - fattas ett beslut, vidtas en aktion eller inträffar en händelse - på någon punkt inom systemet tenderar förändringen att påverka förhållandena inom systemet i dess helhet.

- o -

Som framgått av den hittillsvarande redogörelsen studerar de olika parterna i en konfrontation de i systemet uppträdande förändringarna, analyserar dessa, fattar på grundval härav nya beslut och vidtar nya åtgärder. Man uppträder med andra ord adaptivt i förhållande till ett ständigt skiftande läge. Denna adaptation kan inträffa med kortare eller längre fördröjning och vara av olika karaktär. Beträffande tidsfördröjningen så gäller naturligtvis att denna primärt förorsakas av den tid det tar att inregistrera och bilda sig en uppfattning om de inträffade förändringarna. Men eftersläpningens omfattning brukar även påverkas av sådana förhållanden som inneboende tröghet och bristande förmåga till snabb anpassning; detta har att göra med den interna strukturens utformning och egenskaper. Vi skall emellertid inte här gå närmare in på de faktorer som påverkar fördröjningens omfattning. Det väsentliga i detta sammanhang är att adaptiva processer faktiskt äger rum. Att så är fallet förklaras främst av det förhållandet att man är

beroende av sin omgivning; man är i avsaknad av förmåga att helt kontrollera de förändringar som miljön genomgår. Följaktligen måste en anpassning ske om man skall kunna klara sig. Vad beträffar vår tidigare framförda åsikt att adaptationen kan vara av olika karaktär, så skall vi strax återkomma härtill. Först skall vi dock säga något om en annan företeelse som är nära förknippad med anpassningsmekanismen.

Det råder ett samband mellan erhållen information om den säkerhetspolitiska processens förlopp, förmågan att lära och adaptivt uppträdande. Efter hand som processen fortskriber erhåller man information om denas förlopp. Den nämnda informationen inregistreras i minnet; härmed åsyftas såväl det personliga minnet som de tekniska hjälpmedel som moderna stater använder sig av för att lagra information. Man nöjer sig emellertid inte med att inregistrera vad som har inträffat. Det sker även en analys och bearbetning av den nämnda informationen. I samband härmed lär man sig successivt vilka komponenter i den säkerhetspolitiska processen som är väsentliga och i vilket beroendeförhållande dessa står till varandra - man bildar sig kort sagt en uppfattning om hur det hela "fungerar". Med tanke på den nämnda processens komplexitet och svåröverskådlighet rör det sig naturligtvis inte om exakta och fullständiga kunskaper. Men efter hand som informationerna strömmar in och erfarenheterna växer torde det dock vara möjligt att öka sina kunskaper. Vi vill med andra ord betona inlärningens betydelse. Denna kommer att utgöra en "bro" mellan information och adaptivt uppträdande; en snabb och effektiv adaptation bygger på förekomsten av adekvata lärprocesser.

När vi använder oss av termen lärprocess så åsyftas inlärning i vid bemärkelse. Denna inbegriper ett relaterande av läget i beslutssituationen, valet av handlingsalternativ och resultatet till varandra. Mot bakgrund härv kan man dra slutsatser om sambandet mellan dessa företeelser. Det uppstår därför en erfarenhets- och kunskapsmassa, vilken kan användas som underlag för beslutsfattande. Man bildar sig med andra ord en uppsättning förväntningar om de samband som råder mellan olika lägestyper, handlingsalternativ och dessas konsekvenser. Vi är av uppfattningen att ett beslut som fattas vid en viss tidpunkt inte kan förstås isolerat; beslutet influeras av den tidigare utvecklingen och den därmed förknippade lärprocessen. Det bör också påpekas att den nämnda erfarenhets- och kunskapsmassan ständigt modifieras under den säkerhetspolitiska processens förlopp. Vi vill med andra ord påstå att såväl läget som beslutsfattarna genomgår ständiga förändringar under den säkerhetspolitiska processen och att uppträdandet är betingat av dessa båda förhållanden. Det bör i samband härmed framhållas att inlärningsprocessen inte bara är av betydelse för valet av handlingsalternativ. Den nämnda processen påverkar även beteendet i andra avseenden som exempelvis sökning efter alternativ och sättet att formulera ett problem.²¹³⁾

Vi skall nu gå in på själva adaptationsbegreppet. Det har tidigare framhållits att adaptationen kan vara av olikartad karaktär. I det följande skall vi belysa skillnaden mellan passiv och aktiv adaptation. Begreppet adaptation ger lätt upphov till passiva associationer. Man tänker sig att omgivningen förändrar sig oberoende av det egna uppträdande, och att man därför får finna sig i att anpassa sig till de förändrade omständigheterna - miljöförändringen kommer först, därefter följer anpassningen. Denna skulle med andra ord initieras av en yttre förändring som man själv inte förorsakat men som påverkar det egna tillståndet i en ogynnsam riktning. På grund härv blir man motiverad att söka efter och vidta åtgärder som kan upphäva de negativa konsekvenserna av den förändrade miljön.²¹⁴⁾

Den adaptivitet som uppvisar de ovan angivna kännetecknen kallas vi en passiv sådan; man vidtar inga åtgärder innan störningen inträffat. Det säger sig självt att ett sådant uppträdande kan vara förenat med avsevärda risker - man försätter sig i en ensidigt defensiv position och överläter initiativet åt andra.

Man kan minska passiviteten genom att använda sig av ett prognosförfarande. Vid en renodlat passiv adaptation reagerar man som nämnts först då man erhållit information om att en störning har inträffat. Genom att använda sig av prognosser är det i vissa fall möjligt att bli medveten om vilka störningsfaktorer som är i antågande. Man kan därför vidta motåtgärder på ett tidigt stadium. Uppträdandet får därigenom en mindre passiv prägel. Möjligheten att vidta adekvata motåtgärder är emellertid beroende av förmågan att göra korrekta prognosser. Och som bekant är detta en utomordentligt svår uppgift - det går i regel inte att undvika en viss felmarginal. I säkerhetspolitiska sammanhang är det inte ovanligt att miljön uppvisar förhållandevis stora och överraskande förändringar. Resultatet härväg blir ofta att prognoserna får en avsevärd felmarginal. På störningar som uppträder inom denna är det naturligtvis inte möjligt att reagera på förhand. Skillnaden mellan en renodlat passiv adaptation och en adaptation som bygger på prognosser är därför inte alltid särskilt stor inom det område som vi behandlar.

Vi har ovan framhållit att en helt passiv adaptation är förenad med avsevärda risker. Mot bakgrund av vårt påpekande att skillnaden mellan adaptation av den nämnda typen och en anpassningsmekanism som inbegriper ett prognosförfarande inte alltid är så stor, inser vi att också det sistnämnda uppträdandet har sina risker. Även om prognoserna slår in så befinner man sig fortfarande i en passiv position där initiativet överläts åt andra. Vad man i bästa fall uppnår är en viss tidsfrist för motåtgärder. Om prognoserna inte slår in förlorar man även denna fördel. En passiv adaptation är med andra ord riskabel - man kan aldrig veta om man kommer att vara i stand att vidta adekvata motåtgärder. Det finns därför skäl att anta att en statsbildning som helt förlitar sig på passiv adaptation förr eller senare kommer att misslyckas i sina strävanden att neutralisera effekterna av de utifrån kommande störningarna.

Huvudalternativet till passiv adaptation är en aktiv sådan. Härmed åsyftas att man försöker påverka den yttre miljön i en sådan riktning att de förändringar som inträffar inte blir av den karaktären att man själv blir lidande. Man nöjer sig fölaktligen inte med att vidta motåtgärder efter det att störningar har inträffat - en aktiv adaptation innebär att man försöker motverka uppkomsten av förändringar av inte önskvärd typ. Huruvida man lyckas härmed är en annan sak. Mot bakgrund av vad vi tidigare sagt om de givna faktorernas egen-skaper har vi anledning att tro att man inte kommer att lyckas helt i det nämnda avseendet. Detta innebär att man normalt måste räkna med att vissa störningar trots allt kommer att uppträda; beträffande dessa gäller naturligtvis att de måste mötas med motåtgärder i efterhand om man vill reducera skadeverkningarna.

Den aktiva adaptationen kan vara av olikartad natur. Vi skall här skilja på två olika aktivitetsgrader. Vid den ena av dessa, den lägre, har man ambitionen att påverka miljön i en sådan utsträckning att den nuvarande positionen kan bibehållas. Man strävar således efter

att förhindra uppkomsten av mot en själv riktade hot, och om sådana trots allt skulle inträffa, att eliminera dessa. Annorlunda uttryckt skulle vi kunna säga att man strävar efter att hindra "balansrubbningar" i systemet, eller - om en sådan inträffat - att få systemet att återgå till det tidigare tillståndet.²¹⁵⁾

Vid den andra aktivitetsgraden, den högre, nöjer man sig inte med att försöka hindra uppkomsten av mot en själv riktade hot; man strävar dessutom efter att påverka miljön så att den egna positionen skall kunna förbättras. Man försöker ta initiativ till förändringar i det internationella systemet som förbättrar den egna positionen - och därigenom även möjligheterna till ökad måluppfyllelse. Detta innebär inte bara att man strävar efter att nå sina nuvarande mål i högre utsträckning än tidigare utan även att man bereder sig på att inkorporera nya mål; den högre graden av aktiv adaptation innehåller således en innovativ aspekt.

Det är dock utomordentligt svårt för en enskild part att helt kontrollera utvecklingen. Mot bakgrund av vad vi tidigare sagt om de givna faktorerna torde det vara omöjligt att åstadkomma någonting sådant. På grund härav måste även den som uppträder mycket aktivt räkna med att det kommer att uppträda förändringar som han inte räknat med. Vi har tidigare bara pekat på den negativa sidan härav, då det inträffade utgör ett hot som man strävar efter att eliminera. Men en oförutsedd förändring utgör inte alltid ett hot. Den kan också utgöra en möjlighet, vilken det gäller att ta tillvara för den som strävar efter att förbättra sin position på ett aktivt sätt.

- o -

Framställningen i detta avsnitt har avsiktligt givits en översiktig karaktär; den tjänar i första hand syftet att sätta in de följande avsnitten i ett större sammanhang. I dessa skall vi begränsa vårt synfält till att omfatta det sätt på vilket enskilda parter tenderar att uppträda i säkerhetspolitiska sammanhang. Vi kommer att rikta in oss på frågeställningar som är förknippade med handlings- och resultatrutrummen. I det närmast följande avsnittet skall vi behandla det förstnämnda. Vi kommer där att ta upp olika typer av handlingsprogram²¹⁶⁾ samt förhållandet mellan handlingsprogram och kapacitet. Även det därpå följande avsnittet ägnas åt frågor med anknytning till handlingsrummet. Därefter lämnar vi detta för att övergå till resultatrutmet. Slutligen skall vi försöka redovisa det bakomliggande mönster som vi tycker oss ha upptäckt vid vår analys av den säkerhetspolitiska processen.

2.2. Kapabilitet och handlingsrum

I detta avsnitt skall vi belysa sambandet mellan kapabilitet och handlingsrum samt det principiella mönstret för dessas utveckling över tiden som en funktion av inlärning och adaptation. Vi skall inleda vår framställning med en diskussion av det just nämnda sambandet; därefter övergår vi till utvecklingsaspekten.

Det råder ett uppenbart samband mellan kapabilitet och handlingsrum – om den förra ökar så vidgas det senare. Kapabiliteten inverkar således på alternativmängden. Men det finns även andra faktorer som inverkar på handlingsmöjligheterna. De mest framträdande av dessa faktorer utgörs naturligtvis av övriga aktörer; väsentligast av dessa är huvudmotståndaren. Det stora problemet inom säkerhetspolitiken är emellertid att man ofta har brist på adekvata informationer om övriga aktörers kapabilitet, intentioner och beslutsamhet. På grund härav kommer agerandet i regel att ske under omständigheter som präglas av osäkerhet. Låt oss först rikta in oss på kapabiliteten.

Detta – att de olika aktörerna ofta har brist på adekvat information om varandras kapabilitet – ger en skicklig aktör möjlighet att påverka motståndarens uppfattning om det egna handlingsrummets utsträckning. Man kan göra det svårt för denne att tillägna sig information i det nämnda svseendet genom olika former av avskärmningsmanövrer. Vidare är det möjligt att utge sig för att disponera vapen eller annat som man egentligen inte har tillgång till; förutsättningen härför är naturligtvis att det går att hindra motståndaren från att kontrollera de felaktiga uppgifterna. Om man lyckas bibringa motståndaren en överdriven uppfattning om den egna förmågan kommer detta förmögligen att påverka dennes uppträdande.²¹⁷⁾ Det är således möjligt att vidga det egna handlingsrummet – eller åtminstone andras uppfattning om detta, vilket är det väsentliga – på ett sätt som inte svarar mot den reella kapabiliteten. Det råder med andra ord inte något entydigt samband mellan kapabilitet och handlingsrum; under vissa omständigheter är det fullt möjligt att till exempel använda sig av en avskräckningsstrategi som man egentligen saknar underlag för.

Vi skall nu gå in på betydelsen av övriga parters intentioner och beslutsamhet. Även detta område brukar karaktäriseras av osäkerhet. Detta har att göra med att vissa aktörer kan ha "dolda" intentioner, d.v.s. dessa redovisas inte öppet. Det främsta skälet härtill brukar vara att man tror att en öppen redovisning skulle göra det svårare att förverkliga de nämnda intentionerna. Dessutom kan det vara så att de öppet redovisade avsikterna är av propagandakaraktär. De centrala beslutsfattarna kan på detta sätt påverka stödets omfattning, åtminstone på kort sikt. I det längre perspektivet medför ett sådant uppträdande dock att man riskerar att gå miste om stödet från en del av de tidigare stödgrupperna. De statsledningar som inte har några klart uttalade långsiktiga mål kan emellertid tänkas vara villiga att ta denna risk i utbyte mot den framflyttning av positionerna som det temporära stödet möjliggör.

Det sagda ger vid handen att det sällan är möjligt att uttala sig om andra aktörers egentliga intentioner med någon högre grad av säkerhet. Då man inte kan lita på deras egna utsagor tvingas man ofta att försöka sluta sig till deras verkliga avsikter genom ett studium av deras tidigare uppträdande. Man skulle kunna säga att de föreställningar man har om andra aktörers intentioner är av hypotetisk karaktär. Detta förhållande, i kombination med osäkerheten om övriga parters vilja att genomföra sina intentioner, gör det svårt att bestämma genomförbarheten av olika handlingsalternativ. Det räcker inte att känna till de övriga aktörernas kapabilitet; för att kunna bedöma de egna handlingsmöjligheterna på ett realistiskt sätt bör man även äga kunskap om övriga parters intentioner och beslutsamhet.

Det sagda för oss in på trovärdighetsbegreppet, vilket är centralt inom säkerhetspolitiken. Detta gäller för såväl offensiva som defensiva sammanhang. I det senare fallet gäller det att sprida föreställningen att man är fast besluten att värja sig och i det förra att man verkligen har för avsikt att gå till aktion om den hotade inte faller undan. Trovärdigheten påverkas inte bara av tillgången på försvars- respektive anfallsresurser - beslutsamheten att utnyttja dessa är också betydelsefull.²¹⁸⁾ Man kan därför säga att trovärdighetsbegreppet har en psykologisk aspekt. Vi menar således att trovärdigheten kan fluktuera över tiden, även om försvars- respektive anfallsresurserna förblir konstanta.

En aktörs trovärdighet har en tendens att avta om denne inte omsätter sina utfästelser i praktisk handling. Detta förhållande är välkänt även på andra områden än det säkerhetspolitiska - en människa som underläter att uppfylla gjorda utfästelser kommer efter hand att bli mer och mer negligerad. Trovärdighet är något som måste byggas upp och underhållas. Det vore exempelvis felaktigt att föreställa sig att de sovjetiska inmarscherna i Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968 skulle betraktas såsom enbart negativa företeelser från sovjetisk sida; de nämnda ingreppen har även fyllt den ur sovjetledarnas synvinkel positiva funktionen att förbättra deras trovärdighet. Man har med andra ord visat att de utfästelser som man gör inte bara är tomt prat - och detta är väsentligt för att trovärdigheten skall kunna bibehållas på en hög nivå. Detta gäller naturligtvis inte bara för Sovjetunionen.²¹⁹⁾

Att bygga upp och bibehålla trovärdigheten är i regel förenat med vissa kostnader. Samtidigt är den emellertid så värdefull att man ofta är villig att ta dessa. Det vore naturligtvis idealiskt om man kunde vara både omtyckt och respekterad, men detta är inte alltid möjligt. Låt oss erinra oss Machiavellis ord:

"Av detta uppstår frågan om det är bättre för en furste att vara älskad än fruktad eller om det är bättre att vara fruktad än älskad. Man kan svara att man vill vara både det ena och det andra, men därför att det är svårt att förena båda delarna är det mycket säkrare att vara fruktad än älskad, om man måste vara ettdera."²²⁰⁾

Vi kan nu dra samman trådarna från det som hittills har sagts i detta avsnitt. De egna handlingsmöjligheterna påverkas, men bestäms inte helt, av den egna kapabiliteten. Denna måste ställas i relation till andra aktörers kapabilitet, intentioner och beslutsamhet. Det föreligger emellertid ofta osäkerhet på dessa punkter. Detta ger upphov till ett utrymme för manövrering. En skicklig aktör kan i vissa fall lyckas framställa sig såsom starkare och mera beslutsam än han egentligen är, vilket i sin tur inverkar på de övriga aktörernas uppträdande. Det råder med andra ord inte någon fullständig överensstämmelse mellan kapabilitet och handlingsrum. Den förra är bara en faktor, om än en väsentlig sådan, som inverkar på det senares omfattning.

- o -

Vi skall nu ge oss in på den andra huvuduppgift som vi förelagt oss i detta huvudavsnitt; som tidigare nämnts består denna i att försöka få ett grepp om det principiella mönstret för kapabilitetens och handlingsrummets utveckling över tiden som en funktion av inlärning och adaptation. När det gäller handlingsrummet kommer vi framför allt att sikta in oss på dessas "innehåll" - handlingsprogrammen - samt på hur dessa interagerar och utvecklas. Vad beträffar kapabiliteten så är vi ute efter att bilda oss en uppfattning om hur förändringar i denna initieras och vilka uttryck dessa tar sig.

Det har redan framhållits att handlingsrummets omfattning i betydande utsträckning är avhängigt av kapabiliteten. Man får i stort sett räkna med att de båda nämnda företeelserna kommer att utvecklas parallellt. I den följande framställningen skall vi först koncentrera oss på handlingsprogrammen. Därefter går vi vidare och tar upp kapabiliteten till behandling. Man bör emellertid komma ihåg, att de båda företeelserna hör intimit samman.

I det föregående avsnittet har vi gjort en översiktlig belysning av hur en enskild part i en konfrontation kan tänkas agera. Vi skall nu komplettera det tidigare sagda. När det gäller den taktiska typen av handlingsprogram skall vi dock fatta oss tämligen kort. Ett av skälerna härtill är att taktiken i regel inte hör hemma på den nivå där denna framställning har sin focuspunkt. De centrala beslutsfattarna torde bara i begränsad utsträckning befatta sig med taktiska frågor. De taktiska beslutene äger normalt rum på en underordnad nivå. Det andra huvudskälet till att vi snabbt går förbi den taktiska aspekten är att taktiken är relaterad till strategin på ungefär samma sätt som den sistnämnda till den strategiska doktrinen. Vi har tidigare liknat doktrinen vid en ram som begränsar de strategiska handlingsmöjligheterna; inom denna ram kan man dock välja olika strategier. När man valt en viss strategi så begränsar denna de taktiska handlingsmöjligheterna på ungefär samma sätt.

Eftersom de olika typerna av handlingsprogram är beroende av varandra måste de koordineras om de skall kunna verka i samma riktning, d.v.s. mot aktuella mål. Om det taktiska beslutsfattandet är delegerat till en lägre nivå gäller det således för de centrala beslutsfattarna att försöka åstadkomma den nämnda koordinationen. Det finns

ingen anledning att här gå närmare in på hur detta kan åstadkommas - vilken eller vilka styrformer som är att föredra. Den centrala ledningen måste emellertid på något sätt bringa taktiken i överensstämmelse med strategin om de skall kunna verka i samma riktning.

Med utgångspunkt från vår tredelning av handlingsprogrammen i taktik, strategi och strategisk doktrin kan vi säga att taktiken hänför sig till det kortstiktiga perspektivet, strategin till ett längre sådant och doktrinen till det längsta perspektivet. Taktiken kommer därför normalt att vara den typ av handlingsprogram som ändras först och oftast. Utfallet av en viss taktik blir snabbt uppenbart, varefter en anpassning av denna kan ske till de nya omständigheterna. Anpassningen torde i regel initieras av ett icke-satisfierande utfall. Som tidigare påpekats har man anledning att förvänta sig att förändringarna till en början kommer att vara av kvantitativ karaktär. Först i ett senare skede, om de smärre förändringarna inte ger ett tillfredsställande resultat, kan vi vänta oss en artförändring av taktiken. Detta beror främst på att det inte är möjligt att avgöra om en viss taktik verkligen är undermålig annat än efter ordentlig utprovning.

Den taktiska adaptiviteten begränsas som nämnts av den valda strategin. Innan man förändrar den sistnämnda är det emellertid troligt att taktiken har modifierats i flera omgångar. Först då de taktiska handlingsmöjligheterna bedöms vara uttömda, utan att det förväntade resultatet har nåtts, uppstår det krav på en förändring av strategin. Taktiken måste med andra ord spränga den strategiska ramen för att man skall kunna förverkliga sina avsikter.

Vi skall nu behandla de två övriga typerna av handlingsprogram. Vår uppgift består i att belysa hur dessa utvecklas över tiden samt på vilket sätt de är relaterade till varandra. Låt oss anta att vi kommit till en punkt där en viss strategi visat sig ge ett otillfredsställande resultat. Detta kommer troligen först att leda till en förändring av strategin som snarare är av grad än av artkaraktär. Huvudanledningen till att man inte byter ut strategin i ett tidigt stadium är naturligtvis att vi här har att göra med ett relativt långsiktigt handlingsprogram; det tar tid att initiera och följa upp resultatet av en strategi. Vidare är det i regel kostsamt att byta ut densamma med korta mellanrum. Snabba förändringar gör lätt ett opportunistiskt intryck, vilket kan reducera stödet. Om ett strategibyte kräver nya typer av materiel är även detta ett hinder mot snabba och stora förändringar; det är oftast betydligt lättare att öka produktionen av samma materieltyp än att lägga om tillverkningsprocessen. Och om tillverkningen är utlagd på olika specialiserade företag, i synnerhet om dessa är privatägda, brukar även detta vara en tröghetsfaktor - snabba kast är svår bemästrade och kanske även förlustbringande.

Skulle den gradvisa förändringen av strategin inte leda till det avsedda resultatet kan vi vänta oss en förändring av artkaraktär.²²¹⁾ Det bör i detta sammanhang framhållas att strategiska omdispositioner i viss utsträckning kan äga rum inom ramen för samma kapabilitet, eftersom en viss mängd säkerhetspolitiska påverkningsinstrument ibland kan utnyttjas på olika sätt. En sådan förändring kräver dock kreativa beslutsfattare. Det strategiska nytänkandet är med andra ord en viktig

faktor i säkerhetspolitiska sammanhang; när två konfliktdeltagare är ungefär jämnstarka kan den nämnda faktorn bli avgörande eller i varje fall leda till att den kreativa sidan tillskansar sig initiativet.

Vi har ovan talat om förändringar av artkaraktär. Dessa kan vara av mer eller mindre radikal natur. När de mindre djupgående förändringarna inte leder till ett satisfierande resultat brukar detta leda till en mera radikal förändring av strategin.²²²⁾ Det bör framhållas att förändringar av den sistnämnda typen torde vara relativt sällsynta. Det är dock svårt att i detalj ange intervallen mellan sådana förändringar, eftersom tidsperiodens längd påverkas av olika faktorer såsom motståndarens uppträdande, tekniska genombrott, ekonomisk tillväxttakt och inrikespolitiska förhållanden.

Då vi redan tidigare i detta avsnitt har berört några faktorer som motverkar snabba svängningar i strategin finns det inte anledning att återgå in på denna fråga. Låt oss emellertid dröja något vid de risker som de centrala beslutsfattarna utsätter sig för vid radikala förändringar av strategin. För det första är det utomordentligt svårt att förutsäga utfallet av en helt ny strategi. Det är knappast möjligt att överblicka alla de faktorer som inverkar på resultatet av en strategi av helt ny typ. Detta är ett av huvudskälen till att förändringen i regel inte är språngartad, den tenderar i stället att vara partiell och baserad på successiv inlärning och adaptation.

Fundamentala förändringar i strategin upplevs ofta som riskabla av de centrala beslutsfattarna, framför allt därför att sådana förändringar kan få oväntade "sidoeffekter" av allvarligt slag; härmed åsyftas exempelvis att konflikten sprider sig på ett okontrollerbart sätt. En sådan utveckling vill man naturligtvis helst undvika mot bakgrund av de nuvarande vapnens destruktivitet. Men även om man bortser från detta så är en försvagning av kontrollmöjligheterna ytterst ovälkommens. Detta har att göra med att en uttunning av de nämnda möjligheterna - någon absolut kontroll förekommer knappast inom säkerhetspolitiken - ofta leder till förbrukade reserver och därmed till minskad handlingsfrihet.

En radikal förändring kan även medföra risker med avseende på stödfaktorn; vi har redan tidigare berört detta då vi framhöll att snabba och kraftiga svängningar i strategin lätt ger ett opportunistiskt intryck. Dessutom tenderar sådana omvälvningar att framkalla motstånd från de intressegrupper som varit engagerade i genomförandet av den tidigare handlingslinjen.²²³⁾ Detta är ett alltför välkänt förhållande för att behöva utredas i detta sammanhang. Däremot skall vi säga något om de psykologiska och politiska konsekvenserna av ett "instabilt" uppträdande.

När en strategi väl har valts och accepterats av stora mänskogrupper får detta psykologiska effekter. De som ägnat sig åt strategins genomförande, varje sig detta skett direkt eller indirekt, tenderar att "bindas" av sitt ståndpunktstagande och sina insatser.²²⁴⁾ Förenklat uttryckt kan man säga att det kostar på att erkänna att man accepterat någonting felaktigt och ineffektivt - att de gjorda ansträngningarna skulle ha varit förgäves. Detta, att mänsklor som

tagit ställning för och satsat på något inte gärna är villiga att ändra uppfattning, medför att de centrala beslutsfattarna utsätter sig för risker om de byter handlingslinje med korta mellanrum. De nämnda riskerna blir inte mindre av att den just behandlade psykologiska mekanismen kan utnyttjas i politiska syften. Detta förhållande torde vara särskilt uttalat i pluralistiska samhället, där oppositionen som bekant inte brukar vara sen att utnyttja de existerande känslostämningarna.

Det bör vidare påpekas att graden av motstånd även är beroende på till vilket område förändringen hänför sig, liksom i vilket sammanhang den introduceras. Det strategiska kärnvapentänkandet har exempelvis blivit svårt att följa för icke-specialister. Detta gör det komplicerat för folk i allmänhet att ta ställning i sådana frågor. Vad beträffar sammanhanget så är detta ofta betydelsefullt. När man beslutat att övergå till en kärnvapenpräglad strategi i Europa så var detta i och för sig ett viktigt steg. Men det uppfattades inte såsom särskilt radikalt, eftersom den nya strategin passade in i den föreställningsvärld som då var förhärskande i väst - den andra sidan ansågs vara aggressiv och måste därför stoppas med alla tillgängliga medel.

Radikala förändringar i strategin är sålunda förknippade med vissa riskmoment, vilka de centrala beslutsfattarna i regel vill undvika. De oftast förekommende modifikationerna tenderar därför att bli marginella. När dessa, efter upprepade försök, inte ger ett tillfredsställande resultat, blir emellertid även ett sådant agerande riskabelt. Under dessa omständigheter kan vi vänta oss att det kommer att inträffa mera radikala förändringar på det strategiska området. Detta har att göra med förhållandet att en strategi som inte ger godtagbart resultat troligen medför att det uppstår oro i de egna ledern; om tillräckliga åtgärder inte vidtas i tid kommer detta att undergräva förtroendet för de centrala beslutsfattarna. Dessa kan sägas befina sig mellan två eldar, där den ena av dessa motsvaras av de "sido-effekter" som nya och oprövade strategier ofta har, och den andra representerar de risker som emaneras ur ett icke-satisfierande resultat. Helst vill man naturligtvis undvika att bli bränd över huvud taget. Detta leder enligt vår uppfattning till att de centrala beslutsfattarna i den mån det är möjligt arbetar med marginella förändringar; detta gäller i det kortstiktigare perspektivet. Förr eller senare kommer dock de förändrade omständigheterna troligen att leda till att de marginella justeringarna blir otillräckliga som instrument för att åstadkomma en godtagbar måluppfyllelse. Man kan då förvänta sig en radikal förändring av den tidigare utnyttjade strategin.

Vi skall nu övergå till förhållandet mellan doktrin och strategi samt till hur den förra utvecklar sig över tiden. Som tidigare framhållits består en strategisk doktrin av ett antal allmänna principer som utgör ett slags riktlinjer för det säkerhetspolitiska agerandet. Doktrinen kan också ses som en ram som begränsar de strategiska handlingsmöjligheterna; man tillåts i regel inte att gå utanför densamma vid val av strategi.

På 1950-talet härskade i USA den massiva vedergällningens doktrin.²²⁵⁾ Denna infördes formellt 1954 men hade i praktiken varit i bruk redan tidigare. Den nämnda doktrinen angav de allmänna principerna, ramen, för det säkerhetspolitiska uppträdet. Kort uttryckt innebar den

massiva vedergällningens doktrin att USA gjorde klart för sina motståndare att amerikanarna inte skulle tveka att sätta in kärnvapen i en konfrontation, även om motståndaren inte gjorde detta. Under den senare delen av 1950-talet började denna doktrin att utsättas för kritik. De som stod för kritiken menade, främst beroende på de sovjetiska framstegen på robotområdet, att det amerikanska hotet inte längre var tillräckligt trovärdig, trots att USA:s strategiska kärnvapenstyrka var betydligt mångsidigare än motståndarens.²²⁶⁾

Det finns inte anledning att här gå närmare in på denna fråga; vi vet vad som hände. J F Kennedy tillhörde den grupp som ansåg att den massiva vedergällningens doktrin var föräldrad och ineffektiv. När han blivit president beordrade han därför en omvärvärdering av den säkerhetspolitiska grundsynen. Följden härav blev som tidigare framhållits att den massiva vedergällningens doktrin utmönstrades och att en graderad sådan infördes i stället.²²⁷⁾

Vårt exempel indikerar att den strategiska doktrinen är ett handlingsprogram med lång "livslängd" - i detta fall ungefär ett decennium. Som tidigare framhållits är de andra huvudtyperna av handlingsprogram av kortare varaktighet, särskilt då taktiken.

Det bör slutligen framhållas att den strategiska doktrinen inte är en helt statisk företeelse. Då den tar sig formen av allmänna principer är det ibland problematiskt att avgöra om en viss strategi verkligen står i motsättning till de nämnda principerna. Uttryckt på ett annat sätt kan man säga att den ram som doktrinen liknats vid inte är helt entydigt avgränsad. Det är därför svårt att bestämma den rätta "hemvisten" för de alternativ som ligger i närheten av den nämnda ramen. Vidare är denna inte helt oelastisk - en doktrin kan ofta tolkas på något varierande sätt. Men elasticiteten är inte hur stor som helst. Vårt exempel visar att doktrinen förr eller senare blir till en boja som hindrar de centrala beslutsfattarna från att finna nya och effektivare handlingsalternativ. När man kommit till den punkt där det anses omöjligt att finna satisfierande lösningar inom ramen för den tidigare utnyttjade doktrinen blir det aktuellt att avlägsna denna boja; i vårt exempel motsvaras detta av den massiva vedergällningens avveckling och övergången till en graderad doktrin.

- 0 -

Vi skall nu återvända till kapabilitetsfrågan. Som tidigare utretts påverkas handlingsrummets utsträckning av kapabilitetens omfattning. Det har vidare påpekats att man får räkna med en i stora drag parallell utveckling av de båda nämnda företeelserna. Låt oss nu gå in på mekanismerna bakom initieringen av kapabilitetsförändringar liksom på formerna för dessa över tiden.

Vi har redan varit inne på hur det uppnådda resultatet påverkar det fortsatta valet av handlingsprogram - då utfallet inte anses vara tillfredsställande brukar detta leda till att programmet modifieras. I viss utsträckning kan detta ske inom ramen för samma underlag, eftersom detta ibland går att utnyttja på olika sätt. Detta är emellertid bara möjligt till en viss gräns. Om denna nås utan att ett satisfierande resultat har uppnått, då återstår i princip två alter-

nativ. Det ena består i att acceptera ett sämre resultat än man från början hade tänkt sig. Det andra alternativet består i att utöka kapabiliteten och därigenom vidga handlingsrummet i syfte att kunna nå ett bättre resultat än om detta inte skett. Då det är riskabelt för de centrala beslutsfattarna att inte leva upp till gjorda utfästelser torde det senare alternativet i regel komma att tillgripas. Man kan med andra ord förvänta sig att om handlingsrummet uttömts utan att ett godtagbart resultat kunnat uppnås, då kommer detta förmodligen att initiera en kapabilitetsförändring.²²⁸⁾

I vissa fall kan det emellertid vara andra förhållanden som utlöser en sådan förändring. Säkerhetspolitiska aktörer har en tendens att ställa de egna resultaten i relation till andra och jämförbara aktörers framgångar.²²⁹⁾ Om en sådan aktör uppnår bättre resultat än man väntat sig upplevs förmodligen den egna måluppfyllelsen såsom otillfredsställande, även om denna inte varit sämre än väntat. Detta föder ett behov av en kapabilitetsförändring om man vill försöka hävda sig i konkurrensen. De egna ambitionerna kan med andra ord genomsyssla förändringar som en funktion av andra aktörers uppnådda resultat, vilka i så fall först fungerar som avtryckare till en förändring i innebörden av "tillfredsställande resultat" och därefter med avseende på den kapabilitet som behövs för att förverkliga de nya ambitionerna.

Det sagda för oss över till vår nästa uppgift, vilken består i en belysning av de mera allmängiltiga formerna för kapabilitetens utveckling över tiden. Vi utgår härvid från att man är motiverad att söka efter olika utvägar att öka kapabiliteten. Låt oss börja med att fråga oss vad som ligger närmast till hands i det kort siktiga perspektivet.

Det vore unrealistiskt att tro att være sig individer, organisationer eller stater under gynnsamma omständigheter - då de utan större ansträngning når sina mål - skulle utnyttja alla tillgängliga resurser på bästa sätt. Under förutsättning att detta antagande är riktigt kommer man således att disponera en "mobiliseringreserv", vilken kan utnyttjas när omständigheterna blir mindre gynnsamma.²³⁰⁾ Vi kan därför förvänta oss att denna reserv kommer att utnyttjas för att motverka en resultatförsämring då svårigheter uppstår. Det finns inte skäl att här gå närmare in på vilka uttryck som den nämnda mobiliseringen kan ta sig;²³¹⁾ vi är som nämnts ute efter de allmänna principerna för kapabilitetens förändring över tiden. Den första av dessa skulle således bestå i en mobilisering av den reserv som normalt finns tillgänglig vid övergången från gynnsamma till ogynnsamma omständigheter.

Än så länge har vi bara belyst kapabilitetens förändring över huvud taget. Kravet på en sådan brukar dock sällan uppstå samtidigt över hela fältet. Det troliga är i stället att de otillfredsställande resultaten kommer att uppträda inom ett begränsat antal sektorer av det nämnda fältet. Vårt tidigare resonemang om förekomsten och utnyttjandet av en "mobiliseringreserv" torde därför till att börja med komma att hämföra sig till de sektorer som har problem med att nå de avsedda resultaten. Men låt oss anta att den mobilisering som

görs i dessa sektorer inte räcker till för att åstadkomma en tillfredsställande måluppfyllelse, samt att det råder ett beroendeförhållande mellan de olika sektorerna inom det nämnda fältet. De sektorer där man inte förmår uppnå de avsedda resultaten kommer i så fall att få karaktären av "flaskhalsar". I en sådan situation kan de centrala beslutsfattarna knappast underläta att ingripa - de måste åstadkomma en reallokering om totalresultatet skall kunna bli godtagbart. Vi tänker således på en överföring av reserver från vissa sektorer till andra, där ett extratillskott förefaller vara av nöden.²³²⁾ Det är troligt att denna reallokering kommer att påbörjas först då den lokala mobiliseringen har misslyckats; reallokeringen hänför sig därför normalt till ett något långsiktigare perspektiv än mobiliseringen.

Den ovannämnda formen av reallokering behöver inte förekomma i renodlad form. Detta torde snarare höra till undantagen. En avtappning av tillgångar stöter ofta på motstånd från den eller de sektorer som skall leverera de nämnda tillgångarna. Vidare är substituerbarheten långt ifrån alltid fullständig. Vi har därför anledning att vänta oss att man i de utsatta sektorerna kommer att försöka åstadkomma en tillväxt av kapabiliteten när man märker att denna är otillräcklig som underlag för ett uppnående av de önskade resultaten. I vissa fall är det möjligt att åstadkomma den nämnda tillväxten på egen hand. I andra fall visar det sig emellertid nödvändigt att överföra resurser från mindre utsatta och mindre vitala sektorer till sådana där läget är mera prekärt. Beroende på lägets specifika karaktär kan vi förvänta oss att de överförda resurserna kommer att bli av olika slag. Om man står inför en situation vars främsta karaktäristika är pressade tidsförhållanden kommer reallokeringen troligen att avse kapabilitetsenheter som i huvudsak är färdiga för direktinsats utan ytterligare bearbetning. I ett något långsiktigare perspektiv kan det även bli aktuellt att föra över resurser av en annan karaktär - sådana som är användbara för att åstadkomma en ökad tillväxt i utsatta sektorer.

Reallokering och tillväxt kan med andra ord ske parallellt; detta torde vara särskilt vanligt om två villkor är för handen. Det ena av dessa är att det gäller en sektor som är utsatt för starka och varaktiga påfrestningar, och att man därför är i behov av en utökad kapabilitet. Det andra villkoret är att den utsatta sektorn är av vital betydelse ur helhetens synvinkel, och att man i det utsatta sektorn inte självständigt är i stand att åstadkomma den nödvändiga tillväxten. Om dessa båda villkor är för handen kan vi vänta oss en parallellitet i det nämnda avseendet.²³³⁾

Det är emellertid inte säkert att all kapabilitetstillväxt är en reaktion på ett yttre tryck. Denna förklaringsfaktor torde äga sin största tillämpbarhet på status quo-inriktade statsbildningar och sammanslutningar. De som är inriktade på förändring agerar i regel mera aktivt, även när det gäller kapabiliteten. Om man skall ha en realistisk möjlighet att kunna åstadkomma de avsedda förändringarna är det ofta nödvändigt att vidga det egna handlingsrummet. Ett sätt att åstadkomma en sådan vidgning är att utöka den egna kapabiliteten. Vi kan därför vänta oss att förändringsinriktade statsbildningar kommer att eftersträva snabb kapabilitetstillväxt, även om de inte anser sig vara utsatta för ett yttre tryck.

2.3. En aktiv totalsyn

I föregående avsnitt behandlade vi behovet av koordination mellan olika typer av handlingsprogram. Denna koordination är emellertid bara en del av den totala samordningsproblematiken. Vid närmare betraktande finner man att säkerhetspolitiken numera har en total karaktär. I ett litet och defensivt inriktat land som Sverige ayspeglas detta förhållande genom förekomsten av ett totalförsvär.²³⁴⁾ För stater av expansivistisk karaktär måste man också räkna med förekomsten av en offensiv komponent. Och som vi har tidigare utrett är de defensiva och offensiva komponenterna intimit förknippade; för att bästa effekt skall kunna uppnås måste de anpassas till varandra med utgångspunkt från egna mål och inverkan av övriga parter.²³⁵⁾

Allmänt kan sägas att det föreligger ett behov av ett totalt synsätt. Detta gäller inte bara för säkerhetspolitiken utan över huvud taget, eftersom det råder en betydande interdependens mellan de flesta komponenter i ett modernt samhälle. En sådan makroenhet har naturligtvis såväl säkerhetspolitiska som icke-säkerhetspolitiska mål. Höjd levnadsstandard är ett exempel på det sistnämnda typen av mål. Det kan emellertid bli svårt att höja denna om en stor del av resurserna används inom säkerhetspolitiken. I situationer av den nämnda typen uppstår därför ett konkurrensförhållande – resurser som överförs från ett område till ett annat försvårar förverkligandet av målsättningen på det förstnämnda området medan man lättare kan förverkliga sina avsikter på det senare. Det gäller därför att kunna åstadkomma en adekvat avvägning mellan olika områden.

Vårt resonemang baseras på förutsättningen att resurserna är knappa. Detta torde emellertid vara en realistisk utgångspunkt; det är en alldaglig erfarenhet att det inte går att få alla sina krav tillgodosedda. Det är faktiskt svårt att föreställa sig en situation som inte präglas av knapphet i något avseende. På grund härav ställs de centrala beslutsfattarna inför komplicerade avvägningsproblem. För att kunna lösa dessa på ett tillfredsställande sätt är det väsentligt att man anlägger ett så totalt synsätt som möjligt. Eftersom vi redan tidigare har behandlat koordinationen mellan olika typer av handlingsprogram skall vi här lämna denna aspekt därför. Vi kommer i stället att sikta in oss på den strategiska samordningsproblematiken.

Tidigare har begreppet strategi använts i allmän bemärkelse. Det är naturligtvis även möjligt att använda denna term i mera begränsad mening. Man kan exempelvis tala om militär strategi, ekonomisk strategi, politisk strategi osv. Vi får då ett antal särskilda strategier, vilka kan användas var för sig eller tillsammans beroende på vad man anser vara effektivast. I Sverige har vi som nämnts ett totalförsvär innehållande såväl militära som icke-militära komponenter. Men har man ett totalförsvär, då synes det även vara motiverat att ha en totalförsvarsstrategi om man vill utnyttja sina resurser på bästa sätt. Och när det gäller stora och mäktiga stater torde det vara motiverat att tillskriva dessa ett totalt synsätt i såväl defensivt som offensivt avseende. I det följande kommer vi att använda oss av begreppet totalstrategi. Härmed avser vi det sätt på vilket man dispernerar sina resurser, såväl materiella som icke-materiella, för att uppnå eftertraktade mål, eller för att försvara det som redan uppnåtts.²³⁶⁾

Totalstrategin består av ett större eller mindre antal särskilda strategier, varav den militära bara är en bland de övriga, även om den utåt sett kanske är den mest framträdande. Var och en av dessa särskilda strategier har sina speciella särdrag, och vilken strategisk kombination som är att föredra beror på det läge som man ställs inför. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om förekomsten av knapphet kan de centrala beslutsfattarnas problem sägas bestå i att ur den existerande instrumentuppsättningen välja ut och kombinera de redskap som förväntas leda till en godtagbar måluppfyllelse under bibehållens handlingsfrihet. Det sistnämnda förutsätter att man hushåller med resurserna, eftersom varje bindning av dessa reducerar handlingsfriheten. Och då man bara i undantagsfall kan förutsäga utfallet av en säkerhetspolitisk aktion med någon högre grad av precision är det väsentligt att man undviker onödiga bindningar - man är i behov av en reserv för att kunna möta oväntade lägesförändringar.

Att man använder sig av en totalstrategi innebär inte nödvändigtvis att alla tillgängliga resurser utnyttjas vid varje tillfälle. Så är i regel inte fallet, även om detta kan tänkas förekomma - exempelvis då man håller på att förlora eller vinna och därfor "sätter allt på ett kort". Det vanligaste förekommande fallet torde emellertid vara att man strävar efter att bibehålla en så pass stor reserv att eventuella överraskningsmoment kan klaras av. Och förekomsten av sådana är snarare regel än undantag inom säkerhetspolitiken. De centrala beslutsfattarna ställs därfor inte bara inför uppgiften att välja den strategiska kombination som de tror skall leda till aktuella mål; samtidigt måste man tänka på att bibehålla handlingsfriheten.

Den som utformar totalstrategin har i första hand att ta hänsyn till den egna positionen i förhållande till övriga i konflikten inblandade parter, framför allt då huvudmotståndaren, samt till dessas avsikter och förväntade uppträdande. På grundval härav gäller det att bedöma den kostnad, effekt och risk som är förknippad med de till buds stående handlingsmöjligheterna. Man är kort uttryckt ute efter att försöka bestämma vilken eller vilka av de särskilda strategierna som på effektivaste sätt kan förväntas leda fram till aktuella mål.

Vi skall nu försöka belysa det ovan sagda på ett mera formaliserat sätt. För att kunna göra detta utgår vi från vissa förutsättningar. Låt oss anta att man har en given målsättning samt en viss mängd resurser. Den resursmängd som man avser sätta in antas kunna uppdelas i små och substituerbara enheter, vilka i det följande kommer att kallas för säkerhetsenheter, e. Dessa enheter tilldelas de särskilda strategierna, S_1, S_2, \dots, S_n , vilka är de instrument som skall utnyttjas vid målförverkligandet. Det gäller nu att fördela ett visst antal säkerhetsenheter $\sum_{i=1}^N e_i = E$, mellan strategierna, S_k ; $k = 1, 2, \dots, n$.

När säkerhetsenheterna har fördelats kan det tillskott till säkerheten som varje särskild strategi ger tecknas på följande sätt:

$$m/S_1(e)/, m/S_2(e)/, \dots, m/S_n(e)/$$

där den diskreta variabeln e betecknar 0, 1 eller flera säkerhetsenheter, beroende på hur många sådana enheter som tilldelats respektive strategi. Förutsatt att additivitet föreligger så gäller för totalvärdet M :

$$M = m/S_1(e)/ + m/S_2(e)/ + \dots + m/S_n(e)/;$$

Överensstämmelse i fråga om marginaleffekter brukar anses innebära att man har funnit den bästa resursfördelningen. Vi tecknar detta på följande sätt:

$$\frac{m}{S_1(e)} = \frac{m}{S_2(e)} = \dots = \frac{m}{S_n(e)};$$

Härvid är den marginella säkerhetseffekten vid ett tillskott av en säkerhetsenhet lika stor oavsett i vilken strategi den sätts in. I vårt fall skulle vi kunna tolka detta så att vi funnit den bästa totalstrategin.

Vid närmare eftertanke inses att det ovanstående resonemanget baseras på orealistiska förutsättningar. De säkerhetspolitiska resurserna utmärks inte av fullständig substiuerbarhet, och den marginella säkerhetseffekten går inte att bestämma med någon större säkerhet; dessutom torde det vara orealistiskt att förutsätta additivitet. Vår formalisering skall därför betraktas som en idealiserad framställning av ett säkerhetspolitiskt tänkande som syftar till att finna den bästa totalstrategin. På grund av de "friktioner" som finns inneboende i den faktiska verkligheten går det inte att leva upp till det nämnda idelet; strävan kommer i stället att bli att närrma sig detta så mycket som möjligt.

I själva verket inbegriper utformningen av den totala strategin även ett bestämmande av i vilken form resurserna inom de särskilda strategierna skall sättas in. När vi diskuterar detta skall vi begränsa oss till den militära strategin. Låt oss därvid utgå från den kända indelningen i kallt och varmt krig. Om man håller fast vid detta språkbruk kan uppgiften sägas bestå i ett bestämmande av den eller de "temperaturer" till vilka de militära instrumenten skall "upphettas" för att ge det resultat som man är ute efter.

Såväl kallt som varmt krig kan vara av både offensiv och defensiv natur. Låt oss därför göra följande indelning i olika principiella strategityper. Ur offensiv synpunkt räknar vi dels med hotstrategi - kallt krig - och dels med våldsstrategi - varmt krig; på den defensiva sidan motsvaras dessa av avskräckningsstrategi och avvärjnungsstrategi. De nämnda principstrategierna förekommer emellertid sällan i renodlad form; vi har exempelvis i avsnittet om terrorbalansen utrett det nästan symbiotiska förhållandet mellan de offensiva och defensiva komponenterna. Förhållandet mellan de kalla och varma beståndsdelarna är av likartad karaktär. Hot- och våldsstrategi utövas inte bara under på varandra följande faser utan även samtidigt i form av våld och hot på olika nivåer, varvid kombinationen av kalla och varma beståndsdelar främst är beroende av de egna handlingsmöjligheterna i förhållande till motståndarens.

Förhållandet mellan supermakterna karakteriseras kort uttryckt av att de, på grund av eskalationsriskerna, inte vågar utöva våldsstrategi mot varandra. Vedergällningen skulle kunna bli alltför kostsam. Hotstrategin är även den i många fall ett trubbigt instrument, eftersom hot och mothot tenderar att neutralisera varandra. I undantagsfall kan emellertid hotstrategin vara verksam - då konfliktobjektet är väsentligt för den ena sidan, men av marginell betydelse för den andra, då faller den senare i regel undan.²³⁷⁾

Förhållandet mellan en statsbildning som har andraslagskapacitet och en som saknar sådan är annorlunda. I detta fall kan hotstrategin på den högre nivån användas till att hindra en stat som saknar andraslagskapacitet från att aktivt ingripa på den lägre nivån i en

konflikt som berör både denna stat och supermakten; den sistnämnda har däremot möjlighet att utöva våldsstrategi på den lägre nivån under förutsättning att den som saknar andraslagskapacitet inte kan erhålla sådan från annat håll.²³⁸⁾

Vad beträffar status quo-inriktade mindre stater utan tillgång till kärnvapen så är dessa i första hand hänvisade till någon form av avskräckningsstrategi. Den grundläggande idén bakom denna består i ett eftersträvande av en kostnadmaximering för motståndaren. Detta innebär kort uttryckt att de egna förberedelserna syftar till att pressa upp motståndarens förväntade kostnader - inte bara militärt utan även politiskt, ekonomiskt, ideologiskt o.s.v. - så högt som möjligt i händelse av aggression från dennes sida. I regel blir det dock inte fråga om en kostnadmaximering i detta uttrycks strikta bemärkelse, eftersom flera olika aggressionsfall är möjliga. Man vet inte vilket av dessa som motståndaren kommer att använda sig av; man skulle kunna säga att en blockering av "huvudingången" kanske leder till att motståndaren tar sig in genom någon annan ingång. För en skicklig angripare finns det inget bästa alternativ i sig - han bestämmer detta med utgångspunkt från försvararens agerande.

Förhållandet att flera olika aggressionsfall är tänkbara aktualiseras betydelsen av ett flexibelt försvar. Det är viktigt att man förbereder sig på ett sådant sätt att de materiella resurserna liksom de strategiska dispositionerna går att anpassa till olika tänkbara aggressionsfall. Detta för emellertid med sig att man vid en given resurstilldelning måste kompromissa mellan att maximera motståndarens kostnad vid ett visst bestämt aggressionsfall och att förbereda sig för flera tänkbara sådana. Om man väljer det senare alternativet blir motståndarens kostnader i regel något lägre vid varje enskilt aggressionsfall; å andra sidan vet man inte vilket av dessa han kommer att välja, varför man får väga den nämnda nackdelen mot fördelen av en större "bredd" på försvaret.

Vi har tidigare framhållit att status quo-inriktade mindre stater i första hand är hänvisade till någon form av avskräckningsstrategi. Detta innebär givetvis inte att all avvärjningsstrategi skulle vara meningslös. Om en starkare angripare har bundit stora delar av sina resurser på annat håll, eller är förhindrad att sätta in dessa av andra skäl, kan en avvärjning bli framgångsrik. Men när sådana restriktioner inte föreligger blir avvärjningsaspekten mera tveksam ur den enskilda småstatens synpunkt i händelse av angrepp från en överlägsen motståndare. Detta är emellertid en åsikt som småstaten helst bör undvika att öppet redovisa, eftersom den nämnda åsikten skulle kunna inverka menligt på trovärdigheten. Det gäller i stället att försöka höja denna genom att skapa ett bestämt intryck hos omvärlden av att såväl avskräckning som avvärjning, eller i varje fall hårdnackat motstånd, står på småstatens program.

Den hittillsvarande framställningen i detta avsnitt har bara i begränsad utsträckning behandlat processaspekten. Eftersom detta kapitel lägger tonvikten vid säkerhetspolitiken som process skall vi nu fördjupa oss i den nämnda aspekten.

Vi har tidigare varit inne på begreppet totalstrategi. Förekomsten av en sådan behöver emellertid inte betyda att konfrontationen vid varje tidpunkt skulle vara lika intensiv "över hela fältet". Det är i regel möjligt att lokalisera en eller flera fokalpunkter inom ramen för det nämnda fältet. Och vidare är det inte ovanligt att denna eller dessa omlokaliseras efter hand som tiden går. Vi skall nu försöka belysa denna dynamiska process.

Den säkerhetspolitiska processen kan förenklat sägas bestå i att ena sidan fattar beslut och vidtar aktioner, vilka följs av beslut och motaktioner från den andra sidan; dessa utlöser i sin tur nya beslut och motaktioner från den förstnämnda parten o.s.v. Det kan många gånger vara svårt att avgöra vem som tog det första steget i en sådan sekvens av beslut och aktioner (motaktioner), eftersom ett igångsättande inte brukar ske utan orsak. Om denna går att förknippa med den andra sidan är det således möjligt att betrakta det som ovan kallats första steget för en motaktion. Och den nämnda orsaken kan kanske uppfattas som en effekt eller verkan av andra och längre tillbaka liggande orsaker o.s.v. När man studerar en process är det emellertid ofta fördelaktigt att utgå från en viss aktion och betrakta denna som den första länken i en händelsekedja; annars kan man eventuellt råka ut för en infinit regress. När vi i det följande betraktar en viss aktion som den första är detta således inte ett uttryck för ett ohistoriskt betraktelsesätt; vårt sätt att närma oss problemen är i stället motiverat av praktiska skäl.

När en aktör fattar beslut att vidta en aktion, då får man förutsätta att han gör detta i syfte att tillskansa sig, eller bevara, vissa fördelar. Om en annan aktör upplever detta som en nackdel kan vi förvänta oss att han kommer att försöka förhindra den förstnämnda parten från att nå sitt mål. På så vis uppstår en konfrontation, och det alstras en fokalpunkt. Det bör i detta sammanhang påpekas att begreppet aktion används i vid bemärkelse; det kan exempelvis inbegripa hotelser, direkta angrepp eller en upprustning (som längre fram skulle kunna bilda underlag för offensiva åtgärder). Och eftersom det i vissa fall är svårt att avgöra om en åtgärd är entydigt defensiv, så låter vi även åtgärder som påstås vara defensiva inbegripas i begreppet aktion.

Det är inte svårt att upptäcka den mekanism som medför att en aktion från ena sidan tenderar att leda till en motaktion från den andra. Orsaken härtill blir särskilt tydlig om man utgår från en situation där det råder jämvikt i förhållandet mellan parterna före initialaktionens utlösande. När den ena av dessa därefter beslutar sig för att gå till aktion då finns det anledning att tro att denne anser sig ha kommit på ett sätt att bryta jämvikten och få vågskålen att väga över åt det egna hålet. Om hans motståndare inte vill finna sig i detta måste han vidta en motaktion som återställer jämvikten - annars försämrar hans position. Och eftersom de centrala beslutsfattarna inte frivilligt brukar åse hur deras positioner försämrar

kan vi förvänta oss att de kommer att försöka hindra en sådan utveckling. Man fruktar således att motståndaren skall kunna dra fördel av sin aktion om den inte bemöts. Det är därför svårt att bli passiv. Med andra ord: en aktion av motståndaren som kan förväntas undergräva den egna positionen måste neutraliseras av en motaktion - i annat fall urholkas den egna förmågan att påverka konfrontationens fortsatta förlopp. Om man tillåter detta att ske kommer det förmodligen att bli svårt att nå de eftersträvade resultaten. Och detta kan i sin tur medföra att stödet till den ledning som bedriver en sådan undfallenhetspolitik kommer att minska, eventuellt så mycket att en avgång blir aktuell.

Detta, att en aktion utlöser en motaktion tycks närmast vara en allmän regel i säkerhetspolitiska sammanhang.²³⁹⁾ Men även denna regel har sina undantag. Låt oss anta att de centrala beslutsfattarna i en viss statsbildning är medvetna om att de är utsatta för en aktion som kan förväntas påverka deras position i negativ riktning. Det uppstår därför ett behov av en motaktion. En sådan fordrar emellertid resurser. Om dessa är begränsade kan det naturligtvis inte bli tal om någon fullvärdig motaktion, särskilt om initialaktionen valts så att motaktionen för att bli framgångsrik kräver en stor resursinsats.

En annan orsak till att den adekvata motaktionen uteblir kan ha att göra med felperception av de faktiska förhållandena. Låt oss anta att viljan och förmågan till en adekvat motaktion finns hos den part som blir utsatt för den inledande aktionen. Men detta är inte tillräckligt, eftersom man utgår från en felaktig uppfattning om vad som håller på att ske och om dessas konsekvenser. Under sådana omständigheter är det naturligt att den kompensativa motaktionen blir inadekvat - för liten, för stor eller av felaktig natur.

När vi använder oss av uttrycket "adekvat kompenserande motaktion" implicerar detta att den reagerande parten bara är ute efter att återställa den förutvarande jämvikten. Men även om den andra sidan har samma syfte, att bevara jämvikten, så garanterar inte detta ett stabilt förhållande. För att en destabilisering skall komma till stånd behövs bara att den ena parten får en felaktig uppfattning om den andra sidans dispositioner. Denna missuppfattning leder lätt till att man vidtar motåtgärder. Men dessa kommer i så fall att uppfattas såsom omotiverade av den andra parten, vilken i sin tur aktiverar denne o.s.v.

Den osäkerhetsfaktor som praktiskt taget alltid finns närvarande gör stabiliteten till ett osannolikt tillstånd. Låt oss utgå från en situation där två parter i realiteten är jämstarka. Då emellertid ingen av dessa har tillgång till exakta uppgifter om hur det egentligen förhåller sig, ligger det nära till hands att gardera sig mot ovälvänta överraskningar från den andra sidan. Man gör därför ett visst påslag i sina förberedelser utöver vad som egentligen skulle vara nödvändigt. Men antag nu att den motsatta sidan resonerar på samma sätt. Man inser omedelbart att en destabilisering lätt kan inträffa under sådana omständigheter.

Den oriktiga perceptionen tenderar inte bara att leda till en kvantitativt felaktig svarsreaktion, till att denna blir för stor eller för liten. Felbedömningen kan även leda till att motaktionen blir av felaktig art. Även detta påverkar den säkerhetspolitiska processens

dynamik, fast på ett annat sätt än kvantitativa felbedömningar. När man på grund av en missuppfattning av de faktiska förhållandena vidtar åtgärder av felaktig art, då tenderar detta att skapa en ny fokalpunkt. Mekanismen bakom detta förhållande kan i korthet beskrivas på följande sätt. Vi utgår från en situation där den ena parten felbedömt de faktiska förhållandena och på grundval härav vidtagit en motaktion av felaktig art. Den andra parten kommer i så fall förmögligen att tolka den förstnämndes åtgärd som ett försök att utvidga konfrontationen, antingen till en ny sektor inom det gamla området eller till ett nytt sådant. Och detta kommer i sin tur troligen att utlösa en motaktion i syfte att hindra en expansion inom den nya sektorn eller området. Därigenom uppstår en ny fokalpunkt.

På längre sikt kan denna mekanism leda till att konflikten sprids till flera sådana punkter. I den händelse det vid en viss tidpunkt råder jämvikt vid dessa skulle man kunna säga att det föreligger en multipel jämvikt. Även om de inblandade skulle ha ambitionen att försöka bibehålla denna så inses omedelbart hur svårt det skulle vara att bibehålla en sådan jämvikt under någon längre tid; inadekvat information, feltolkningar, inverkan av tredje part eller andra icke-kontrollerbara faktorer hotar ständigt att rubba balansen.

Om den ovan behandlade spridningsmekanismen vore den enda faktor som påverkade den säkerhetspolitiska processens förlopp kunde man vänta sig att antalet fokalpunkter skulle bli allt större och större. Men det finns även krafter som verkar i andra riktningen, vilka får till följd att konfrontationen på vissa punkter tonas ned. Vi skall här notera tre förhållanden som gynnar en sådan nedtoning. Det första av dessa är att konfrontationen på en sådan punkt är mycket resurskrävande i förhållande till de resultat som uppnås. Det andra är att konfrontationen upplevs såsom mycket riskabel, och att riskerna för en katastrof tenderar att öka. Och slutligen synes förekomsten av en tredje uppåtgående makt gynna en nedtoning. Under sådana omständigheter kan vi förvänta oss att de båda huvudmotståndarna kommer att bli villiga att tona ned konfrontationen just i denna eller dessa fokalpunkter.²⁴⁰⁾ Detta har att göra med att de båda huvudmotståndarna i annat fall riskerar att "nöta ut" varandra, vilket skulle göra det lättare för den tredje makten att utveckla sig till deras jämlige eller överman.

Men även om man lyckas komma överens om att tona ned konfrontationen i ett eller annat avseende, så behöver detta naturligtvis inte betyda att den grundläggande konfliktorsaken skulle ha eliminerats; i allmänhet betyder en sådan nedtoning bara att en farlig effekt som härrör från den nämnda orsaken har bringats under kontroll. Vi har i stället anledning att förmoda att eventuellt frigjorda resurser kommer att sättas in någon annanstans i det fall konfliktorsaken kvarstår.²⁴¹⁾

Vi har nu diskuterat några förhållanden som bidrar till att ge den säkerhetspolitiska processen en dynamisk karaktär. Om vi drar samman trådarna från det hittills sagda så kommer vi fram till följande. Felaktig perception påverkar konfrontationsförloppets intensitet och omfattning. Om man på grund av en missuppfattning av motståndarens agerande vidtar en motaktion av olämplig storlek, så tenderar detta att förändra konfrontationsintensiteten. En förbedömning som gör att man vidtar en motaktion av felaktig art tenderar att leda till en ny

fokalpunkt. När konfrontationen på någon punkt blir orimligt kostsam och riskabel uppstår emellertid förutsättningar för en nedtoning därstädes. I regel eliminerar en sådan utveckling inte den grundläggande konfliktorsaken, och det finns därför skäl att anta att frigjorda resurser kommer att sättas in på annat håll. De nämnda förhållandena bidrar till att ge den säkerhetspolitiska processen en dynamisk och föränderlig karaktär över tiden. Den multipla jämvikt som vi tidigare talat om är därför på sin höjd en temporär företeelse. Och då den återvinns efter att ha förlorats är det inte frågan om en återgång till exakt samma förhållanden som tidigare; den säkerhetspolitiska processen har med andra ord en icke-reversibel karaktär.

Den viktigaste destabiliseringen utgörs emellertid av de aktörer som medvetet strävar efter att upphäva status quo och driva utvecklingen i en ur deras egen synvinkel fördelaktig riktning. Sådana aktörer brukar inte nära sig med att vidta kompensativa motaktioner. De uppträder på ett mera aktivt sätt. Om de dessutom använder sig av de totalstrategiska principer som vi tidigare varit inne på kan man säga att de har en aktiv totalstrategi.

De stater som näjer sig med att parera de aktioner som en motståndare med det just nämnda synsättet vidtar utsätter sig för avsevärda risiker. Genom att inta en passiv attityd överläter man initiativet till motståndaren, vilken fritt får välja plats och tid för sina aktioner. Och man får förutsätta att denne kommer att välja dessa på ett för honom själv fördelaktigt sätt. Om två statsbildningar är ungefär jämnstarka och den ena utgår från en aktiv totalsyn medan den andra uppträder passivt och partiellt kan vi därför förvänta oss att den senares ställning kommer att urholkas.

Det är emellertid inte särskilt troligt att ett sådant passivt uppträdande skulle bli särskilt långvarigt. De centrala beslutsfattare som agerar på detta undfallande sätt torde ganska snart bli utsatta för kritik, och om de trots detta inte lägger om kursen, då riskerar de att kritiken blir av sådan omfattning att de tvingas avgå. Redan en underlätenhet när det gäller att skaffa fram underlaget för ett aktivt uppträdande kan framkalla kritik.²⁴²⁾ Det sagda indikerar att ett aktivt uppträdande från den ena parten i en konflikt tenderar att driva fram ett aktivt sådant även från den andra parten; och om den ena sidan anlägger en aktiv totalsyn, då kommer förmögligen den andra sidan att anta ett likartat synsätt.²⁴³⁾

När två huvudmotståndare är ungefär jämnstarka, och ingen av dem är villig att uppge innehavda mål, då kan vi förvänta oss att det kommer att uppstå en kamp om handlingsfriheten. Det främsta skälet här till är givetvis att man vill tillskansa sig möjligheten att välja tid och plats för sina egna aktioner. Ett sätt att uppnå handlingsfrihet härrör ur innehavet av adekvata reserver. Då båda parter är ungefär jämnstarka är det svårt att hålla en större reserv än motståndaren. Den som utnyttjar sina resurser på ett effektivare sätt kan emellertid efter hand bygga upp en större reserv än den andra sidan. Och därigenom uppnår den förstnämnde handlingsfrihet, vilken kan utnyttjas till att ta initiativ till nya aktioner riktade mot motståndarens svaga punkter. Denne måste i så fall tillgripa sin reserv för att skydda dessa. Om han sätter in hela reserven, har han bundit sig och tvingas följdaktligen att inta en passiv håll-

ning. Den som genom ett effektivare utnyttjande av sina resurser uppnått handlingsfrihet befinner sig äremot i en gynnsam situation; har man handlingsfrihet och utnyttjar denna på ett aktivt sätt finns det goda möjligheter att driva utvecklinger i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning.

När det gäller frågan om hur man skall uppnå det bästa resursutnyttjandet - eller korrektare, hur man skall förbättra detta - så menar vi att angreppssättet därvid i regel kan beskrivas som en rad på varandra successiva förändringar. Det rör sig alltså om ett iterativt förfarande, där man utför en åtgärd, studerar resultatet av denna, vidtar förändringar på basis härav och på detta sätt försöker närliggande det tidigare nämnda idealtillståndet där det marginella effektnivån är den sist insatta säkerhetsenheten blir lika stor oavsett i vilken särskild strategi den nämnda enheten sätts in.²⁴⁴⁾ Det bör återigen påpekas att vår formaliserade framställning härav är en idealiserad sådan. I verkligheten går det knappast att leva upp till detta ideal. Men att uppnå detta är dock ingen nödvändig förutsättning för att man skall kunna förverkliga sina intentioner. Man behöver bara närliggande det nämnda idealelet mera än motparten - detta kommer att leda till ett uppnående av handlingsfrihet och initiativ.

Vi har redan tidigare varit inne på en del förhållanden som bidrar till att ge den säkerhetspolitiska processen en dynamisk och föränderlig karaktär. Därvid konstaterades bland annat att felaktig perception av de faktiska förhållandena kan leda till att konfrontationen får ändrad intensitet eller sprider sig. Vad beträffar spridningen till nya fokalpunkter, så kan denna även ha en medveten och avsedd aspekt. Den som står för den sistnämnda typen av utvidgning torde i allmänhet försöka dirigera denna i riktning mot den andra sidans svaga punkter, och där man själv har någon form av försteg. Om man lyckas härför blir kampen om de nämnda punkterna troligen mer kostsam för den andra sidan än för en själv. Detta kommer efter hand att reducera motpartens resurser och tvinga denne till ett alltmer passivt uppträdande. Om den sistnämnde inte lyckas bryta denna trend kommer han förr eller senare att ha förbrukat sina reserver. Det blir vidare aktuellt för denne att föra över resurser från offensivt inriktad verksamhet till defensiv sådan. Slutligen, om samma trend håller i sig, kommer han att ha tvingats in i en helt defensiv och passiv position.

Innan vi går vidare skall vi inskjuta ett förtydligande. När vi tidigare sade oss utgå från två jämnstarka motståndare, så innebär inte detta att det skulle råda fullständig symmetri dem emellan. I verkligheten förekommer knappast någonting sådant - det torde vara praktiskt taget omöjligt att peka på två statsbildningar som är helt jämgoda i alla avseenden. När vi säger att två parter är jämnstarka så avses att de har såväl starka som svaga sidor, men att parterna på det hela taget kan sägas befina sig i nivå med varandra. Det föreligger därför ingen motsättning mellan att säga att två parter är jämnstarka, och att den ena av dessa kan ha försteg på vissa punkter och områden.

Under den säkerhetspolitiska processen förbrukas naturligtvis resurser. För att ersätta dessa sker en nyproduktion. Om förbrukningen och nyproduktionen håller jämskilda steg med varandra kommer, som ovan fram-

hållits, den sida som utnyttjar sina resurser på ett effektivare sätt i överläge. En annan metod som kan användas för att uppnå ett sådant är att "växa ifrån" motståndaren. På grund av den säkerhetspolitiska processens dynamik och föränderlighet kommer tillväxtmönstret att bli komplicerat och skiftande. Skeendet skulle emellertid kunna liknas vid två differentierade organismer som tillväxer i vissa avseenden medan de tillbakabildas i andra. Ser man till helheten kommer de båda organismerna dock antingen att tillväxa eller tillbakabildas. I det fall den ena tillväxer och den andra tillbakabildas är det uppenbart att den förstnämnda vid en viss tidpunkt kommer att passera den andra i storlek oavsett utgångsläget. I det fall båda tillväxer - fast olika snabbt - kommer en relativ förändring i storleksförhållandet att uppstå. Om man förutsätter att de båda organismerna befinner sig i konflikt med varandra, och att den styrka de kan utveckla är proportionell mot storleken, då kommer den avgörande faktorn på lång sikt att vara förmågan att tillväxa i snabbare tempo; den som har denna förmåga har goda utsikter att påverka utvecklingen i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning.

2.4. Mål och stöd

I avsnittet om interdependens och adaptivitet ingick en kortfattad behandling av målsättningens förändring över tiden. Vi skall nu återanknyta härtill och ta upp några frågor i anslutning till resultatrummet. I centrum för vårt intresse står inte bara målens utveckling över tiden utan även konsekvenserna härav. Vi menar att det föreligger ett samband mellan eftersträvade mål, måluppfyllelse, målutveckling, stödets omfattning och säkerhetspolitiska sammanslutningars vara eller icke vara. Låt oss nu diskutera den dynamik som framkommer härur.

Vi har tidigare framhållit att de centrala beslutsfattarna måste ta hänsyn till den existerande värdedistributionen då de formulerar målsättningen. Detta beror kort uttryckt på att man måste ha stöd för att kunna förverkliga den nämnda målsättningen. I säkerhetspolitiska sammanhang är man ofta i behov av såväl internt som externt stöd. Man måste i så fall ta hänsyn till såväl olika grupper inom det egna landet som till uteomnationella sådana. Vi menar alltså att de centrala beslutsfattarna inte har obegränsad frihet när det gäller att välja mål om dessa skall kunna förverkligas. Däremot har centrum möjlighet att uppnå mål som dels är förknippade med de egna värdena och som dels står i samklang med de olika stödgruppernas värden; det är genom att artikulera och eftersträva mål av denna typ som de centrala beslutsfattarna skapar den anslutning som är nödvändig för att de uppställda målen skall kunna förverkligas.

Enligt vår mening är det på sätt och vis bättre att tala om de båda motsatta lägren i en konflikt än att utnyttja termer som motståndarna eller antagonisterna. Detta beror på att de sistnämnda termerna ger ett intryck av monolitisk enhet, vilket enligt vår uppfattning står i motsättning till de faktiska förhållandena. Vi uppfattar varje sida i en konflikt som en sammanslutning av grupper och/eller stater, vilka är villiga att samarbeta så länge de finner detta fördelaktigt. Det är mot bakgrund av en sådan uppfattning som vi menar

att termer som ger ett intryck av obetingad enhet kan vara mindre lämpliga. Efter att ha gjort detta påpekande förbehåller vi oss emellertid friheten att även i fortsättningen använda oss av uttrycks-sätt som har denna belastning; den främsta anledningen härtill är att sådana termer kan vara praktiska eller ha stilistiska fördelar.

I begreppet samarbete lägger vi som nämnts in varje form av social interaktion där individer, grupper eller stater koordinerar sitt agerande med utgångspunkt från gemensamma mål. Vi har vidare fram-hållit att samarbete kan förväntas uppstå när man har mer att vinna på ett gemensamt utnyttjande av tillgängliga resurser än på ett enskilt användande av de egna tillgångarna. Vissa mål är av den karaktären att de bara kan uppnås med gemensamma ansträngningar. När detta är fallet, och olika grupper och stater finner målen attraktiva - om än av skilda orsaker - då ligger det nära till hands att samarbeta. Man är med andra ord villig att skänka sitt stöd till de centrala beslutsfattare som artikulerar och eftersträvar mål av den nämnda typen.

Det sagda ger vid handen att det föreligger ett nära samband mellan mål och stöd. I det längre perspektivet räcker det emellertid inte för den centrala ledningen, vilken kan liknas vid centrum i en fusion av intressenter, att påstå sig eftersträva mål som de sistnämnda finner attraktiva. Centrum måste göra mer för att stödet skall kunna bibehållas; man måste räkna med att intressenterna kommer att kräva en viss "lön" för det stöd som de lämnar. Man kan betrakta stödet som ett slags "uppoftwing", vilken man är villig att göra förutsatt att man erhåller en belöning som är minst lika värdefull som försakelsen. När detta är fallet har vi anledning att vänta oss att en sammanslutning kommer att förbli intakt; å andra sidan är splittrings-tendenser sannolika om försakelserna tenderar att bli större än be-löningarna.

Vi har nu kommit fram till att man är i behov av attraktiva mål för att kunna erhålla stöd, att detta kan ses som en försakelse från stödgruppernas sida samt att dessa därfor vill ha någon form av kompensation för det lämnade stödet. På grundval härav drar vi slutsatsen att det måste finnas belöningar att tillgå om uppslutningen kring de centrala beslutsfattarna skall kunna bli bestående. Och den främsta källan till sådana belöningar ligger i själva mål-uppfyllelsen. Det gäller således inte bara att påstå sig eftersträva attraktiva mål - i det längre perspektivet är det också nödvändigt att åstadkomma en tillfredsställande måluppfyllelse om det interna och externa stödet skall kunna bibehållas.

När de centrala beslutsfattarna skall fördela dessa belöningar ställs de inför ett mycket intrikat problem. Rent allmänt kan sägas att tillgången på belöningsmedel i praktiken nästan alltid är knapp. Det är därfor väsentligt att en väl avvägd fördelning kommer till stånd. Det finns annars risk att någon av stödgrupperna skall undandra sammanslutningen sitt stöd. Låt oss nu säga något om detta fördelningsproblem som det framträder i säkerhetspolitiska sammanhang.

Erfarenheten visar att det sällan föreligger någon uttalad jämlighet mellan olika koalitionsmedlemmar. Det är inte nödvändigt att var och en av dessa lämnar lika stort stöd till sammanslutningen, eller att var och en erhåller belöningar som är proportionella mot gjorda insatser. De dominerande medlemmarna torde i princip bara behöva utdela så pass stora belöningar att övriga deltagare inte drar sig ur. I vissa fall uppstår det därför ett överskott som de förstnämnda kan tillägna sig. Hur stora avvikelser från en jämlig fördelning som kan tolereras varierar beroende på omständigheterna. En någorlunda fullständig utredning av denna fråga skulle bli alltför omfattande för att kunna genomföras här. Vi skall därför näja oss med att peka på ett par faktorer som är väsentliga i detta sammanhang. En av dessa är som ovan antyts skillnader i makt. En annan är förekomsten av alternativa utvägar för de svagare parterna i en sammanslutning. I det fall dessa är avsevärt svagare och bara har få och ofördelaktiga alternativ till att kvarstanna i koalitionen, då kan vi vänta oss en bristande jämlighet vid fördelningen av belöningarna.

Den ovannämnda fördelningstypen, låt oss för enkelhets skull kalla den fördelning efter makt, äger dock inte alltid tillämpbarhet i sin renodlade form. Det finns även andra faktorer som inverkar på fördelningen. Dennas utformning brukar exempelvis påverkas av existerande normer.²⁴⁵⁾ Det kan finnas sådana som står i motsättning till maktkriteriet. Särskilt när det gäller statsbildningar som är historiskt eller kulturellt befryndade tenderar maktkriteriet att bli mindre framträdande. Allianser mellan stater av nyss nämnd typ kan ibland komma att tillskrivas ett visst egenvärde.²⁴⁶⁾

Vi skall nu gå vidare och fördjupa oss i dynamiken i den säkerhetspolitiska processen. Som framgår av den tidigare genomförda diskussionen skulle målen kunna liknas vid ett kitt som fogar samman grupper och stater och får dessa att lämna sitt stöd till en viss handlingslinje - så länge denna leder till en godtagbar måluppfyllelse. Detta är det främsta skälet till att den centrala ledningen strävar efter att uppställa attraktiva mål och efter att finna effektiva handlingsprogram. Då vi redan tidigare diskuterat målartikulation, liksom sökning efter och utveckling av handlingsprogram, skall vi här i första hand åagna oss åt konsekvenserna av en situation där man trots upprepade förändringar i handlingsprogrammen enligt de tidigare belysta principerna inte lyckats uppnå ett satisfierande resultat.

När de centrala beslutsfattarna inte lyckas uppnå det förväntade resultatet kommer de förmodligen att utsättas för kritik. Dennas omfattning påverkas av storleken på diskrepansen mellan förväntad och faktisk måluppfyllelse samt av det erhållna stödets omfattning. När diskrepansen växer över en viss storlek, trots att stödet varit av stor omfattning, är det troligt att krav kommer att resas på ledningens avgång. Att denna skulle avgå så fort detta krav reses torde dock höra till sällsyntheterna; i regel försöker man först att värja sig. Om detta inte skulle lyckas är det troligt att den "huvudskyldige" kommer att avgå, eventuellt följd av övriga ansvariga.²⁴⁷⁾ Man bör i sådana sammanhang inte låta sig förledas att tro att den eller de avgående drar sig tillbaka frivilligt, även om man påstår detta; frivilliga tillbakadraganden torde vara en sällsynt företeelse.

Ett annat förhållande som är värt att påpeka är att ett misslyckande på ett område ibland leder till att svårigheterna sprider sig till andra områden. När man inte lyckas uppnå ett godtagbart resultat på ett område ligger det nära till hands att föra över resurser till detta från andra områden, vilket kanske leder till att problem uppstår även där.²⁴⁸⁾ Om detta blir fallet uppstår ytterligare en källa till kritik. Och detta tenderar att förstärka kraven på avgång.

De centrala beslutsfattarna har i regel bättre möjligheter än de mera perifert belägna koalitionsmedlemmarna att bilda sig en realistisk uppfattning om vad som är möjligt att uppnå. Detta beror framför allt på att de förstnämnda har tillgång till den relevanta översiktsinformationen. Låt oss anta att man på centralt håll har kommit fram till uppfattningen att den förhandenvarande aspirationsnivån²⁴⁹⁾ är alltför hög. Man anser med andra ord att det inte finns någon möjlighet att nå upp till den nämnda nivån och att denna därför måste sänkas. En sådan justering är emellertid riskabel - samtidigt som den nödvändig. Att godta en lägre måluppfyllelse är att acceptera en mindre belöningsmängd. Och det vore orealistiskt att tro att sammanslutningens medlemmar skulle vara villiga att lämna ett oförändrat stöd, att göra samma försakelser, om den ersättning de erhåller i utbyte mot dessa blir mindre. När de centrala beslutsfattarna försöker justera aspirationsnivån i nedåtgående riktning kommer detta därför lätt att leda till en reduktion av stödet. Och ett minskat stöd gör det ännu svårare att nå ett tillfredsställande resultat. En sådan utveckling är givetvis allvarlig ur de centrala beslutsfattarnas synvinkel, varför de har all anledning att försöka motverka densamma genom övertalningsförsök eller på annat sätt.

Låt oss emellertid anta att de centrala beslutsfattarna lyckas bemästra en första sänkning av aspirationsnivån utan att detta påverkar stödets omfattning i någon nämnvärd grad.²⁵⁰⁾ Vi antar vidare att den tillfälligt återvunna balansen på nytt utsätts för störningar och att man därför inte lyckas uppnå ett resultat som svarar mot den nya aspirationsnivån. Den centrala ledningen ställs därför inför problemet att än en gång sänka den nämnda nivån - och att göra detta utan att stödet minskar. Riskerna för att stödet skall reduceras tenderar emellertid att öka vid på varandra följande justeringar. Detta beror framför allt på två förhållanden. För det första är det i allmänhet svårare att acceptera en i absoluta termer lika stor sänkning om man utgår från en lägre nivå än från en högre sådan. Och för det andra kan två på varandra följande sänkningar komma att uppfattas som en trend, vilken man fruktar skall fortsätta.

Inför hotet om en sådan utveckling är det sannolikt att vissa stödgrupper kommer att reducera sitt stöd, eventuellt i förening med ett aktivt sökande efter fördelaktigare alternativ än den nuvarande sammanslutningen kan erbjuda. Man överväger med andra ord att dra sig ur densamma. Innan vi går närmare in på denna fråga skall vi emellertid först säga något om en situation som karaktäriseras av att man har mer än ett mål.

I den händelse man har flera mål, och dessa från centralt håll anses vara olika viktiga, ligger det nära till hands att sänka aspirationsnivån för det minst betydelsefulla målet först. Och om det går så långt att man anser sig tvungen uppge något av målen är det troligt att det

minst viktiga målet uppges först. Men också sådana mål kan upplevas såsom varande väsentliga av vissa koalitionsmedlemmar. Vi menar att den ersättning som en viss koalitionsmedlem erhåller i utbyte mot lämnat stöd måste bedömas mot bakgrund av denna medlems värden, och på denna punkt är det troligt att det råder skillnader mellan olika medlemmar. Detta medför att en särkning av aspirationsnivån med avseende på ett visst mål, eller övergivande av detta, kan komma att drabba olika koalitionsmedlemmar olika hårt.

Under särskilt ogynnsamma omständigheter kan det till och med bli oundvikligt att uppge mer än ett mål. När man kommit till denna punkt är det sannolikt att stödet minskat och att de hårdast drabbade medlemarna lämnat, eller åtminstone skulle vilja lämna, koalitionen. Möjligheterna att lämna en sammanslutning påverkas emellertid av den internationella strukturen. En bipolär värld är i regel ogynnsam för omgrupperingar. Huvudalternativen till ett kvarstannande i en sådan värld är att övergå till den andra sidan eller att enbart lösgöra sig. En övergång till motståndarläget är ofta förenad med avsevärda svårigheter, eftersom det innebär en stor omställning att alliera sig med den som tidigare varit ens motståndare. Att lösgöra sig och inta en självständig hållning brukar också det vara problematiskt - man har förmodligen gjort sig beroende av de andra medlemmarna i den sammanslutning som man vill lämna. I en multipolär värld är det ofta lättare att lämna en sammanslutning. Detta har att göra med att det finns fler kombinationsmöjligheter, vilket tenderar att göra "rörligheten" i ett multipolärt system högre än i ett bipolärt sådant. Därjämte påverkas den nämnda "rörligheten" av förekomsten av kriser och krig.²⁵¹⁾ Dessa leder ofta till att man tappar kontrollen över skeendet, varigenom det uppstår nya och oväntade alternativ.

Möjligheterna att lämna en sammanslutning influeras även av de egna attributen. Om det råder en utpräglad arbetsfördelning inom den koalition som man vill lämna är det troligt att man blivit specialiserad. Detta medverkar till att göra en helt fristående ställning svår att klara av, eftersom en sådan kräver allsidighet. Särskilt för mindre stater är det nästan omöjligt att uppnå en sådan - om man skall kunna hänga med i utvecklingen så fordrar detta att man specialiseras sig på områden där man har ett gynnsamt utgångsläge. Det helt fristående alternativet är därför ofta ett gynnsamt alternativ för småstater.

Möjligheterna för en specialiserad koalitionsdeltagare att övergå till en annan sammanslutning kan variera. För att en övergång skall bli möjlig måste det finnas ett behov av de tjänster som man har att erbjuda. Och detta är inte alltid fallet. Å andra sidan är det också tänkbart att en specialiserad stat är utrustad med vissa egenskaper som knappast går att uppbringa på annat håll. Om så är fallet blir man attraktiv som koalitionspartner. Sambandet mellan specialiseringssgrad och antalet alternativ utanför den egna sammanslutningen är därför inte helt entydigt.

Möjligheterna att utgå påverkas även av de övriga koalitionsmedlemarnas egenskaper och avsikter. När det råder stora maktskillnader inom en sammanslutning händer det att de starkare makterna använder tvångsmetoder för att hindra de svagare medlemmarna från att lämna koalitionen. I så fall kan det bli omöjligt, eller i varje fall kostsam, för en svag medlem att lämna sammanslutningen. Låt oss anta att

en sådan medlem funnit ett alternativ som denne tycker verkar lovande. För att man skall kunna göra en realistisk jämförelse mellan de båda alternativen, att utgå eller stanna kvar, måste man även ta hänsyn till de kostnader och risker som är förknippade med ett utgående. Det är därför möjligt för de övriga koalitionsmedlemmarna att höja det beräknade priset för en lösgöring från sammanslutningen genom att direkt eller indirekt hota med att tillgripa tvångsmetoder vid ett eventuellt lösgöringsförsök.

En annan metod som kan utnyttjas för att hålla ihop en koalition är att öka belöningsmängden till den som har tänkt lösgöra sig. De båda metoderna, hot om tillgripande av våldsmetoder och ökad belöning, kan naturligtvis utnyttjas tillsammans i olika proportioner. Vi skall emellertid inte här gå närmare in på detta intrikata val- och avvägningsproblem. Vi vill emellertid betona att hotet om ett tillgripande av tvångsmetoder nästan alltid finns med - även om det normalt inte har speciellt skarpa konturer. Dessa brukar dock skärpas i krissituationer, i synnerhet om den tillgängliga belöningsmängden är av ringa omfattning.

- o -

Vår hittillsvarande framställning i detta avsnitt har centrerats kring konsekvenserna av en otillfredsställande måluppfyllelse. Som framgått av vår diskussion tenderar ett sådant resultat att leda till instabilitet. Det ligger då nära till hands att föreställa sig att en måluppfyllelse som ligger högre än den förväntade skulle verka i motsatt riktning. Vi vill emellertid påstå att detta långt ifrån alltid behöver vara fallet.

Som tidigare framhållits tenderar aspirationsnivån att stiga (sjunka) till följd av upprepade framgångar (motgångar). Denna anpassning till nya omständigheter kan emellertid vara mer eller mindre väl avpassad till de faktiska förhållandena. Detta har att göra med att informationen om dessa sällan är helt korrekt, och att olika tolkningar av en och samma information brukar vara möjliga. På grund härav är det tänkbart att man justerar den nämnda nivån med utgångspunkt från en inadekvat uppfattning om de faktiska förhållandena och de möjligheter som emaneras därur. Om så är fallet kan vi vänta oss att detta kommer att få ogynnsamma konsekvenser för den säkerhetspolitiska enhet som genomfört de orealistiska justeringarna av aspirationsnivån.

Det är inte svårt att finna exempel härpå. Axelmakterna, med Nazi-Tyskland i spetsen, synes sålunda ha råkat ut för en alltför snabbt stigande aspirationsnivå. De inledande framgångarna, delmålen, upp nåddes som bekant ganska lätt. Detta fick förmodligen till följd att aspirationsnivån började stiga, tydligent alltför snabbt i förhållande till axelmakternas faktiska möjligheter. Uttryckt i von Clausewitz' termer skulle vi kunna säga att man passerade sin kulminationspunkt²⁵²⁾, vilket ledde till ett ur de nämnda makternas synpunkt negativt resultat.

Vid en efterhandsbedömning av den amerikanska säkerhetspolitiken under 1960-talet får man intrycket att denna baserats på en väl hög aspirationsnivå. I detta fall bör man erinra sig att de mest betydande uppåtgående justeringarna av den nämnda nivån gjordes under åren strax efter andra världskrigets slut, då den amerikanska positionen var mycket god. Efter hand har emellertid läget förändrats till Förenta Staternas nackdel. Detta gäller inte bara på kärnvapenområdet. Det verkar dessutom som om vissa av amerikanarnas motståndare medvetet strävat efter att försöka locka USA till att "ta sig vatten över huvudet".²⁵³⁾ Sänkningen av den amerikanska aspirationsnivån har emellertid låtit vänta på sig,²⁵⁴⁾ något som troligen bidragit till att destabilisera förhållandena i USA när bakslagen började komma. Å andra sidan bör det i detta sammanhang också påpekas att det är möjligt att en tidig sänkning av den nämnda nivån likaledes kunde ha fått en destabiliseringseffekt, eftersom en sänkning kanske hade lett till motsättningar om huruvida en sådan verkligen var nödvändig. Det sagda ger vid handen att det i regel är utomordentligt svårt att anpassa sig till nya omständigheter utan att destabiliseringseffekter uppkommer.

Som tidigare framhållits gör man sig lätt skyldig till överförenkling om man utgår från att statsbildningar skulle fungera som välvkoordinerade helheter. Särskilt när det gäller en allians är det orealistiskt att tala om dennes aspirationsnivå, eftersom varje medlem kan ha sin egen uppfattning om vad som skall eftersträvas och vad som går att uppnå. Låt oss ta ett exempel som belyser detta. Vi skall härvid anknuta till den franska inställningen till NATO och till denna sammanslutnings ledande medlem, USA. Den främsta orsaken till att Frankrike gick med i NATO angavs som bekant vara förekomsten av ett sovjetiskt hot om expansion. Vi erinrar oss att detta var vid en tidpunkt då Frankrike ännu inte hunnit hämta sig från det andra världskrigets följer; det fanns med andra ord knappast några alternativ till den förda säkerhetspolitiken för fransmännens del.

Det finns en artikel, nr 12, som gör det möjligt för NATO-medlemmar att väcka förslag om en reformering av pakten efter tio år från dess tillkomst. de Gaulle utnyttjade som bekant denna möjlighet och föreslog att sammanslutningens ansvarsområde skulle utvidgas till att gälla också för delar av Asien och Afrika, samt att de europeiska länderna skulle få ett ökat inflytande över den nämnda organisationen.²⁵⁵⁾ Man skulle med andra ord kunna säga att den franska aspirationsnivån befann sig på uppåtgående. Detta torde bland annat ha berott på den förbättrade ekonomiska situationen, de Gaulles återinträde i politiken och på att NATO hade nått sitt avskräckningsmål utan större svårigheter.

USA gick som bekant inte med på det nämnda förslaget. Amerikanarna fruktade förmodligen att den franska aspirationsnivån skulle stiga ytterligare om fransmännen fick sin vilja igenom. Och en sådan utveckling kunde tänkas utgöra ett hot mot NATO:s sammankoppling på längre sikt. Detta har att göra med att belöningsmängden i regel är knapp; ökade belöningar till en medlem gör det svårare att tillfredsställa de övriga medlemmarnas anspråk. På så vis skapas en grund för missnöje bland de sistnämnda.

Även om vår framställning av NATO-problematiken naturligtvis inte gör anspråk på fullständighet, så ger det sagda dock en viss belysning av sambandet mellan måluppfyllelse och stabilitet i säkerhetspolitiska organisationer. Det sagda vill framför allt visa hur de förändrade omständigheterna fick till följd att den franska aspirationsnivån justerades i uppåtgående riktning. Man ställde nya krav. Då dessa inte accepterades började man söka efter nya alternativ, vilket som bekant ledde till att man drog sig ur den nämnda organisationen. Kontentan av det sagda är att även en måluppfyllelse som är mer än tillfredsställande kan komma att destabilisera en säkerhetspolitisk organisation.

- o -

Låt oss nu fördjupa oss i orsakerna till att det inträffar målförändringar. Vi har redan tangerat denna problematik då vi i det ovanstående antydde att den uppåtriktade justeringen av den franska aspirationsnivån hade att göra med den ekonomiska återhämtningen liksom med de Gaulles politiska återinträde. Man skulle med andra ord kunna säga att den franska kapabiliteten hade ökat. Därmed är vi inne på en av förklaringsgrunderna till förändringar i målsättningen. När kapabiliteten blir större än vad som behövs för ett uppnående av den aktuella målsättningen, då ligger det nära till hands att vidta förändringar i densamma. Det bör dock observeras att ett överskott inte alltid leder till målförändringar, i varje fall inte ett begränsat sådant. Ibland förblir överskottet outnyttjat. De flesta system synes vara behäftade med en viss inneboende "tröghet", vilken gör att förutvarande mål har en tendens att kvarstå, även om kapabiliteten tillväxer. Den outnyttjade kapabiliteten kan därför komma att få formen av en "mobiliseringsreserv", vilken avsätts för kommande behov. I regel tillåts emellertid denna inte att bli hur stor som helst. Då överskottet växer över en viss gräns tenderar detta att fungera som ett slags avtryckare - de centrala beslutsfattarna känner sig tvingade att vidga målsättningen för att undvika kritik av deras resursutnyttjande. Ett påvisbart underutnyttjande av resurserna skulle nämligen kunna leda till en reduktion av stödet.

En annan orsak till målförändringar har att göra med uppkomsten av nya hot eller möjligheter i den omgivande miljön. Det är ganska uppenbart att ett uppdykande hot mot den egna säkerheten kommer att leda till att man inriktar sig på att avvärja detta; den egna säkerheten är ju den primära förutsättningen för att man skall kunna nå andra mål. Men även förändringar i de givna faktorerna som innebär att det uppkommer nya möjligheter kan leda till målförändringar. Det avgörande är i detta fall, förutom att man har en så noggrann övervakning av miljön att de nya möjligheterna upptäcks, att en inriktning på de sistnämnda bedöms vara fördelaktigare än ett fasthållande vid den gamla målsättningen. Sådana bedömningar är självfallet mycket komplicerade. Vi har därför anledning att vänta oss att en hel del av de nya möjligheter som växlingarna i miljön ger upphov till inte

kommer att bli utnyttjade; detta torde i särskilt hög grad gälla för status quo-inriktade statsbildningar.

Målförändringar kan vidare komma att utlösas av vetenskapliga och tekniska framsteg om dessa är av den karaktären att de kan användas för att utnyttja alternativ som tidigare ansetts vara orealistiska. Det bör dock påpekas att de nämnda framstegen i regel måste omvandas till operativa resurser innan de kan utnyttjas. Och detta tar i vissa fall så pass lång tid att den andra sidan hinner vidta kompenserande åtgärder.²⁵⁶⁾ Om detta är fallet är det inte troligt att de nämnda framstegen kommer att påverka målsättningen i nämnvärd grad.

En av orsakerna till att säkerhetspolitiska målsättningar tenderar att ändra karaktär över tiden beror helt enkelt på att vissa mål visar sig omöjliga att uppnå och därför måste uppges. Som vi tidigare påpekat brukar man dock inte vara villig att uppge innehavda mål i första taget. O tillfredsställande resultat leder till att börja med i regel endast till sänkningar i aspirationsnivån. Det tar vanligen avsevärd tid innan man på allvar börjar överväga att uppge något av sina mål. Detta har som tidigare utretts att göra med att ett sådant uppgivande kan förväntas få allvarliga konsekvenser för koalitionens vara eller icke-vara; redan en sänkning av aspirationsnivån tenderar att skapa instabilitet.

En annan orsak till måländring är att ett uppställt mål förverkligas. Under sådana omständigheter bortfaller ett viktigt motiv till att den sammanslutning som uppnått målet skall bestå i oförändrat skick. Under dessa omständigheter är det i regel nödvändigt att generera en ny målsättning om koalitionen skall kunna bestå. Under andra världskriget hade Sovjetunionen och västmakterna som gemensamt mål att besegra axelmakterna. När man hade genomfört detta dröjde det som bekant inte länge innan den förstnämnda sammanslutningen upplöstes. Man lyckades med andra ord inte formulera någon ny målsättning kring vilken man kunde samlas till fortsatt samarbete.

Att målsättningar som uppnås, liksom sådana som visar sig omöjliga att förverkliga, inte kommer att kvarstå är egentligen ett ganska självklart förhållande. Ibland inträffar emellertid målförändringar, vars orsaker är av mera subtil natur. Vi tänker på en situation där man formellt har kvar den ursprungliga målsättningen, men där denna egentligen försvisser eller får sekundär karaktär.²⁵⁷⁾ En utveckling av denna typ brukar ha att göra med uppkomsten av intressegrupper som sätter sina egna mål högre än organisationens. Man utnyttjar med andra ord sammanslutningen för att nå de egna syftena, medan den ursprungliga målsättningen främst kommer att tjäna som ett medel till att förse organisationen med resurser; detta, att utverka resurser, är i regel lättare om man hänvisar till det ursprungliga syftet, skälet till att sammanslutningen kom till.

Det är inte otänkbart att säkerhetspolitiska sammanslutningar, exempelvis NATO och Warszawa-pakten, i viss mån kan förskjuta sina målsättningar på ett liknande sätt. Då organisationer som dessa en gång kommit till stånd uppstår det intressegrupper som tjänar på samman-

slutningarnas fortsatta existens. Detta gäller inte bara för den som på ett direkt sätt får utkomster och inflytande genom att tillhöra sådana organisationer; det gäller även för dem som indirekt är beroende av dessa som exempelvis leverantörer o.s.v. De individer och grupper som står i ett sådant förhållande till en existerande organisation kommer därför troligen att försöka bevara, och helst förstärka, denna - även om det skulle visa sig att det syfte för vars uppnående sammanslutningen ursprungligen tillskapades inte längre är lika betydelsefullt. Man skulle till och med kunna hävda att organisationer av ovan nämnd slag, liksom mera informella sammanslutningar som det s.k. militärindustriella komplexet i USA,²⁵⁸⁾ har ett intresse av att bevara spänningen inom det internationella området på en hög nivå.²⁵⁹⁾ Den främsta orsaken härtill är inte svår att upptäcka. En hög spänningsnivå motiverar den fortsatta existensen och konsolideringen av de säkerhetspolitiska organisationerna liksom att resurser ställs till dessas förfogande. Och detta kommer i sin tur naturligtvis att gynna de industrier som förser de nämnda sammanslutningarna med vapen och annan utrustning.

Detta förhållande, att de medel - säkerhetspolitiska organisationer o.dyl. - som tillskapats med avsikten att förverkliga bestämda målsättningar ibland avviker från dessa, gör det svårt för de centrala beslutsfattarna att nå en godtagbar måluppfyllelse. Och detta kan i sin tur leda till att vissa stödgrupper blir benägna att reducera sitt stöd till den centrala ledningen.

Det har tidigare framhållits att man ställer upp och försöker nå mål därför att dessa förväntas leda till värdeuppfyllelse. Vi skall nu anknyta till denna relation för att visa på en ofta förbisedd anledning till målförändringar. Vårt tidigare resonemang har kanske givit intrynget av att målen utvecklas och förändras över en tidsperiod, men att värdena är tämligen konstanta. Vi menar emellertid att även värdena har en tendens att modifieras. Vår tes är att deltagarna i den säkerhetspolitiska processen efter hand tenderar att ändra uppfattning om vad som är önskvärt och icke-önskvärt, och att de därför inte kommer att eftersträva samma "saker" under olika faser av en längre tidsperiod. Om detta är riktigt borde det vara nödvändigt att revidera målen i takt med värdeförändringen om bästa värdeuppfyllelse skall kunna uppnås. Annorlunda uttryckt skulle vi kunna säga att måleffektiviteten blivit lägre, även om handlingseffektiviteten, och därmed måluppfyllelsen, befinner sig på samma nivå som tidigare.

Vi stöder vår åsikt, förutom på allmän erfarenhet, på beteendevetenskapliga forskningsresultat, och då i första hand på Leon Festingers dissonansteori.²⁶⁰⁾ Denna går i korthet ut på att när kognitiva element är dissonanta, d.v.s. inte befinner sig i överensstämmelse med varandra, så strävar man efter att reducera denna bristande överensstämmelse. Kognitiv dissonans uppstår i betydande utsträckning som en följd av beslut, eftersom de valda alternativen - under en konflikt fattar man sviter av beslut - sällan är helt utan nackdelar; å andra sidan tvingas man ofta att förkasta alternativ som har andra fördelar än de som valts. Det finns flera sätt varpå den därigenom uppkomna dissonansen kan nedbringas. Den selektiva perceptionen - man bortser från de negativa aspekterna och koncentrerar sig på de positiva - verkar ofta i

reducerande riktning. Ett annat sätt består i att ändra vår uppfattning om vad som är önskvärt eller inte. Vi menar med andra ord att det är troligt att de i den säkerhetspolitiska processen involverade människorna kommer att ändra sina värden som en följd av dennas förlopp. Detta medför att mål som vid en tidpunkt anses vara attraktiva vid en senare tidpunkt inte längre upplevs såsom lika eftersträvansvärdna. Och om detta är fallet synes det vara nödvändigt att ändra på målsättningen - i annat fall löper man risk att stödet kommer att nedgå.

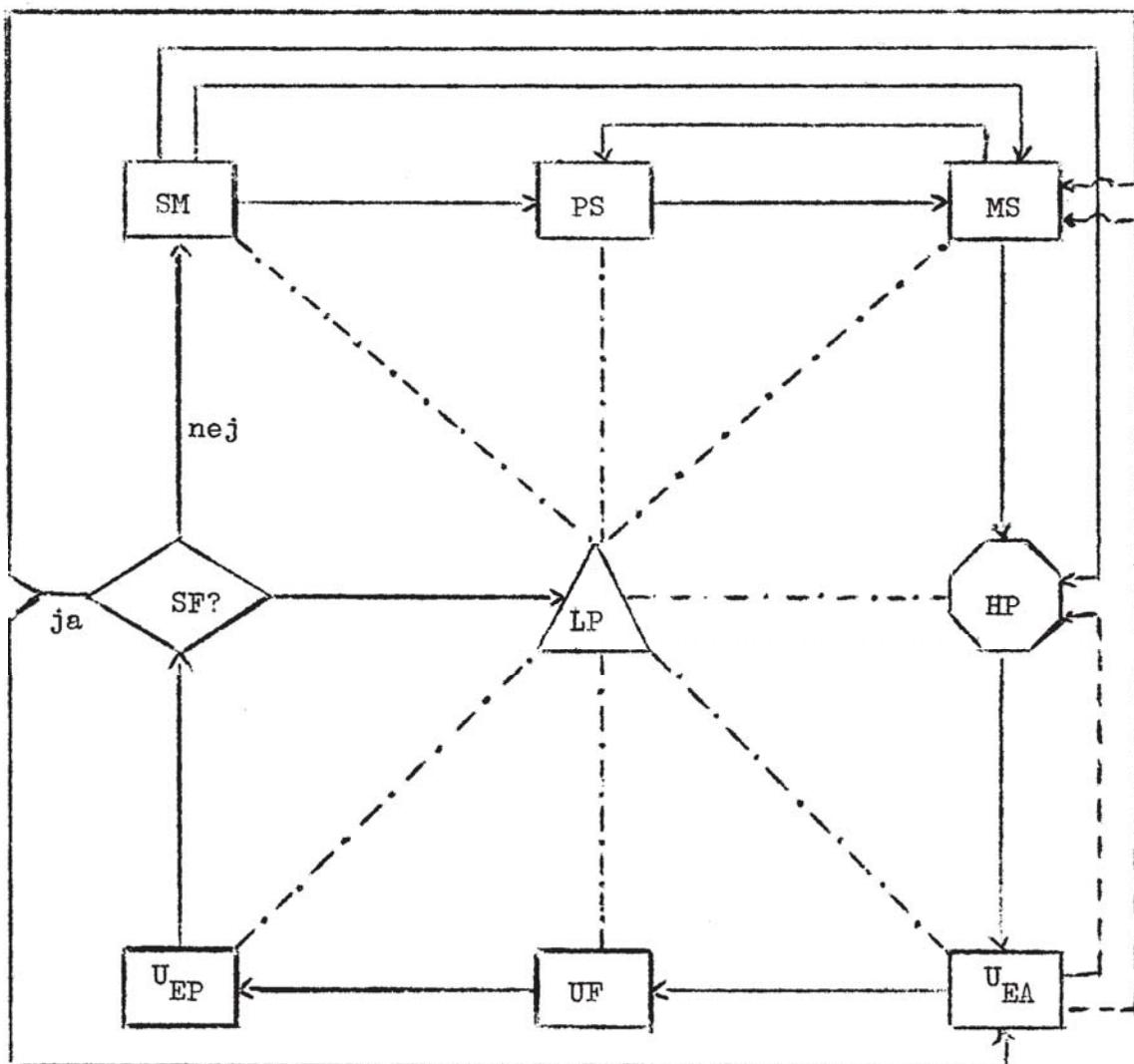
Vi har nu belyst några förhållanden som gör att säkerhetspolitiska målsättningar har en benägenhet att förändras över tiden. Förändringarna kan vara av olika natur, men de har alla det gemensamt att de påverkar stödfaktorn. Det torde vara utomordentligt svårt att genomföra dessa ändringar vid rätt tidpunkt och ge dem en sådan utformning att alla koalitionsmedlemmar blir tillfredsställda. Och på kortare sikt - i detta perspektiv är medlemmarnas uppfattning om vad som är attraktiva mål förhållandevis konstant - uppstår det lätt ett gap mellan förväntad och faktisk måluppfyllelse, vilket utsätter sammanslutningen för påfrestningar. Dessutom måste man räkna med förekomsten av andra fissionskrafter, exempelvis sådana som brukar uppkomma vid resursallokering och val av handlingsprogram.

Å andra sidan har man att räkna med de fusionskrafter som emaneras ur den möjlighet till värdeuppfyllelse som ett koalitionsmedlemskap innebär. Vilka krafter, de splittrande eller de sammansvetsande, som får övervikt beror inte bara av inre förhållanden; kraftfältet påverkas även av yttre omständigheter, av kontinuiteten i de hot eller möjligheter som föreligger eller uppstår utanför den egna sammanslutningen. Och eftersom dessa inte till fullo kan kontrolleras av den nämnda sammanslutningen, så bestäms dennas var eller icke-vara delvis av faktorer utanför koalitionens kontroll. Det är därför en svår uppgift att hålla ihop en säkerhetspolitisk sammanslutning även under en begränsad tidsperiod; i det långsiktiga perspektivet förefaller den nämnda uppgiften att vara i det närmaste ogenomförbar.

2.5. Det underliggande mönstret

I avsnitt 2.1 gavs en översiktlig framställning av interdependensrelationerna i den säkerhetspolitiska processen. Vår framställning på denna plats tjänade primärt syftet att sätta in den följande och mera detaljerade behandlingen av enskilda parters agerande i ett vidare sammanhang; det framhölls att man för att vinna insikt i de enskilda parternas agerande först måste bilda sig en uppfattning om det ömsesidiga beroendet dem emellan liksom om övriga faktorer av betydelse. Inledningsavsnittet innehöll vidare ett antal begrepp och relationer, vilka bedömdes vara av betydelse för genomförandet av den fortsatta analysen. Vi har nu kommit till den punkt där vi skall försöka knyta samman de olika delarna av vår framställning till en någorlunda sammanhängande helhet. Då vi har lagt tyngdpunkten vid processaspekten kommer innehållet i detta avsnitt att centreras kring ett flödesdiagram; detta vill på ett förenklat sätt återspegla huvudströmmarna i den säkerhetspolitiska processen med avseende på en part.

Diagram 4. Det underliggande mönstret: en förenkling



Beteckningar:

SF? = satisfiering?

U_{EA} = utvärdering, ex ante

SM = sökmotivation

UF = utförande

PS = problemställning

II. — utvärdering, ex post

MS = målsättning

LP = lärmprozessor

HP = handlingsprogram

→ = primär flödesrikning

→ sekundär → "

beroendeförhållande

Låt oss starta i diagrammets övre högra del. Vi utgår från PS och MS; dessa beteckningar står för problemställning respektive målsättning. Den part som vi studerar antas ha klarat av problem- och målformuleringen. De två nämnda komponenterna är inte oberoende av varandra. Det är svårt att tänka sig att man skulle kunna ha problem om man inte har någon målsättning. Och problemets lösning leder till att man når sitt mål; för att markera denna växelverkan mellan PS och MS, vilken givetvis är mera komplicerad än det just sagda ger vid handen, har diagrammet försetts med pilar i båda riktningar mellan de nämnda komponenterna.

Då man gjort klart för sig vad man vill uppnå gäller det att förverkliga detta. Det första steget i förverkligandet består i en generering av handlingsprogram, HP; vi rör oss nu efter flödet från MS och nedåt i den vertikala dimensionen. Den centrala ledningen ägnar sig härvid åt att skaffa fram olika handlingsprogram samt åt att bland dessa välja ut de som kan förväntas leda till en godtagbar måluppfyllelse; när vi uttrycker oss i pluralis så är detta betingat av att HP står för olika typer av handlingsprogram - strategisk doktrin, strategi och taktik.

Om vi följer det nedåtgående flödet över HP så kommer vi till U_{EA} , vilket står för utvärdering, ex ante. Härmed åsyftas att man efter en bedömning av de olika alternatiens konsekvenser ställer dessa i relation till målsättningen och försöker fatta sådana beslut att ett satisfierande resultat kan uppnås. Då denna utvärdering sker före genomförandet av handlingsprogrammen har det befunnits lämpligt att tala om en ex ante-utvärdering. Som framgår av vårt diagram räknar vi även med ett sekundärt flöde, en tvåarmad ström, som går tillbaka från U_{EA} till HP och MS. Den streckade pilen som går tillbaka till HP vill indikera att man i regel inte utgår från den totala mängden handlingsalternativ; det normala torde vara att man utgår från ett begränsat antal alternativ. Och bland dessa är det i vissa fall inte möjligt att finna något alternativ som man tror skall leda till godtagbar måluppfyllelse. Om så är fallet kan detta förväntas leda till att man försöker generera nya och bättre alternativ. Denna verksamhet antas pågå till dess att man funnit sådana handlingsprogram som tros vara förknippade med ett satisfierande resultat.

I vissa fall kan det emellertid visa sig svårt att finna några tillfredsställande program. Och ibland anser man sig inte kunna fortsätta undersökningen på grund av tidsbrist. Under sådana omständigheter blir det aktuellt att sänka aspirationsnivån; detta har markerats med en återflödesslinga från U_{EA} till MS. Låt oss i detta sammanhang inskjuta att det inte alltid är målsättningen som ensidigt utövar inflytande på medlen - de sistnämnda inverkar som framgår av vårt resonemang även på målsättningen. Och denna är som tidigare nämnts av betydelse för problemställningen. Det råder således en växelverkan mellan de nämnda komponenterna.

Vi skall nu återgå till den primära flödesriktningen i vårt diagram, varvid vi förflyttar oss från U_{EA} till UF; den sistnämnda beteckningen står för utförande. Det gäller med andra ord att se till att de valda

handlingsprogrammen blir omsatta i praktiken. När de parter som befinner sig i konflikt med varandra är så stora enheter som stater, eller sammanslutningar av sådana, är det för det mesta skilda instanser som fattar beslut och som utför dessa; de centrala beslutsfattarna brukar framför allt medverka vid initierandet av programmens genomförande genom ett beordringsförfarande.

Då man gjort ett försök att genomföra de fattade besluten kommer man till nästa fas, vilken vi kallat för utvärdering, ex post, UEP. Härmed avses kort uttryckt en bedömning av hur det i realiteten har gått; denna måste givetvis ske i efterhand. När man anser sig ha bestämt det faktiska utfallet gäller det att ställa detta i relation till det resultat som man avsåg att uppnå. I diagrammet betyder detta att vi rör oss från UEP till SF?. Den sistnämnda beteckningen avser att symbolisera frågan huruvida man skall anse att ett satisfierande resultat har uppnåtts. Man relaterar med andra ord det faktiska utfallet till det förväntade. Om det förstnämnda "når upp" till det sistnämnda anses frågan besvarad med ja; i annat fall blir svaret nej.

Oavsett vad svaret blir på denna fråga räknar vi med att det går ett flöde från SF? till den triangel som ligger i centrum av vårt diagram. Denna har som synes beteckningen LP, vilket står för lärprocesser. Tanken är följande: efter hand som den säkerhetspolitiska processen fortskrider erhåller man information om dennes förlopp, vilken efter registrering och analys kommer att utnyttjas som underlag för det fortsatta agerandet. Det bör observeras att den kunskaps- och erfarenhetsmassa som uppstår på detta vis ständigt kommer att förändras under den säkerhetspolitiska processens förlopp; både läget och beslutsfattarna genomgår förändringar över tiden. Detta kommer att inverka på uppträdandet. Härvid åsyftas inte enbart valet av handlingsprogram. Vi syftar på alla de i processen ingående komponenterna. Man erinrar sig exempelvis hur man tidigare gått till väga - och vilka följer detta fått - då man formulerat problem, fastställt målsättningar, genererat handlingsalternativ och gjort utvärderingar. Detta kommer att inverka på uppträdandet; agerandet vid olika tidpunkter äger rum mot bakgrund av delvis annorlunda kunskaper och erfarenheter. Vi har försökt indikera detta förhållande i vårt diagram genom att markera ett beroendeförhållande mellan lärprocesserna och de övriga komponenterna.

Låt oss nu återvända till den vänstra mellersta delen av diagrammet, till SF?, och följa de övriga flödesarmar som utgår därifrån. Vi upppepar frågan om det uppnådda resultatet skall anses vara satisfierande. Om svaret blir ja kan "vägvalet" förväntas bli det vänstra. Vi följer det flöde som går från SF?, och åt vänster, nedåt och tillbaka till U_{EA}. Tankegången är den att det inte finns någon större anledning att ändra på sin handlingslinje om denna visat sig motsvara förväntningarna. Man håller med andra ord fast vid den tidigare linjen och vidtar inga principiella förändringar; eventuellt kan det dock ske en del smärre modifikationer i syfte att anpassa den nämnda handlingslinjen till de förändringar i läget som uppstått som en konsekvens av konfrontationens hittillsvarande förlopp.

Om vi därefter återvänder till SF? och till samma utflöde som tidigare, det vänstergående som markerats med ja, så finner vi att detta även har en uppåtgående slinga; denna löper från det nämnda utflödet, uppåt, åt höger, nedåt och till MS. Vi har med detta velat markera att de uppnådda resultaten kanske kommer att påverka målsättningen. Om man uppnår de avsedda resultaten utan större svårighet, och i synnerhet om man överträffar dessa, kan detta komma att leda till en stigande aspirationsnivå.

Låt oss nu anta att ex post-utfallet inte visar sig vara av satisfierande karaktär. Detta kommer förmodligen att medföra att ledningen blir motiverad att söka efter nya utvägar. Detta markeras i vårt flödesdiagram med pilen från SF? till SM; den sistnämnda beteckningen står för sökmotivation. Ett icke tillfredsställande resultat antas således göra beslutsfattarna motiverade att söka efter bättre lösningar. Som framgår av vårt diagram ställs man vid SM ånyo inför ett "vägval". Man har här möjlighet att välja mellan tre olika flödesslingor, en - den yttersta - som går direkt fram till HP, en - den mellersta - som leder till samma ställe fast via MS, samt en - den innersta - som går över både PS och MS innan den når HP.

I regel torde direktslingan mellan SM och HP komma att utnyttjas först; det ligger nära till hands att lägga skulden för icke-satisfierande resultat på inadekvata handlingsprogram. Detta gäller i särskilt hög grad om man initierat konfrontationen själv, eftersom det måste anses vara orationellt att göra någonting sådant om man inte trodde att det skulle vara möjligt att uppnå ett fördelaktigt resultat. Och om man inte uppnår ett sådant så riskerar man att stödet kommer att nedgå. Den centrala ledningen torde därför försöka undvika att sänka aspirationsnivån i ett så tidigt stadium; uppmärksamheten kommer på grund härväg troligen att inriktas på handlingsprogrammen, på en förändring av dessa i syfte att förbättra måluppfyllelsen. Det är emellertid inte sannolikt att alla handlingsprogram, eller ens någon särskild typ av dessa, kommer att utbytas redan på detta stadium. Vi är av uppfattningen att förändringen kan förväntas ske successivt. Detta gäller i synnerhet för de mera långsiktiga handlingsprogrammen, eftersom det tar tid att sätta dessa i verket och bilda sig en uppfattning om deras användbarhet; en radikal omgestaltung innebär betydande risker beroende på ex ante-utvärderingens nästan oundvikliga felkällor. På grund av dessa kan ogynnsamma "sidoeffekter" uppstå, vilka förmögligen kommer att inverka på stödfaktorn i negativ riktning.

Då den inledande förändringen genomförts frågar man sig återigen huruvida resultatet blivit tillfredsställande. Om svaret på denna fråga blir jakande är det troligt att man fortsätter att agera på i princip samma sätt - detta indikeras av flödespilen från SF? tillbaka till U_{EA}. Om svaret däremot blir nej uppstår sökmotivation på nytt; man rör sig från SF? och till SM i vårt diagram. Även nu kan man emellertid anta att direktslingan från SM till HP kommer att utnyttjas. Huvudmotivet härtill är framför allt att en sänkning av aspirationsnivån kan förmodas inverka negativt på stödets omfattning.

Vi är därmed tillbaka till den komponent i vårt diagram som står för kategorin handlingsprogram, HP. Det gäller med andra ord att förändra dessa på nytt. Även denna gång är det möjligt att förändringen blir av kvantitativ karaktär. Om man trots upprepade sådana inte når ett tillfredsställande resultat så är det emellertid troligt att en art-förändring kommer till stånd; då man konstaterat att de marginella justeringarna inte visat sig effektiva tvingas man att tillgripa radikalare åtgärder.

Hittills har handlingsprogrammen behandlats som en helhet, varvid det antagits att kvantitativa förändringar normalt kommer att föregå kvalitativa sådana. Låt oss nu differentiera mellan olika typer av handlingsprogram. Vi räknar härvid med att även dessa i huvudsak kan förväntas följa just nämnda förändringsformen; i fortsättningen koncentrerar vi oss därför på förhållandet mellan de olika programtyperna.

Den inledande förändringen kan antas ha att göra med taktiken, den kortsiktigaste typen av handlingsprogram, vars faktiska utfall man ganska snart blir medveten om. Då detta inte bedöms vara tillfredsställande försöker man generera en bättre taktik. När man anser sig ha funnit en sådan genomförs denna och dess praktiska användbarhet bedöms. Om denna är tillfredsställande görs förmodligen inga principiella förändringar. Men om taktiken inte har denna egenskap uppstår sökmotivation på nytt. Man riktar in sig på att finna en bättre taktik. Den taktiska adaptiviteten begränsas emellertid av den valda strategin - denna kan sägas utgöra en ram som taktiken inte gärna får överskrida på grund av koordinationsskäl. Detta förhållande leder till att andra åtgärder måste övervägas när de taktiska handlingsmöjligheterna bedöms vara uttömda.

Den närmast till hands liggande möjligheten, om man inte vill gå med på att sänka aspirationsnivån är i denna situation att ändra på strategin. Då man tror sig ha funnit en lämplig sådan genomförs denna och utvärderas, ex post. Om svaret på satisfieringsfrågan blir ja kommer strategin förmodligen att bibehållas. Blir svaret nej uppstår sökmotivation på nytt och vi återkommer till HP.

Efter ett större eller mindre antal förändringar av strategin blir det förmodligen aktuellt att rikta in sig på den strategiska doktrinen, de allmänna principer inom ramen för vilka de andra handlingsprogrammen normalt har att hålla sig. Visserligen brukar inte doktrinen vara helt "oelastisk", men förr eller senare kommer den att bli ett slags boja som hindrar ledningen från att finna nya och effektivare strategier. När man nått till denna punkt uppstår ett behov av att ändra den strategiska doktrinen. Vi kan dock vänta oss att förändringar i denna kommer att inträffa först efter avsevärd tid, eftersom betydande taktiska och strategiska förändringar är möjliga inom ramen för en och samma doktrin; de övriga typerna av handlingsprogram kommer därför i regel att ha en kortare varaktighet, särskilt taktiken.

Om man trots upprepade förändringar i handlingsprogrammen inte lyckas åstadkomma en satisfierande måluppfyllelse blir det aktuellt att söka efter nya utvägar. Förr eller senare, om än motvilligt, kommer man troligen att flytta över sin uppmärksamhetsinriktning på målsättningen. Man börjar fråga sig om denna är orealistisk, eftersom man inte har lyckats uppnå ett tillfredsställande resultat, trots avsevärda ansträngningar. Eventuellt kan man också ställa frågan om problemställningen verkligen är adekvat. Vi har markerat detta i vårt diagram genom flödena från SM till MS, antingen direkt eller via PS.

Det förefaller sannolikt att den nedåtgående justeringen av de innehavda ambitionerna till att börja med kommer att bli av mindre omfattning. Om det trots den sänkta aspirationsnivån skulle visa sig omöjligt att uppnå ett tillfredsställande resultat kan vi vänta oss ytterligare förändringar i målsättningen, eventuellt av artkaraktär. I den händelse man har mer än ett mål, och dessa anses vara olika väsentliga, är det troligt att det minst viktiga målet kommer att uppges först, därefter det näst oväsentligaste o.s.v. Dessa förändringar kommer förmodligen även att påverka själva problemställningen, eftersom denna av tidigare nämnda skäl inte är oberoende av målsättningen. Vi menar således att förändringarna i denna kan initiera en omprövning av själva problemställningen; man blir med andra ord motiverad att undersöka huruvida problemet är olämpligt formulerat. Detta förhållande har indikerats i vårt diagram genom de flödesslingor som går från MS till PS och från SM till PS. Förändringar i målsättningen aktualiseras även andra frågor. Innan vi går in på dessa skall vi emellertid först ta upp de ännu obehandlade företeelser som anknyter till handlingsprogrammen; det gäller således kapabiliteten och den aktiva totalsynen.

Det råder ett uppenbart samband mellan kapabilitet och handlingsrum. Men de egna handlingsmöjligheterna bestäms inte enbart av den egna kapabiliteten; andra aktörers förmåga, intentioner och beslutsamhet är också av betydelse. Det råder därför inte någon fullständig överensstämmelse mellan kapabilitet och handlingsrum. Den förra är dock en mycket viktig faktor som inverkar på det senares omfattning.

Det just nämnda beroendet, i förening med att man inte gärna vill reducera sina ambitioner om detta inte visar sig absolut nödvändigt, gör att ett icke-satisfierande resultat troligen kommer att leda till kapabilitetsförändringar - om man utökar kapabiliteten så ökar möjligheterna att nå en godtagbar måluppfyllelse. I samband härför bör påpekas att ambitionerna i vissa fall kan påverkas av de resultat som andra aktörer uppnår. Om andra och jämförbara sådana uppnår bättre resultat än man väntat sig är det möjligt att den egna aspirationsnivån stiger. De resultat som man tidigare varit nöjd med kommer i så fall inte längre att anses vara tillfredsställande. Detta, att ambitionerna ökar, kan därför, liksom en otillfredsställande måluppfyllelse, komma att fungera som avtryckare med avseende på kapabilitetsförändringar.

Beträffande formerna för dessa så förefaller det normala vara att man först mobiliseras de reservresurser som ofta finns att tillgå.

Trots detta kan det dock lätt uppstå "flaskhalsar" inom de hårdast ansträngda sektorerna. Det ligger i så fall nära till hands att tillgripa en reallokering. Men eftersom en sådan inte sällan stöter på motstånd från dem som i så fall tvingas att avstå resurser, och då substituerbarheten ofta är begränsad, är det troligt att man även kommer att försöka öka tillväxten.

Vi har ovan varit inne på beroendeförhållandet mellan olika typer av handlingsprogram; dessa måste koordineras för att kunna verka i samma riktning, mot samma mål. Koordinationsbehovet har blivit mera uttalat efter hand som säkerhetspolitiken fått en allt mer total karaktär. Den militära strategin är numera bara ett av flera redskap i den säkerhetspolitiska arsenalen. Man använder sig även av ekonomiska, politiska o.s.v. strategier. Dessa särskilda strategier kan användas var för sig, eller i kombination med varandra, för att uppnå avsedda resultat. Om de nämnda redskapen används i defensivt syfte skulle man kunna tala om ett totalförsvar. Men om man har ett totalförsvar, eller motsatsen - en uppsättning instrument avsedda för offensiva syften - så synes det vara motiverat att anlägga ett totalt synsätt även när det gäller strategin. Vi har därför infört begreppet totalstrategi; härmed avses det sätt på vilket man disponerar sina resurser för att nå avsedda resultat.

Vad man är ute efter är kort uttryckt att välja ut och kombinera de instrument som kan förväntas leda till en godtagbar måluppfyllelse under bibehållen handlingsfrihet. Detta förutsätter att man hushåller med resurserna, eftersom varje bindning av dessa reducerar den nämnda friheten. Det gäller därför att försöka finna ut vilken eller vilka av de särskilda strategierna som på effektivaste sätt leder till det avsedda resultatet. Härvid bör framhållas att utformningen av en sådan totalstrategi inte bara inbegriper ett mycket svårloöst fördelningsproblem, utan att det även gäller att bestämma i vilken form de olika instrumenten skall sättas in. Det är på grund härav utomordentligt svårt att finna den absolut bästa lösningen; strävan torde därför bli att närlägga sig detta ideal så mycket som möjligt.

Ett totalt synsätt innebär inte nödvändigtvis att konfrontationen mellan motståndarna vid varje tidpunkt skulle vara lika intensiv "över hela fältet". För det mesta brukar det vara möjligt att lokalisera en eller flera fokalpunkter inom det nämnda fältet. Och vidare är det inte ovanligt att dessa omlokaliseras efter hand som tiden går.

Den säkerhetspolitiska processen kan med en viss förenkling beskrivas som ett system av aktioner och motaktioner. Om den ena sidan går till aktion leder detta i regel till en motaktion från den andra på grund av att denna fruktar att dess position i annat fall kunde försämras. Detta skulle i sin tur förmodligen leda till att man fick svårare att nå de avsedda resultaten och att stöder reducerades. Det är därför riskabelt att förbli passiv om den andra sidan går till aktion.

Under förfloppet av dessa aktioner och motaktioner händer det lätt att konfrontationsintensiteten förändras på ett annorlunda sätt än man tänkt sig, eller att det uppstår nya fokalpunkter. Detta kan ha sin grund i felaktig perception. Om man exempelvis överskattar storleken på motståndarens aktion så är det troligt att detta kommer att leda till en fortsatt stegring av konfrontationsintensiteten, även om man bara harft för avsikt att återställa balansen. Och en motåtgärd av felaktig art kan leda till att det uppstår en ny fokalpunkt. Vidare är det möjligt, och därmed lämnar vi den felaktiga perceptionen som orsaksfaktor, att parterna vid en viss tidpunkt finner det fördelaktigt att tona ned konfrontationen på något punkt; detta kan exempelvis bero på att kostnaderna och riskerna blivit alltför stora i förhållande till den omväntade företeelsens betydelse. I samband härmed bör det dock framhållas att en utveckling av det sistnämnda slaget i regel inte leder till att konfrontationen upphör - då orsakerna till denna finns kvar kan vi i stället vänta oss att denna kommer att fortsätta i en eller annan form. De nämnda förhållandena bidrar till att ge den säkerhetspolitiska processen en föränderlig och dynamisk karaktär över tiden. Det bör påpekas att vi har anledning att vänta oss att detta kommer att bli fallet även om de inblandade parternas ambitioner inskränker sig till att försöka slå vakt om de vid en viss tidpunkt innehavda positionerna.

Den viktigaste förändringsfaktorn utgörs eftersom att av de aktörer som medvetet strävar efter ett upphävande av status quo. Sådana aktörer uppträder i regel mycket aktivt. De är kort uttryckt ute efter att bryta jämvikten och få vägskället att väga över åt det egna hålet. Den som nöjer sig med att försöka parera de aktioner som en aktiv aktör initierar kommer att utsätta sig för avsevärda risker. Genom att inta en passiv attityd överläter man initiativet åt motståndaren och låter denne välja tid och plats för sina aktioner. Denne kommer med all sannolikhet att gå in för att sätta in dessa på ett för honom fördelaktigt sätt. Eftersom man på längre sikt inte kan räkna med att lyckas parera alla de nämnda aktionerna kommer den passiva sidans ställning förmögeligen att urholkas. Den ledning som tillåter detta ske riskerar att råka ut för kritik och att få vidkännas ett sviktande stöd. En sådan utveckling vill de centrala beslutsfattarna naturligtvis undvika. Man har därför anledning att förvänta sig att om den ena sidan anlägger en aktiv totalsyn så kommer den andra att anta ett likartat synsätt.

I en situation där ingendera av motståndarna är villig att ge avkall på sina ambitioner kommer det förmodligen att uppstå en kamp om handlingsfriheten - man vill tillskansa sig möjligheten att välja tid och plats för de egna aktionerna. Ett sätt att uppnår handlingsfrihet härrör ur adekvata reserver. Sådana kan åstadkommas genom effektivare resursutnyttjande än motståndaren eller genom snabbare nyproduktion. Om man lyckas skaffa sig större reserver än den andra sidan så kan dessa utnyttjas till att ta initiativ till nya aktioner mot den andra partens svaga punkter. Denne tvingas i så fall att binda resurser för avvärjning på dessa punkter, vilket - om dessa är riktigt valda - kan bli så kostsamt för den avvärjande att denne tvingas in i en defensiv och passiv position. Och då man lyckats försätta motparten i en sådan position brukar det finnas goda utsikter att kunna påverka utvecklingen i en ur egen synvinkel fördelaktig riktning.

Vi skall nu återvända till målproblematiken och de frågor som är förknippade med denna. Som tidigare framhållits kan den faktiska måluppfyllelsen komma att påverka uppfattningen om vad som skall anses vara ett godtagbart resultat. Om man når upp till, och i synnerhet om man överträffar det förväntade resultatet, får detta troligen efter någon tid till följd att aspirationsnivån kommer att stiga; vi har markerat detta förhållande i vårt diagram med den slinga som från SF? går åt vänster - ja-flödet - uppåt, åt höger och till MS. Å andra sidan är det också möjligt att en icke-satisfierande måluppfyllelse kan komma att påverka aspirationsnivån i nedåtgående riktning; detta har indikerats i diagrammet med det flöde som från SF? går uppåt - nej-flödet - till SM och därifrån till MS, antingen direkt eller via PS.

"Teorin" om aspirationsnivåns anpassning i uppåt- eller nedåtgående riktning som en funktion av uppnådda resultat är ett användbart redskap vid analys av målförändringar. Den nämnda teorin, i dess beteende-vetenskapliga utformning, är dock inte tillräcklig för att förklara den säkerhetspolitiska målförändringsproblematiken i dess helhet. Den primära orsaken härtill är att man i säkerhetspolitiska sammanhang har att göra med makroenheter. Detta medför att det inte är realistiskt att uppfatta de olika parterna i en konflikt som monolitiska helheter. Varje sida är snarare en sammanslutning av grupper och/eller stater, vilka gått in för att uppträda tillsammans på grund av att de funnit detta fördelaktigt. Det stöd man skänker de centrala beslutsfattarna kan liknas vid en försakelse som man är villig att göra i utbyte mot de fördelar som ett deltagande i sammanslutningen ger. Om de sistnämnda tenderar att bli mindre än de kostnader som man anser sig ha för det lämnade stödet kan man därför bli benägen att reducera detta. Men de centrala beslutsfattarna behöver stöd för att kunna förverkliga de avsedda resultaten, vilka i sin tur utgör en viktig källa till belöningar för lämnat stöd. Detta förhållande gör att de nämnda beslutsfattarna i regel inte är villiga att sänka målsättningen i första taget - en sänkning skulle förmodligen leda till spänningar i sammanslutningen, själva basen för deras agerande.

Om man inte uppnår de förväntade resultaten kan detta med andra ord leda till oro i de egna leden. Det är i så fall troligt att de centrala beslutsfattarna kommer att utsättas för kritik, vilken kanske leder till att den som utpekas som huvudansvarig, eller eventuellt hela ledningen, anser sig tvingad att avgå. Om denna vill undvika en sådan utveckling måste den antingen se till att resultatkurvan vänts i uppåtgående riktning eller också vara i stånd att åstadkomma acceptabla förklaringar till den otillfredsställande måluppfyllelsen. I vissa fall är det inte omöjligt att åstadkomma sådana förklaringar - särskilt om man får tid på sig och om underskridandet är av liten omfattning; det går som bekant att anpassa sig till nya förhållanden under dessa omständigheter. Skulle det bli nödvändigt med upprepade underskridanden torde det däremot bli svårare att hindra uppkomsten av oro i de egna leden; detta har att göra med att flera på varandra följande sänkningar kan uppfattas som en fortgående trend.

En annan orsak till spänningar inom säkerhetspolitiska sammanslutningar emanerar ur olikheter i tillgången på information och dennes behandling. Den centrala ledningen har i regel bättre tillgång till relevant översiktsinformation än den som befinner sig i periferin.

Detta förhållande, i förening med skillnader i informationsbehandlingen, bidrar till att skapa oenighet i uppfattningen om vad som skall anses vara en tillfredsställande måluppfyllelse. Och detta leder lätt till spänningar i sammanslutningen.

En försämrad resultatutveckling som man inte lyckas motivera på ett sätt som är acceptabelt kan få betydande konsekvenser. Dessa behöver inte inskränka sig till kritik av ledningen och en reduktion av stödet till denna. De som anser sig hårdast drabbade av den försämrade måluppfyllelsen kan också tänkas hota med att lämna sammanslutningen och börja söka efter fördelaktigare alternativ.

En sådan utveckling ställer ledningen inför en brydsam situation. Ett minskat stöd gör det svårare att vända resultatkurvan uppåt. Och om man försöker återföra de som säger sig vara på väg att lämna sammanslutningen till denna genom att föra över en större del av den tillgängliga belöningsmängden till dessa, då riskerar man att de övriga medlemmarna vidtar motåtgärder.

Förmågan hos de som säger sig ha för avsikt att lämna sammanslutningen att sätta hotet i verket, och därmed dettas användbarhet som instrument för att tillskansa sig fördelar, beror emellertid av flera faktorer. Av dessa spelar det internationella systemets egenskaper · de hotandes och koalitionens egenskaper en framträdande roll. I ett bipolärt system finns det exempelvis färre kombinationsmöjigheter än i ett multipolärt sådant. Och ett koalitionsmedlemskap leder ofta till specialisering, ett förhållande som inte alltid är gynnsamt för den som vill lämna en sammanslutning. Vidare har de övriga medlemmarna i en sådan ibland möjlighet att tvinga den som vill utgå att stanna kvar med hjälp av maktmedel.

En otillfredsställande måluppfyllelse kan som synes få ogynnsamma konsekvenser för säkerhetspolitiska sammanslutningar. Men inte heller en gynnsam resultatutveckling garanterar att det inte kommer att uppstå problem. För det första, om vi ser sammanslutningen som en helhet, så är det möjligt att goda resultat leder till en alltför snabbt stigande aspirationsnivå - om vi använder oss av en av von Clausewitz' formuleringar skulle vi kunna säga att man passerar sin kulminationspunkt. Och detta kommer förmodligen att leda till friktioner i sammanslutningen då de härvä förorsakade bakslagen börjar infinna sig. För det andra är det orealistiskt att uppfatta en säkerhetspolitisk sammanslutning som en helhet vars olika delar anpassar sig till förändrade omständigheter på ett koordinerat och integrerat sätt. Det normala torde i stället vara att vissa medlemmars aspirationsnivå är mera lättörliga än andras. Och detta leder nästan ofelbart till spänningar i sammanslutningen, till förändringar i stödet och eventuellt till ett sönderfall av denna.

Som nämnts har inte alla typer av målförändringar sin grund i förhållandet att de avsedda resultaten nås eller inte nås, och att ambitionerna på grund härvä justeras i uppåt- eller nedåtgående riktning. Förändringar kan också förorsakas av uppkomsten av nya hot och möjligheter, vilka bedöms vara så farliga, respektive så lovande, att man riktar in sig på dessa. Det är likaledes tänkbart att den ursprungliga målsättningen formellt kommer att bibehållas, men att den i realiteten försvinner eller får en sekundär karaktär. En sådan utveck-

ling brukar vara förknippad med uppkomsten av inflytelserika intressegrupper som sätter sina egna mål högre än sammanslutningens. Och slutligen får vi inte bortse från möjligheten av att målsättningen kan komma att förändras på grund av värdemodifikationer. När sådana inträffar uppstår nämligen en minskad måleffektivitet även om måluppfyllelsen förblir konstant.

Vår framställning har givit vid handen att säkerhetspolitiska målsättningar har en benägenhet att förändras över tiden. Orsakerna till och formerna för dessa förändringar kan variera. Alla förändringar torde dock ha det gemensamt att de påverkar stödfaktorn. I vissa fall är det nödvändigt för ledningen att ändra på målsättningen om stödet skall kunna bibehållas. Andra förändringar tenderar att reducera detta. Det är utomordentligt svårt att genomföra de förstnämnda förändringarna vid rätt tidpunkt och att undvika de sistnämnda. Om man inte lyckas härmed torde man få räkna med att det uppkommer oro i de egna leden. En sådan utveckling kan dessutom förorsakas av motsättningar vid val mellan olika handlingsprogram liksom i samband med resursallokering. Detta gör att vi inte har anledning att vänta oss att säkerhetspolitiska sammanslutningar kommer att förbli stabila över tiden; de faktiska förhållandena torde på ett bättre sätt kunna karakteriseras med termer som motsättningar, bristande jämvikt, dynamik och förändring.

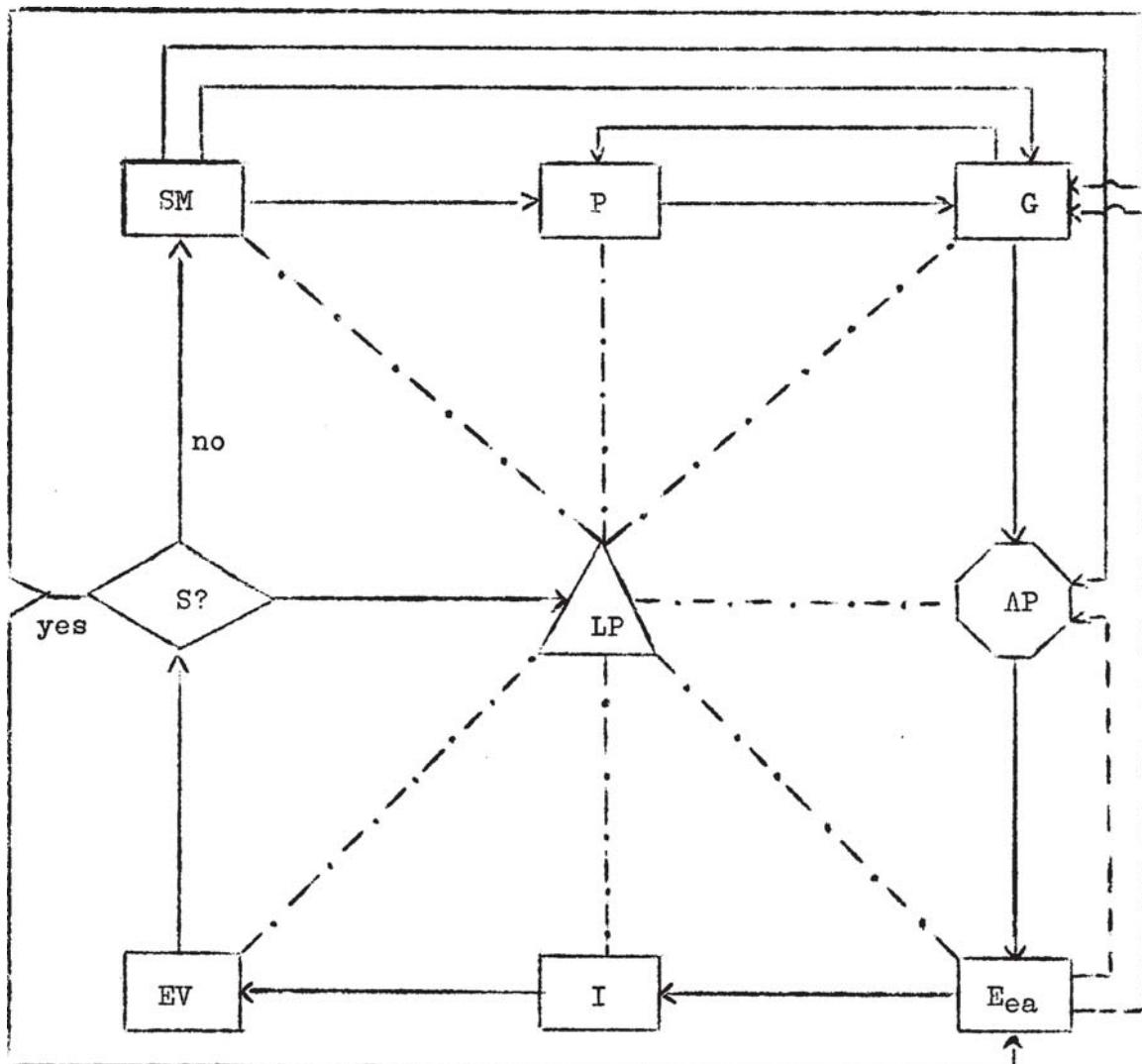
SUMMARY

Whether events and processes involving men are unique, or instead patterned after cycles, is an old and much debated question. With a bit of simplification, the debates on this question can be reduced to three major views. The first of these considers that international phenomena and processes are not unique, that history in fact repeats itself in conformity with one or more principles. If this were the case, one ought to be able to learn to understand current events from the study of earlier occurrences. The second major idea, which can be seen as the opposite of the first, maintains that phenomena and processes do not repeat themselves. Thus it would not be very worthwhile to make studies of past events, since there exists no common denominator between the past and the present. The third, which can be said to lie somewhere between the first two, is founded on the idea that events and processes are neither totally unique nor totally cyclical in conformity with certain principles. Given this standpoint it ought to be possible to learn from the past in so far as to gain at least some insights into the present, real world. However, the existence of different circumstances and personalities dictates that an understanding of the present in terms of the past can hardly be complete.

In this dissertation we accept the third of these major idea groups as the point of departure for our analysis. Thus a theoretical approach should be possible in the discipline with which we are concerned. We are not aiming towards the goal of building a theory in the strict sense; clearly, such theories hardly exist in the social sciences. Since the problems we deal with are among the most complex in the social sciences it would be rather presumptuous to believe oneself capable of producing a theory of a deductive character. Our intention in this study is confined therefore to an attempt at developing a pre-theory about the politics of national security, acting over time. Behind the more specific phenomena and forces relating to the national security process there exists a pattern; it is the outlines of this pattern that we are trying to trace and, if possible, unveil.

We have approached our task in the following manner. Firstly, we deal with a given period of time, the U.S.A. during the Kennedy and Johnson administrations, and analyse the development of the American national security policy during these years in a world-wide context. After this analysis, and with the help of the fundamental points derived from it, we begin to formulate a pre-theory of national security, acting over time. We do not rely solely upon the research into the U.S.A.'s activity, however, but employ as well some of the experience and knowledge which already exists in the discipline of international affairs. In addition we have borrowed concepts and findings from other disciplines. We consider this to be a helpful and legitimate method to aid us in building the pre-theory.

Now that we have recapitulated the central emphasis for the dissertation, we shall summarize the results of our work with the aid of a flow-chart diagram, which in a simplified way will reflect the main flows in the politics of national security. Our vantage point is unilateral, i.e., taken with respect to a single actor in the international arena.



S? = satisfaction?

→ = primary direction of flow

SM = search motivation

— - - - → = secondary " " "

P = the problem

- - - - - = dependence line

G = the goal

AP = action programs

E_{ea} = estimation, ex ante

I = implementation

EV = evaluation, ex post

LP = learning process

We commence at P and G, which are abbreviations for the problem and the goal respectively. The political actor which we are studying is assumed to have already formulated the problem and the goal. These components are not mutually exclusive. It would be hard to envisage the existence of a problem if there were no concomitant goal. And the problem's solution implies therefore the reaching of the goal. To demonstrate this interplay between P and G, which is of course more complicated than the short description above shows, the diagram has been drawn with arrows in both directions connecting P and G.

When a particular goal has been decided upon, the political process continues toward realization of the goal. The first step towards this end is to develop action programs, denoted as AP. We follow along the flow downward from G to AP in the diagram. The actor at this point is concerned with developing alternative action programs and choosing from among them the ones which are most likely to lead to an acceptable fulfillment of the goal.

If we continue downward beyond AP, we arrive at Eea, our abbreviation for estimation, ex ante. By this is meant the following: after a judgment or educated guess as to the likely consequences of different action programs is formulated, these are regarded in relation to the goal. Then an attempt is made to select that alternative which has the best chance of leading to a satisfactory outcome. Since this estimation is done before execution of the action programs, it has been denoted as ex ante.

As is noticed from the diagram, we also account for the presence of a secondary flow - a double alternative - leading from Eea back to AP and G. The dotted arrow back to AP shows that the normal flow does not usually encompass the complete set of action programs. Instead, the flow would seem to be composed of a fewer number of programs. From among these it is not always possible to find that particular alternative which is believed to best insure a satisfactory goal fulfillment. If from among all the action programs no satisfactory alternative can be found, the actor can be expected to try to generate new and better options. Thus it may sometimes be difficult to find satisfactory action programs. In such circumstances it may be necessary to lower the level of aspiration, i.e. change the goal. This possibility has been accounted for by a return line from Eea to G.

We return now to the primary direction of flow in our diagram and continue from Eea to I, the latter abbreviation being for implementation. This is the stage where the chosen action programs are initiated, or set into practical action. When an attempt at execution of the action programs has been made, the next phase in the security political process is reached. In the diagram this is called evaluation, EV. In short, this is an appraisal as to how the implementation of the action programs has turned out. When the evaluation has been completed, a comparison is made between the actual outcome (as appraised) and the anticipated results (as estimated at Eea). In terms

of the diagram, we move from EV up to S? to trace this. S? is used to symbolize the question of whether or not a satisfactory outcome has been attained. This is a decision point where an attempt is made to compare actual outcomes with expected ones. If the former coincides with the latter the appraisal is yes - satisfaction is acknowledged. Otherwise an answer of no - dissatisfaction - is determined.

Regardless of the answer to S?, the diagram shows a bond to the central triangle from S?. This has been named learning process, LP. The reason for LP is essentially the following: as the security political process proceeds, the actor gains in understanding through experience. After proper analysis, this experience may be applicable to aid in future considerations and situations. It should be noticed, however, that the learning process is limited by the fact that decision makers and conditions are non constants. This impermanency means of course that behaviour of actors will change with time. Yet this interaction between the learning variable and the other components does exist and influences the process outlined in our diagram. Let us now return to the S? box and follow, in turn, the several lines leading out from there. Here we take up the question of whether or not the outcome which has been reached is satisfactory. If the answer is yes, the flow from S? is leftwards. Now let us consider the branch of this leftwardly line which leads downward and eventually back to Eea. This possibility manifests itself when there is no important reason to alter the action programs, i.e. if the actions have accomplished the estimated results. The actor thus carries on with the same action programs, making no changes in their principal characteristics.

If we again go back to the yes line from S? we notice the second branch, leading first upwards and to the right, and then downwards again ultimately to G. This is meant to show that the outcome may in certain cases influence the goal itself. If the actor reaches or surpasses the anticipated results through a given action program, it might follow that the aspiration level be increased to one of a higher level.

We are now going to consider the case where EV is deemed unsatisfactory. This will probably be an inspiration for the leadership to search for new alternatives. This is shown by an arrow from S? to SM, the latter being the abbreviation for our concept called search motivation. A non-satisfactory outcome is thus seen to motivate the decision-makers to search for better solutions. At SM the actor is once again at a point where a choice between "ways out" is necessary. Normally it would seem that the primary line between SM and AP be considered as a first choice. This is because it is easiest to place the blame for unsatisfactory results upon action programs which were inadequate. And if the leadership is seen as not living up to its promises, the risk of loss of support arises. It is not likely that the entire set of action programs, or even any special section will be changed at this early stage. Change can be expected to come gradually. This applies especially to the more long range points of the action programs since it is a time-consuming

task to evaluate and decide upon their practicality and usefulness. Once a preliminary change has been executed with respect to the action programs, the question arises once again as to whether or not the result has been satisfactory. Should the answer now be positive the revised action programs are likely to be continued. If the answer is once again negative, however, the SM function arises anew. Even at this stage it can be supposed that the line from SM to AP is important for possible application. Since the lowering of the goal might negatively reflect upon the ability of the leadership, they are likely to try even again to revise the action programs. If in spite of all this revision a satisfactory outcome is still unobtainable it is probable that a qualitative change be introduced into the action programs. When it becomes clear that peripheral adjustments have not been effective, the actor is forced to resort to more radical measures.

Until now the action programs have been treated as a whole and it has been accepted that quantitative changes normally precede qualitative ones. Let us now differentiate among several types of action programs. In the main these can be expected to follow the process of quantitative before qualitative change. Therefore, in the following analysis we concentrate on the relationships which can be noticed to exist among the different types of action programs.

An initial change of action measures can be understood as dealing with tactics. Tactics are the most short-range and immediate type of action program whose tangible effects become manifest quite soon after implementation. Should these effects be regarded as unsatisfactory, a revision of tactics can be expected. On the other hand, should they be judged satisfactory, no principal changes are likely to be forthcoming. In the former case, i.e. where tactics are unsatisfactory, the search motivation - SM, arises again. The actor focuses upon searching for a better tactical plan. The range of available tactics is governed and limited by the strategy, the next level of the action programs. Strategy can be understood as "framing" or building a perimeter around the tactics which cannot be "crossed" for reasons of coordination of action. This situation implies that other measures must be applied when all the possibilities in the action programs have been exhausted at the tactical level.

The next most plausible possibility, if an actor will not lower his aspiration level, is to revise strategy. A given strategy is implemented (I) and evaluated (EV). If judged satisfactory the strategy will be continued. If unsatisfactory the search motivation arises and once again we come back to AP. After a reasonable number of alterations in strategy it is feasible to move up one notch and examine the doctrine, the main principles constituting the framework within which the other levels of the action programs (tactics and strategy) are functioning. It is clear that the doctrine is not usually inflexible, but sooner or later it becomes a sort of "weight" which acts as a hindrance to the actor in the attempt to develop newer and more effective strategies. When this point of hindrance is reached a need arises to change the doctrine itself. We can nevertheless say that changes in the doctrine come only after a considerable period, since several meaningful tactical and strategic

changes are possible in the framework of one doctrine.

If an actor, despite repeated changes and revisions in the action programs cannot succeed in developing a satisfactory realization of his goals, he is forced to begin the search for new avenues. Even if still unwilling, an actor must eventually shift his attention away from action programs and to the goal, and question its merits. He may also consider the problem itself and investigate its feasibility. This is shown in the diagram by the flow from SM to G, either directly or via P. It seems likely that the lowering of ambitions at first will be limited in scope. If, despite the lowered level of aspirations, it is still impossible to reach a satisfactory result, we can expect even broader reconsiderations of the goal, eventually even of a qualitative nature. In a case where there are several goals, and where they are not of equal moment, it is probable that the least important will be the first one abandoned, thereafter the least important of these remaining and so on. Changes in the goals can lead to different consequences. Before we investigate these, however, we shall first return to some further questions with respect to action programs.

There exists an obvious connection between capability and the extent of action programs. This connection, plus the fact that an actor is unwilling to reduce his ambitions unless it is absolutely necessary, means that a non-satisfactory result will perhaps lead to a change in the capability of the actor; if his capabilities are enhanced, his chances are increased for reaching an acceptable fulfilment of the goal. Capabilities may change in the form of a mobilization of reserve resources, which often otherwise remain idle. Yet, in such cases, a "bottleneck" may arise in particularly strained sectors. If this occurs it is most appropriate to resort to a reallocation of capabilities from one sector to another.

Above we have been discussing the relationships among different types of action programs and the idea that these must be coordinated properly in order to function in relative harmony. The need of proper coordination has of late been much emphasized stemming from the fact that national security has acquired a universal character. Military strategy, for example, is today only one of several instruments in the national security arsenal. An actor has at his disposal even economic and political strategies as further examples. These special strategies can be employed singularly or in combination with one another in order to reach given results. We therefore employ the concept of total strategy. The use of such a concept means that a given actor tries to decide upon those instruments which can best be expected to lead to a satisfactory outcome with maintained freedom of action. A necessary condition is that resources be economized, since each time a resource is bound, the above named freedom of action is reduced. This means therefore, that an attempt must be made to decide upon one or several of these special strategies to effectively meet the given conditions and lead to the desired results.

Such an all inclusive, total strategy, does not necessarily imply that a confrontation between two opponents is always of the same degree or intensity over the whole field. In most cases it is usually possible to notice one or more focal points within the field of confrontation. In addition, it is not uncommon for these focal points to be relocalized or shifted by the actors.

The confrontations in the international arena can with slight simplification be described as systems of actions and counteractions. Thus it can easily occur that the intensity of a confrontation shifts unexpectedly, or that new focal points arise. This can be precipitated by a mistake in perception. If an actor overestimates the degree or level of an enemy's actions, it is possible that the miscalculation could lead to an escalation of the confrontation's intensity. This applies even in the case where one side has merely attempted to restore a balance. A counter-move based on a qualitative miscalculation can have the effect of activating a new focal point. Furthermore it is possible for the actors at a given time to find it profitable to tone down the confrontation on one or more fronts. This can occur for example when the costs or risks have become too great in relation to the value or meaning of the confrontation. In this connection it should be emphasized that a development such as that just described does not necessarily lead to an end to the confrontation. As long as the causes are still present it can be expected that the confrontation will continue. Of course the form, intensity, and focal points may change. These factors impart a varying and dynamic character to the process and politics of international confrontation.

The most important factor of change, however, is formed by those actors who consciously strive to upset the status quo. Such actors normally perform in a very active manner. They strive to offset an existing equilibrium and achieve a favourable advantage, i.e. to their own side. An actor who is satisfied to merely parry the actions initiated by the other side, places himself in a position of considerable risk. If one actor holds a passive policy the opposition is left with the choice of initiatives for action with respect to time, place and intensity for example. These advantages are likely to be exploited. Since an actor cannot expect, in the long range, to successfully parry all the named points, the stance of the passive side will most probably become upset in time. Any leadership which allows that to happen risks suffering a great quake in his support base. Decision-makers will naturally do whatever they can to avoid such circumstances. There is thus reason to expect that should one side construct an active, all-encompassing policy, the other side will follow suit.

We shall now return to the subject of the goal and some additional questions associated with it. As mentioned earlier, the opinion of what is to be considered an acceptable outcome is influenced by the actual level attained towards the goal. If the anticipated outcome is either reached or surpassed it is probable that the level

of aspiration will be increased. On the other hand it is possible that a non-satisfactory end can effect a downward shifting of aspiration. In short this means that that level which is actually reached, but which is not a complete realization of the whole goal, may in certain cases be judged as satisfactory.

The idea of adaptation of aspiration levels, either upwards or downwards as a function of attained ends, is a useful instrument for analysis of the phenomenon of goal adjusting. Yet this idea is a behavioural one and cannot fully explain the problem of goal adjustment in the national security framework. The primary reason for this limitation is the following: the actor in the confrontation field is a macro-unit. This means that it is unrealistic to interpret the actors in a conflict as monolithic entities. Each side is rather more a combination of groups and/or nation-states which have developed a cooperative policy based upon common goals and shared interests. The support imparted to the central decision-making body can be likened to a "compromise of self" which is made in exchange for the advantages which an alliance offers. If the advantages tend to be less than the costs of providing the necessary support, an actor may be inclined to reduce his support. But the allied decision-makers need support in order to be able to realize their hopes. The results themselves constitute an important compensation for the given support. This relationship means that these decision-makers as a rule are not willing to lower their goals. This is because, in the first place, such a lowering would be certain to lead to increased tension within the alliance itself. If the leadership wishes to avoid such a development, they must insure that the result "curve" chart an upward course, or else formulate acceptable explanations for unsatisfactory outcomes. It is sometimes possible to produce such explanations when the necessary time is available to those responsible for explaining, and when the actual reduction of the goal is not of particularly wide scope. However, should it become necessary to repeatedly lower the goal, the fermenting of doubt among the members would be difficult to counteract. When repeated retreats from the original goals are forthcoming from the central alliance, some of the members are inevitably going to interpret the situation as an undesirable downward trend. If outcomes and results continually fail to be satisfactory, serious consequences can follow. Neither will they be limited to mere criticism of the leadership or limited reduction of support. Those who consider themselves most affected by the eroded goals might threaten to, or in fact leave the alliance or coalition in their attempt to seek better results. If such a situation should develop, the central leadership is in a very awkward predicament. A retraction of support makes it even more difficult to turn the success "curve" upwards. And if an attempt is made by the central leadership to appease a dissenting partner by concentrating its efforts in a direction favourable to the threatening member, the concomitant risk is that the other members will employ countermeasures, showing in turn their displeasure.

A failure to achieve satisfactory goals can, as seen above, foster unpleasant consequences for a security alliance. But even favourable progress toward goals does not preclude the chance for other problems

to arise. Firstly, if we observe alliances as a whole, it is possible that favourable results may lead to an overenthusiastic increase in the level of aspirations. This overenthusiasm might lead to negative consequences, i.e., a setback, and it would soon appear that instead of helping matters, friction within the alliance would be engendered. Secondly, it is unrealistic to interpret a security alliance as a single unit whose parts or members adapt themselves equally to transformed circumstances, in what might be thought of as a coordinated or integrated manner. The norm seems rather to be that some members have more, and others less, flexible goals and ambitions. This situation leads almost invariably to stress within the alliance.

This summary has, among other things, attempted to indicate that security alliances are exposed to many stresses and strains, both internally and externally. The essence of this statement is that we should not expect such alliances to function in a stable manner over time. A better description of the actual relationships and conditions existing within a security alliance, and one which accurately characterizes the real circumstances, should emphasize such terms as opposition, moving equilibrium, dynamism, and change.

NOTAPPARAT

1. Meehan, E.J.: *Contemporary Political Thought: A Critical Study*, Homewood, Ill. 1967, p. 17.
2. Brodbeck, M.: *Models, Meanings and Theories*. Ingår i Gross, L (ed): *Symposium on Sociological Theory*, New York 1959, p. 378.
3. Meehan, E.J.: *The Theory and Method of Political Analysis*, Homewood, Ill. 1965, pp. 161-167. Jfr även Polsby, N.W./Dentler, R.A./Smith, P.A.: *Politics and Social Life*, Boston 1963, pp. 68-73.
4. Isaac, A.C.: *Scope and Methods of Political Science*, Homewood, Ill. 1969, p. 220.
5. Den nämnda skolans huvudtankegångar finns väl sammanfattade hos Petersson, H.F.: *Några moderna teorier om internationell politik och deras aktörsuppfattning*, Lund u.å. ss. 3-7 (stencil).
6. Morgenthau, H.J.: *Scientific Man Versus Power Politics*, Chicago 1946, p. 130.
7. Med inlärning förstas en fortgående selektiv ackumulering av beteendemönster. Rapoport, A.: *Mathematical, Evolutionary and Psychological Approaches to the Study of Total Societies*. Ingår i Klausner, S. Z. (ed): *The Study of Total Societies*, New York 1967, p. 136.
8. Berleson, B./Steiner, G.A.: *Human Behavior: Shorter Edition*, New York 1967, pp. 121-122.
9. Thompson, K.W./Macridis, R.C.: *The Comparative Study of Foreign Policy*. Ingår i Macridis, R.C.(ed): *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, N.J. 1967, p. 26.
10. Jfr Hoffman, S.H. (ed): *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, N.J. 1960, p. 174.
11. Med en attityd förstas dispositioner att reagera på ett visst sätt gentemot objekt (i vid bemärkelse). Attityder anses i allmänhet vara inlärda. Nowak, K./Carlman, B./Wärneryd, K-E.: *Masskommunikation och åsiktsförändringar*, Stockholm 1966, s. 145.
12. Campbell, J.C.: *Europe, East and West*. Ingår i Byrnes, R.F. (ed): *The U.S. and Eastern Europe*, Englewood Cliffs, N.J. 1967, p. 128.
13. Alperowitz, G.: *Atomic Diplomacy: Hiroshima and Potsdam*, New York 1965, pp. 226-242.
14. Byrnes, R.F.: *American Opportunities and Dilemmas*. Ingår i Byrnes (ed), 1967, p. 154.
15. Sanness, J.: Sovjetsamveldets utenriks- og forsvarsopolitikk. Ingår i Hanssen, J./Struksnes, E. (red): *NATO og et nytt Europa*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 1966, s. 93.
16. Horowitz, D.: *Från Jalta till Vietnam*, Stockholm 1966, s. 175.
17. Adler-Karlsson, G.: *Western Economic Warfare 1947-1967*, Stockholm 1968.
18. Sanness, a.a., s. 94. Se även Fleming, D.F.: *The Cold War and its Origins*, London 1961.
19. Ibid.

20. Blacket, P.M.S.: Studies of War, Edinburgh 1962, p.151.
21. Strachey, J.: Att förebygga krig, Malmö/Stockholm 1964, s. 35.
22. Beaufre, A.: Modern strategi för krig och fred, Stockholm 1966, s. 90.
23. Nihlén, S.: Modern strategi, Stockholm 1966, s. 11.
24. Man räknade med att ryssarna efter hand skulle framställa allt modernare bombplan - plan som kunde hota USA. Numera vet vi att sovjetledningen satsade på robotar i ett tidigt stadium.
25. Beaufre, a.a., s. 90.
26. Kennedy, J.F.: Fredens strategi, Stockholm 1963, s. 84.
27. Byrnes: American....., p. 156.
28. U.S. Foreign Policy. Compilation of Studies, U.S. Government Printing Office, Washington 1961, Study No. 8, p. 769.
29. Återgivet hos Brodie, B.: Strategy in the Missile Age, Princeton, 1959, p. 248.
30. Jfr Schelling, T.C.: Arms and Influence, New Haven 1966, pp. 69-91.
31. Kennedy, a.a., ss. 186-187.
32. Kennan, G.F.: Ryssland, atomvapnen och västmakterna, Stockholm 1958, ss. 76-77.
33. Ryssarna hade redan i augusti 1957 tillkännagivit framgångsrika försök med interkontinentala robotar. Kaufmann, W.W.: McNamara-strategin, Stockholm 1965, s. 33.
34. Wohlstetter, A.: The Delicate Balance of Terror, Foreign Affairs, Vol. 37, No. 2, Jan. 1959, p. 222.
35. Kissinger, H.: Försvar och utrikespolitik, Stockholm 1962, ss 28-29.
36. Kaufmann, a.a., s. 51.
37. Förslag om övergång till graderad vedergällning framlades redan under Eisenhoweradministrationen. Huntington, S.P.: The Common Defence, New York 1961, p. 51.
38. Jfr Lowenthal, R.: After Cuba, Berlin? Encounter, Dec. 1962.
39. Förutom att ryssarna måste dra sig tillbaka så visade det sig även att de var starkt underlägsna vad beträffar interkontinentala kärnvapen. New York Times, 6/11 1962.
40. Aron, R.: On Polycentrism, Survey, No. 58, Jan. 1966, p. 18.
41. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 45.
42. Address before the Economic Club of New York, New York 1963. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 286.
43. Återgivet hos Beaton, L.: The Western Alliance and the McNamara Doctrine, Adelphi Papers, No. 11, Aug. 1964, p. 1.
44. Kahn, H.: On Escalation: Metaphors and Scenarios, New York 1965, pp. 3-9.
45. Kahn, H.: Tankar om det otänkbara, Stockholm 1963, ss. 171-172.

46. Kahn: On Escalation, p. 39.
47. Ibid., p. 217.
48. Försvarsstaben: Sovjetisk militär strategi, Stockholm u.å., kap. IV.
49. Hearings on Military Posture, 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 51.
50. Nihlén, a.a. s. 13.
51. Vad beträffar kommuniststaternas attityd till säkerhetspolitiska frågor hänvisas till: Jervas, G.: Amerikansk säkerhetspolitik efter andra världskriget, Umeå 1968, ss. 30-33.
52. Kaufmann, a.a., s. 7.
53. Taylor, M.D.: The Uncertain Trumpet, New York 1960, p. 82.
54. Johnson, M.S.: McNamara: the Real Story, U.S. News and World Report, 22/8 1963, p. 56.
55. Kennedy, a.a., s. 46.
56. Ibid.
57. Återgivet hos Dahlberg, H.: Den nya horisonten, Stockholm 1964, ss. 87-88.
58. Ibid., p. 88.
59. Kennedy, a.a., s. 179.
60. Ibid., ss. 52-53.
61. Ibid.
62. Ibid., s. 23.
63. Johnson, L.B.: Amerika och framtiden, Stockholm 1964, s. 54.
64. Ibid., s. 57.
65. TV-uttalande, 24/9 1962. Återgivet i Five Goals of U.S. Foreign Policy, U.S. Information Service, London u.å., p.3.
66. Ibid.
67. Rostow, E.V.: American Security in an Unstable World, Department of State Publication 8322, Washington 1967, p. 14.
68. Rapoport, A.: Three Philosophies of War and Their Implications for Peace Research, Medicinska Föreningens Tidskrift, nr 3, 1967, s. 106. Se även von Clausewitz, K.: Vom Kriege, Berlin 1914, ss. 1-36.
69. Rapoport: Three...., p. 109.
70. Address at the Commencement Exercises, Ann Arbor, 16/6 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 112.
71. Kahn: Tankar...., ss. 58-60.
72. Ann Arbor, 16/6 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 113.
73. USA var starkare än Sovjetunionen under hela den undersökta tidsperioden vad beträffar kärnvapenkapaciteten. Styrkeskillnaden avtog dock efter hand, och i slutet av perioden var ryssarna praktiskt taget ikapp när det gällde interkontinentala kärnvapen-robotar. För detaljerade uppgifter hänvisas till: The Military Balance,(årlig publikation), The Institute for Strategic Studies, London.

74. Ann Arbor, 16/6 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 113.
75. Hearings on Military Posture, 1963. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 94.
76. Några månader före sin avgång hävdade McNamara än en gång att detta var ogenomförbart. Keesings Contemporary Archives, London 1967, p. 22 325.
77. McCloy, J.J.: Balance Sheet on Disarmament, Foreign Affairs, Vol. 40, April 1962, p. 349.
78. Den sovjetiska reaktionen på det amerikanska erbjudandet torde i huvudsak kunna sägas ha varit negativ. Sålunda hävdade general N. Lomov vid sitt besök i Sverige 1965 att förintandet av motståndarens väpnade styrkor och förstöring av dennes hemort utgjorde en enhetlig process, varvid dessa båda mål måste uppnås samtidigt. General N. Lomovs föreläsningar och uttalanden om strategiska frågor. Säkerhetspolitiskt forum, Stockholm 1965, s. 5.
79. Återgivet hos Beaton, a.a., p. 2.
80. Möjligheten att genomföra begränsningar i krigföringen är beroende av ömsesidig överenskommelse däröm; det kan i vissa fall räcka med "tysta" sådana. Om någon av parterna inte strikt följer en sådan överenskommelse, direkt eller indirekt, kan den lätt förstöras. Jfr Schelling, T.C.: The Strategy of Conflict Cambridge, Mass. 1960, Appendix A: Nuclear Weapons and Limited War.
81. Thucydides: The Peloponnesian War, Middlesex 1954, p. 59.
82. Russell, B.: Common Sense and Nuclear Warfare, London 1959, p. 31.
83. Washington Post, 16/1 1968.
84. "Heta Linjen" Washington - Moskva, det partiella provstoppet, icke-spridningsavtalet etc. kan ses som det materialiserade uttrycket för dessa strävanden.
85. Another Big Exposure of U.S. - Soviet Counter-revolutionary Collaboration, Peking Review, No. 28, 1968.
86. Jfr Ross, A.: De forenede nationer: fred og fremskridt, Köpenhamn 1963, ss. 281-289.
87. The Military Balance, London.
88. Brodie, a.a., p. 249.
89. Som exempel kan Ungern-krisen 1956 anföras. Väst var nukleärt överlägset, men bedömde "värdet" av Ungern lägre än ryssarna; USA ville därför inte - i motsats till Sovjetunionen - riskera en storkonflikt.
90. Strachey, a.a., s. 42.
91. Återgivet hos Strachey, a.a., s. 43.
92. Ibid., s. 44.
93. Sokolovskii, V.D. (ed): Soviet Military Strategy, Englewood Cliffs, N.J. 1963, p. 166.
94. Budgetåret 1962 ökade de militära utgifterna med 6 miljarder dollar (utöver de planerade 44 miljarderna) och för räkenskapsåret 1963 med 8 miljarder. Five Goals of U.S. Foreign Policy, p. 5.

95. Kuzmack, A.D.: Technological Change and Stable Deterrence, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. IX, No. 3, 1965, p. 310.
96. Witze, C.: Clark M. Clifford - New Man at the Helm, *Aerospace International*, Jan.-Feb. 1968, p. 34.
97. Military Procurement Authorization, Fiscal Year 1964, p. 380. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 198.
98. U.S. News Bulletin, No. 61, 1967, p. 5.
99. Witze, a.a., p. 34.
100. Den intresserade hänvisas till Goldman, K.: Amerikansk säkerhetspolitik och krisen inom NATO, Stockholm 1965; Hagerup, N.J.: NATO inför 1970-talet, Stockholm 1967; Radouz, L.: The New Strategy of the Atlantic Alliance, *NATO-letter*, Feb. 1968.
101. Kaufmann, a.a., s. 63.
102. Ibid.
103. Address before the Fellows of the American Bar Foundation, Chicago 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 78.
104. Mao Tse-tung: Guerilla Warfare. Ingår i Griffith, S.B.: Mao Tse-tung on Guerilla Warfare, New York 1961, p. 48.
105. Mao Tse-tung: Politiska skrifter. I urval och med inledning av Bo Gustafsson, Stockholm 1967, s. 130.
106. Ibid. ss. 112-117.
107. Se exempelvis: Guerilla Warfare and Special Forces Operations. Utgiven av Headquarters, Dept. of Army, Washington 1961. Finns delvis återgiven hos Bosch, J.: Pentagonismen, Stockholm 1968, Appendix I, ss. 103-108. En förteckning över ytterligare akter och dokument med anknytning till denna fråga finns återgiven hos Hahlweg, W.: Gerillakrig utan fronter, Stockholm 1970, ss. 231-233.
108. Hearings on Military Posture, 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., ss. 270-271.
109. Åslund, B.: Vår tids krig: subversion och gerilla, Stockholm 1965, s. 30.
110. Pomeroy, W.J.: Guerilla and Countergerilla Warfare, New York 1964, p. 38.
111. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, 1961. Återgivet hos Kaufmann, a.a., pp. 64-65.
112. Ibid., p. 65.
113. "Fria kriget" är svenska krigsmaktens beteckning på operationer av gerillatyp utförda av förband inom ramen för totalförsvaret. Arméreglemente del II (ARI), kap. 10:1-9, Sundbyberg 1963.
114. I november 1963 angav president Kennedy att dessa styrkor ökat med 600 procent. Horowitz, a.a., s. 335.
115. Pomeroy, a.a., pp. 38-39.
116. Ibid., p. 39.
117. Ibid., p. 40.
118. Horowitz, a.a., p. 336. Se även Hahlweg, a.a., s. 206.

119. Galtung, J.: Scientific Colonialism, *Transition*, Vol. 6, No. 30, April/May 1967, p. 13.
120. Ibid., p. 11.
121. Ibid.
122. McColl, R.W.: A Political Geography of Revolution: China, Vietnam and Thailand, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. XI, No. 2, June 1967, p. 167.
123. Mao Tse-tung: Om långvarigt krig. Militärpolitiska skrifter, del II, Stockholm 1965, ss. 48-52.
124. Ibid., s. 52.
125. Återgivet hos Griffith, S.B.: Peking and People's War, London 1966, p. 7.
126. Guevara, E.: Guerilla Warfare, New York 1961, p. 23.
127. Vo Nguyen Giap: People's War, People's Army, New York 1962, p. 112.
128. Hearings on Military Posture, 1962. Återgivet hos Kaufmann, a.a., s. 271.
129. Nyhetskonferens, 17/11 1961. Återgivet i A Threat to Peace, Department of State Publication, No. 7308, Washington 1961, p. III.
130. Aggression from the North, Department of State Publication, No. 7839, Washington 1965, p. III.
131. A Threat to Peace, p. 43.
132. Ibid., p. 52.
133. Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington 1967, p. 15.
134. Återgivet hos Kuusinen et.al.: Marxismen-Leninismens grunder, Moskva u.å., s. 519.
135. Guevara. a.a., p. 15.
136. Debray, R.: Révolution dans la révolution? Paris 1967.
137. Marxism-Leninism, Mao Tse-tung Thought is Universal Truth, *Peking Review*, No. 30, 1968.
138. Tanter, R./Midlarsky, M.: A Theory of Revolution, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. XI, No. 3, Sept. 1967, p. 279.
139. Marx, K.: Till kritiken av den politiska ekonomin, Förförd. Återgivet i Karl Marx och Friedrich Engels. I urval av Bo Gustafsson, Stockholm 1965, s. 51.
140. Jfr Dayan, M.: Arab Gangs cannot be Compared with the Viet Cong, *Jerusalem Post and Week-end Magazine*, 11/8 1967, p. 3.
141. Vo Nguyen Giap: Framtiden är vår!, Stockholm 1968, s. 143.
142. Ett förslag rörande den internationella kommunistiska rörelsens allmänna linje, Stockholm 1963, s. 17.

- 143. Den icke-konventionella strategin är numera mycket långt driven, och åtminstone i Sydamerika har den skördat avsevärda framgångar. Ett flertal gerillarörelser har slagits ned, och 1969 lär det endast ha funnits kvar fyra sådana rörelser av mindre omfattning; härvid borts från s.k. stadsgerilla. Gott, R.: *Guerilla Movements in Latin America*, London 1970.
- 144. Clarté intervjuar Chen Yi, Clarté, nr 1, 1967, s. 48.
- 145. Lin Piao: *Long Live the Victory of the People's War*. Återgiven hos Griffith: *Peking and.....*, p. 95.
- 146. Guevara, E.: *Vietnam får inte lämnas ensamt!* Ingår i Uriz, F.J. (red): *Kontinent i uppror*, Stockholm 1967, s. 155.
- 147. Den här redovisade föreställningsramen är till en del influerad av T Parsons' aktionsteori. Jfr Parsons, T.: *The Structure of Social Action*, New York 1966, särskilt p. 44.
- 148. Ibland kan det eftersträvade även ha "antingen-eller-karakter"; nationell återförening är ett exempel härpå, (för en delad nation).
- 149. Vår diskussion av terrorbalansens karaktär belyser hur svårt det är för enskilda statsbildningar att "styra" utvecklingen. Jfr. delavsnitt 2.2.2.
- 150. Beer, S.: *Cybernetics and Management*, New York 1967, pp. 28-38.
- 151. Jfr ss. 14-17. På detta ställe har vi försökt blottlägga och diskutera de allmänna principer som är förknippade med den graderade vedergällningens doktrin.
- 152. I vissa fall kan man - om läget så kräver - gå utöver de gränser som den strategiska doktrinen drar upp. Ett exempel härpå är det amerikanska agerandet i Kuba-krisen. Jfr ss. 27-28.
- 153. Den graderade vedergällningens doktrin krävde ett annat materiellt underlag än den förutvarande doktrinen, (massiv vedergällning). J.F. Kennedy insåg detta och handlade därefter. Jfr. s. 17.
- 154. Detta har ofta framhållits av försvarsminister McNamara. Jfr exempelvis ss. 14-15.
- 155. Beaufre, a.a., ss. 21-22.
- 156. Härvid syftar vi på varje materiellt eller icke-materiellt objekt (eller företeelse) som kan utnyttjas i syfte att bevara eller tillskansa sig åtrådda värden och mål.
- 157. Jfr Dunn, J.M.: *American Dependence on Material Imports. The World-wide Resource Base*, Journal of Conflict Resolution, Vol. IV, No. 1, March 1960, pp. 106-122.
- 158. De kinesiska strävandena att sprida ut produktionsapparaten över stora ytor torde ha att göra med detta förhållande.
- 159. Sammandrabbningen mellan Israel och arabstaterna 1967 belyser detta förhållande; de sistnämnda disponerade som bekant både stora styrkor och moderna vapen, men blev trots detta snabbt militärt besegrade.

160. I en marknadsekonomi brukar krigstillstånd exempelvis medföra att prismekanismen delvis sätts ur spel på grund av ökad central planering. March, J./Simon, H.: *Organizations*, New York 1958, pp. 205-208.
161. Jfr German, C.: *A Tentative Evaluation of World Power*, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. IV, No. 1, March 1960, pp. 138-144.
162. Bjöl, E.: *Internationell politik*, Stockholm 1968, ss. 19-21.
163. Härvid bortses från de responser i ekosystemet som ekologerna menar är initierade av mänskligt agerande. Se exempelvis: Odum, E.P.: *Fundamentals of Ecology*, Philadelphia 1966.
164. I vissa framställningar behandlas "naturen" som ett slags (oegentlig) aktör. Se exempelvis: Midgaard, K.: *Strategisk tenkning*, Oslo 1967, ss. 20.22.
165. Jfr ss. 38-44.
166. Jfr Riker, W.: *The Theory of Political Coalitions*, New Haven 1962, Ch. 2.
167. Artikel 5 i NATO-fördraget och 4 i Warszawapaktsöverenskommelsen.
168. Idén till denna tes är hämtad från Simon, H.A./Smithburg, D.W./Thompson, V.A.: *Public Administration*, New York 1964, pp. 381-382.
169. Därmed vill vi inte påstå att stater i dagens värld skulle vara helt suveräna; inte ens supermakterna är oberoende i absolut bemärkelse. Vad vi syftar på är att man i regel inte är villig att godta en reduktion av det oberoende som man har utan synnerligen vägande skäl.
170. Denna konflikttyp, liksom den tidigare nämnda typen, behandlas noggrannare hos Aubert, A.: *Competition and Dissensus*, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. VII, No. 1, March 1963, pp. 26-42.
171. Etzioni, A.: *Political Unification*, New York 1965, p. 4.
172. Jfr Kahn, H./Wiener, A.J.: År 2000, Stockholm 1969, s. 321. Observera dessutom hur den amerikanska kärnvapenstrategin under huvuddelen av den i detta arbete studerade perioden bland annat hade till syfte att få motståndaren att ålägga sig vissa restriktioner. Se särskilt s. 22.
173. Jfr. ss. 32-34.
174. Den svenska alliansfriheten baseras på ett sådant synsätt. Grape, L./Ysander, B-C.: *Säkerhetspolitik och försvarsplanering*, Stockholm 1967, s. 51.
175. Försvarsminister McNamara har bl.a. yttrat: "I våra dagar finns det ingenting som kan kallas för strategi; det finns bara kriskontroll". Återgivet hos Beaton, L.: *The Struggle for Peace*, New York 1967, p. 69.
176. Easton, D.: *The Political System*, New York 1965, p. 221.
177. Kroeber, A.L./Cluckhuhn, C.: *Culture*, New York 1963, p. 338.
178. Hall, C.S.: *Freuds psykologi*, Stockholm 1969, ss. 21-32.
179. Galtung, J.: An Editorial, *Journal of Peace Research*, Vol. I, No. 1, 1964, pp. 1-4.

180. Morgenthau, H.J.: *Politics Among Nations*, New York 1968, p. 5, 25.
181. Jfr Jantsch, E.: *Technological Forecasting in Perspective*, Paris 1967, pp. 49-53, särskilt p. 51.
182. Som bekant har detta begrepp ingen entydig och allmänt accepterad innebörd. Jfr exempelvis Tingsten, H.: *Strid kring idyllen*, Stockholm 1966, s. 8 och Downs, A.: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, p. 139.
183. McClland, D.C.: *The Achieving Society*, New York 1961, p. 437.
184. Jfr Etzioni, A.: *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York 1961.
185. Lasswell, H.D./Kaplan, A.: *Power and Society*, New Haven 1963, p. 16.
186. Vi vill därmed inte påstå att stater alltid definierar sina mål och anger hur väsentliga de respektive målen är; ett sådant förfarande torde snarare höra till undantagen. Jfr Sampson, A.: *Anatomy of Britain*, London 1965, p. 328.
187. Jfr Morgenthau: *Politics...*, pp. 36-37.
188. Vår analys av USA:s säkerhetspolitik (denna statsbildning brukar som bekant ofta framställas som status quo-inriktad) ger vid handen att den amerikanska säkerhetspolitiken ingalunda kan sägas ha haft en helt passiv karaktär. Jfr ss.11-12. samt ss. 50-52.
189. Jfr s. 10 och ss. 18-19.
190. Marxismen-Leninismen utgör ett exempel härpå.
191. von Clausewitz, a.a., ss. 550-553.
192. Mao Tse-tung: *Militärpolitiska skrifter*, Stockholm 1965, del I, ss. 280-281.
193. För genomgång och kritisk analys av den formella beslutsteorin hänvisas till Boulding, K.E.: *Conflict and Defence*, New York 1963, pp. 41-57; Jervas, G., a.a., pp. 126-134; Rapoport, A.: *Strategy and Conscience*, New York 1964, part II samt Rapoport, A.: *Critique of Strategic Thinking*. Sistnämnda arbete ingår i Fisher, R.: *International Conflict and Behavioral Science*, New York 1964, pp. 211-237.
194. Simon, H.A.: *Administrative Behavior*, New York 1965, p. 69.
195. Israel är ett aktuellt exempel. Jfr även Mathisen, T.: *Research in International Relations*, Oslo 1963, p. 188.
196. Easton, D.: *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, p. 349.
197. För en närmare utredning av detta uttryck, liksom av det institutionella arrangemang inom vilket säkerhetspolitiken artikuleras, hänvisas till Frankel, J.: *The Making of Foreign Policy*, London 1963, Chs II-III.
198. Jfr Boulding, K.E.: *National Images and International Systems*, Journal of Conflict Resolution, Vol. III, No. 2, June 1959, särskilt p. 120.

199. Jfr. ss. 33-34.
200. Jfr s. 58.
201. Begreppet "satisfierande" är hämtat från den beteendeorienterade organisationsteorin, där man anlägger ett likartat synsätt. Simon, H.A.: A Behavioral Model of Rational Choice, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIX, No. 1, Feb. 1955, pp. 99-118. Som tidigare påpekats föreligger det dock icke oväsentliga skillnader mellan beslutsfattande i privata organisationer och säkerhetspolitiskt sådant. Den nämnda teorin är därför inte helt överförbar till det område som vi behandlar.
202. Härvid åsyftas s.k. subjektiv sannolikhet. Se exempelvis: Savage, L.J.: The Foundations of Statistics, New York 1954.
203. Beaufre, a.a., ss. 34-35.
204. Jfr s. 47.
205. Jfr Myrdal, G.: Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen, Stockholm 1969, ss.58-59.
206. Thomas Schelling har exempelvis hävdat att bombingarna av Nordvietnam har "skadat" USA mera än den förstnämnda statsbildningen. Aron, R.: Modernt strategiskt tänkande, Stockholm 1969, not 26, s. 40.
207. Sorensen, T.C.: Decisionmaking in the White House, New York 1963, särskilt pp. 24-27.
208. I "trängda" lägen är det ofta nödvändigt att reducera antalet alternativ mycket starkt redan från början. Snyder, R.C./ Paige, G.D.: The U.S. Decision to Resist Aggression in Korea: the Application of an Analytical Scheme, Administrative Science Quarterly, Vol. III, No. 3, Dec. 1958, p. 376.
209. Sorensen, T.C.: Kennedy, London 1965, p. 682.
210. Jfr s. 14.
211. Vi har inte för avsikt att genomföra en systemanalys i strikt bemärkelse; detta är huvudanledningen till att vår framställning sägs vara "systemorienterad". För en utförligare behandling av det internationella systemet hänvisas till McClelland, C.A.: Theory and the International System, New York 1966, särskilt pp. 20-30, samt Kaplan, M.A.: System and Process in International Politics, New York 1957.
212. Som framgår av diskussionen i delavsnitt 2.3.2. är det emellertid fullt möjligt att konfrontationen mellan huvudmotståndarna i betydande utsträckning kan vara av indirekt karaktär och ha sin focuspunkt på tredje parts område.
213. Jfr s. 139.
214. Ibid.
215. Det bör framhållas att vi därmed inte vill hävda att det internationella systemet skulle vara försett med någon slags inbyggd homeostatisk mekanism och en med denna förknippad jämviktssträvan.
216. I detta avsnitt har vi för enkelhetens skull inskränkt oss till en typ av handlingsprogram, till strategin.

217. Jfr s. 10 och s. 37.
218. Jfr ss. 37-38.
219. Sovjetledningen, med N. Chrustjev i spetsen, verkar exempelvis inte ha haft särskilt hög uppfattning om trovärdigheten i de amerikanska utfästelserna under J.F. Kennedys första tid som president. Schlesinger, A.M. Jr.: *A Thousand Days*, London 1965, Ch. 15, särskilt pp. 363-364. Det amerikanska uppträdandet i Kuba-krisen synes dock ha åstadkommit en ändring på denna punkt.
220. Machiavelli, N.: *Fursten*, Stockholm 1958, s. 91.
221. Jfr delavsnitt 2.2.1. På denna plats diskuteras hur den amerikanska kärnvapenstrategin förändrades från att ha varit av "counter-force-typ" (s.22) till en modifierad sådan, "no cities" (ss. 28-31) för att därefter orienteras i riktning mot en strategi av "counter-city-typ", (s.32). Man kan därför tala om förändringar av såväl grad- som artkaraktär (i nu nämnd ordning).
222. Det amerikanska beslutet att avbryta eskalationen och i stället börja lösgöra sig från sitt direkta militära engagemang i Vietnam är ett exempel på ett fundamentalt beslut med en åtföljande radikal omläggning av strategin. För en fascinerande beskrivning av det händelseförlopp som ledde fram till detta beslut hänvisas till Hoopes, T.: *The Fight for the President's Mind*, The Atlantic, Vol. 224, No. 4, Oct. 1969, pp. 97-114.
223. Dvs. grupper som har ett direkt intresse av att den nämnda handlingslinjen bibehålls. (s.k. "vested interests").
224. Becker, H.S.: Notes on the Concept of Commitment, American Journal of Sociology, Vol. LXVI, No.1, July 1960, pp. 32-40.
225. Se s. 11.
226. Se s. 13.
227. Ibid.
228. Kapabilitetsförändringar kan naturligtvis även initieras av att man anser att de resultat som redan uppnåtts är hotade. Jfr det sovjetiska agerandet under "kalla kriget", s. 10.
229. Vi har här dragit en parallell på statsnivån till vad beteende-vetenskapen har att säga om "referensgrupper" - sådana grupper som man utgår från då man bedömer sina egna prestationer; dessa gruppars "prestanda" anses påverka de egna ambitionerna. Se vidare: Jones, E.E./Gerard, H.B.: *Foundations of Social Psychology*, New York 1967, pp. 81-83.
230. Jfr den administrativa teorins "slakhetsbegrepp". Ramström, D.: *Administrativa processer*, Stockholm 1968, s. 26.
231. En känd samhällsforskare påstår, för att nämna ett enda exempel, att de sovjetiska satellitframgångarna ledde till en reducering av vissa "improduktiva" sociala aktiviteter som tidigare varit vanliga inom den amerikanska industrien. Etzioni, A.: *Moderna organisationer*, Stockholm 1966, s. 179.

232. Jfr nedanstående tabell, vilken som synes omfattar den period då den amerikanska insatsen i Vietnam intensifierades.

Den amerikanska industrins försäljningsvolym inom vissa områden
(mdr. dollar)

Område	1965	1966	1967	Ökning 1965-1967
Varaktiga konsumtionsvaror	19	21	22	3
Kapitalvaror	47	53	56	9
Rustning	28	33	38	10
Summa	94	107	116	22

Källa: Wearn, L.: Vietnamkriget och USA:s ekonomi, Ekonomisk Revy, nr 5, 1968, s. 309.

233. Jfr. ibid.

234. Huvudbeståndsdelarna i detta är det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret. Se vidare: Militära fakta, Försvarsstabens press- och upplysningsavdelning, Stockholm 1970.

235. Se delavsnitt 2.2.2.

236. Jfr s. 10 och ss. 50-52.

237. Jfr s. 38 och not 89.

238. Jfr ss. 58-59.

239. Jfr exempelvis ss. 10-11.

240. Ett aktuellt exempel är de strategiska kärnvapnens utveckling i USA och Sovjetunionen i kombination med Kina som den uppåtgående makten. I vilken utsträckning benägenheten till nedtoning övergår i praktisk handling är däremot en annan fråga; detta har att göra med det bristande förtroendet och de ofullständiga kontrollmöjligheterna.

241. När Chrastjev framlade idén om fredlig samexistens torde han knappast ha menat att den grundläggande konfliktorsaken skulle ha avlägsnats, eller att han inte trodde på socialismens seger. Däremot synes han ha varit av uppfattningen att segern kunde vinnas utan krig - att den avgörande kampen skulle kunna överflyttas till andra områden än det militära. Chrastjev, N.: Det internationella läget och Sovjetunionens utrikespolitik, Stockholm 1959, s. 12 samt: Vi är för varaktig fred och folkens frihet, Stockholm 1960, ss. 31-32.

242. Jfr exempelvis s. 14.

243. Jfr. ss. 18-19

244. Jfr ss. 120-121.

245. Jfr Lenski, G.: *Power and Privilege*, New York 1966.
246. Dawson, R./Rosecrance, R.: *Theory and Reality of the Anglo-American Alliance*, *World Politics*, Vol. XIX, No. 1, Oct. 1966, pp. 48-49.
247. Försvarsminister McNamaras "för tidiga" avgång, liksom president Johnsons tillbakadragande från politiken, kan ses som ett exempel på denna mekanism.
248. Det kostsamma Vietnamkriget torde exempelvis ha gjort det svårare att lösa de sociala problemen i USA.
249. Med "aspirationsnivå" skall vi förstå den grad av måluppfyllelse som anses vara tillfredsställande. Om man "hamnar" på eller över denna nivå anses man ha lyckats, medan ett underskridande upplevs som ett misslyckande. Aspirationsnivån tenderar att sjunka (stiga) som en följd av upprepade misslyckanden (framgångar). Begreppet aspirationsnivå är hämtat från beteendevetenskapen. Se Lewin, K/Dembo, T/Festinger, L/Sears, P.: *Level of Aspiration*. Ingår i Hunt, J. (ed): *Personality and Behaviour Disorders*, Vol. 1, New York 1944, pp. 333-378.
250. Möjligheten att få stödgrupperna att acceptera lägre belöningar än tidigare borde delvis vara en fråga om att vinna tid - man behöver en viss tid för att kunna anpassa sig till nya förhållanden. Observera exempelvis hur pass lång tid det tog innan de "progressiva" ledarna för Tjeck-krisen 1968 definitivt kunde avlägsnas.
251. Karl Marx liknade en gång kriget vid "historiens barnmorska". Herman Kahn har gjort ett tillägg: "Kriser och krig är historiens barnmorskör". Kahn; *Tankar....*, s. 215.
252. Se s. 87.
253. Jfr s. 60.
254. Den s.k. Nixon-doktrinen, vilken dock framslades först i juli 1969, kan ses som ett tecken på en sänkning av den amerikanska aspirationsnivån. Den nämnda doktrinen finns sammanfattad i U.S. News Bulletin, No. 35, 1970, pp. 2-3.
255. Danchwardt, J-C/Hellman, S.: *Svensk säkerhetspolitik*, Stockholm 1966, (SOU 1966:50), s. 46.
256. Den amerikanska reaktionen på de sovjetiska framstegen vad avser bärredskap för kärnvapen under 1950-talets senare del utgör ett exempel härpå.
257. Den förste som beskrivit en målförändring av denna typ torde ha varit Robert Michels. Michels, R.: *Political Parties*, New York 1966.
258. För en kortfattad behandling av detta "komplex" hänvisas till: Adler-Karlsson, G.: *Det militär-industriella brödraekapet i USA*, Stockholm 1969.
259. Bosch, 1968, särskilt kap. 1. Jfr även Schumpeter, J.: *The Sociology of Imperialism*, New York 1955.
260. Festinger, L.: *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston 1957, samt hans senare arbete, *Conflict, Decision and Dissonance*, Stanford 1964.

REFERENSER

- Adler-Karlsson, G.: Det militär-industriella brödraskapet i USA, Stockholm 1969.
- Adler-Karlsson, G.: Western Economic Warfare 1947-1967, Stockholm 1968.
- Aggression from the North, Department of State Publication, No. 7839, Washington 1965.
- Alperowitz, G.: Atomic Diplomacy: Hiroshima and Potsdam, New York 1965.
- Arméreglemente del II (AR II), Sundbyberg 1963.
- Aron, R.: Modernt strategiskt tänkande, Stockholm 1969.
- Aron, R.: On Polycentrism, Survey, No. 58, Jan. 1966.
- A Threat to Peace, Department of State Publication, No. 7308, Washington 1961.
- Aubert, V.: Competition and Dissensus, Journal of Conflict Resolution, Vol. VII, No. 1, March 1963.
- Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington 1967.
- Beaton, L.: The Struggle for Peace, New York 1967.
- Beaton, L.: The Western Alliance and the McNamara Doctrine, Adelphi Papers, No. 11, Aug. 1964.
- Beaufre, A.: Modern strategi för krig och fred, Stockholm 1966.
- Becker, H.S.: Notes on the Concept of Commitment, American Journal of Sociology, Vol. LXVI, No. 1. 1960.
- Beer, S.: Cybernetics and Management, New York 1967.
- Berleson, B./Steiner, G.A.: Human Behaviour; Shorter Edition, New York 1967.
- Björl, E.: Internationell politik, Stockholm 1968.
- Blacket, P. M. S.: Studies of War, Edinburgh 1962.
- Bosch, J.: Pentagonismen, Stockholm 1968
- Boulding, K.E.: Conflict and Defence, New York 1963.
- Boulding, K.E.: National Images and International Systems, Journal of Conflict Resolution, Vol. III, No. 2, June 1959.
- Brodbeck, M.: Models, Meanings and Theories. Ingår i Gross(ed), 1969.
- Brodie, B.: Strategy in the Missile Age, Princeton, N.J. 1959.
- Byrnes, R.F. (ed): The U.S. and Eastern Europe, Englewood Cliffs, N.J. 1967.
- Byrnes, R.F.: American Opportunities and Dilemmas. Ingår i Byrnes (ed), 1967.

- Campbell, J.C.: Europe, East and West. Ingår i Byrnes (ed), 1967.
- Chrastjev, N.S.: Det internationella läget och Sovjetunionens utrikespolitik, Stockholm 1969.
- Chrastjev, N.S.: Vi är för varaktig fred och folkens frihet, Stockholm 1960.
- Clarté intervjuar Chen Yi, Clarté, nr 1, 1967.
- Clausewitz, K. von: Vom Kriege, Berlin 1914.
- Dahlberg, H.: Den nya horisonten, Stockholm 1964.
- Danchwardt, J.-C./Hellman, S.: Svensk säkerhetspolitik, Stockholm 1966. (SOU 1966:50).
- Dawson, R./Rosecrance, R.: Theory and Reality of the Anglo-American Alliance, World Politics, Vol. XIX, No. 1, Oct. 1966.
- Dayan, M.: Arab Gangs cannot be Compared with the Viet Cong, Jerusalem Post and Week-end Magazine, 11/8 1967.
- Debray, R.: Révolution dans la révolution? Paris 1967.
- Downs, A.: An Economic Theory of Democracy, New York 1967.
- Dunn, J.M.: American Dependence on Material Imports: The World-wide Resource Base, Journal of Conflict Resolution, Vol. IV, No. 1, March 1960.
- Easton, D.: A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.
- Easton, D.: The Political System, New York 1965.
- Ett förslag rörande den internationella kommunistiska rörelsens allmänna linje, Stockholm 1963.
- Etzioni, A.: A Comparative Analysis of Complex Organizations, New York 1961.
- Etzioni, A.: Moderna organisationer, Stockholm 1966.
- Etzioni, A.: Political Unification, New York 1965.
- Festinger, L.: A Theory of Cognitive Dissonance, Eavaston 1967.
- Festinger, L.: Conflict Decision and Dissonance, Stanford 1964.
- Fisher, R. (ed).: International Conflict and Behavioral Science, New York 1964.
- Five Goals of U.S. Foreign Policy, U.S. Information Service, London u.å.
- Fleming, D.F.: The Cold War and its Origins, London 1961.
- Frankel, J.: The Making of Foreign Policy, London 1963.
- Försvarsstabens press- och upplysningsavdelning: Militära fakta, Stockholm 1970.
- Försvarsstabens: Sovjetisk militär strategi, Stockholm u.å. (stencil)
- Galtung, J.: An Editorial, Journal of Peace Research, Vol. I., No. 1. 1964.
- Galtung, J.: Scientific Colonialism, Transition, Vol. 6, No. 30, April/May 1967.

- German, C.: A Tentative Evaluation of World Power, Journal of Conflict Resolution, Vol. IV, No. 1, March 1960.
- Goldmann, K.: Amerikansk säkerhetspolitik och krisen inom NATO, Stockholm 1965.
- Gott, R.: Guerilla Movements in Latin America, London 1970.
- Grape, L./Ysander, B-C.: Säkerhetspolitik och försvarsplanering, Stockholm 1967.
- Griffith, S.B.: Mao Tse-tung on Guerilla Warfare, New York 1961.
- Griffith, S.B.: Peking and People's War, London 1966.
- Gross, L. (ed): Symposium on Sociological Theory, New York 1959.
- Guevara, E.: Guerilla Warfare, New York 1961.
- Guevara, E.: Vietnam får inte lämnas ensamt! Ingår i Uriz (red), 1967.
- Hagerup, N.J.: NATO inför 1970-talet, Stockholm 1967.
- Hahlweg, W.: Gerilla - krig utan fronter, Stockholm 1970.
- Hall, C.S.: Freuds psykologi, Stockholm 1969.
- Hanssen, J./Struksnes, E.(red): NATO og et nytt Europa, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 1966.
- Hoffman, S.H. (ed): Contemporary Theory in International Relations, Englewood Cliffs, N.J. 1960.
- Hoopes, T.: The Fight for the President's Mind, The Atlantic, Vol. 224, No. 4, Oct. 1969.
- Horowitz, D.: Från Jalta till Vietnam, Stockholm 1966.
- Hunt, J. (ed): Personality and Behaviour Disorders, Vol. 1, New York 1944.
- Huntington, S.P.: The Common Defence, New York 1961.
- Isaac, A.C.: Scope and Methods of Political Science, Homewood, Ill. 1969.
- Jantsch, E.: Technological Forecasting in Perspective, Paris 1967.
- Jervas, G.: Amerikansk säkerhetspolitik efter andra världskriget, Umeå 1968. (stencilerad lic.avhandling).
- Johnson, L.B.: Amerika och framtiden, Stockholm 1964.
- Johnson, M.S.: McNamara: the Real Story, U.S. News and World Report, 22/8 1963.
- Jones, E.E./Gerard, H.B.: Foundations of Social Psychology, New York 1967.
- Kahn, H.: On Escalation: Metaphors and Scenarios, New York 1965.
- Kahn, H.: Tankar om det otänkbara, Stockholm 1963.
- Kahn, H./Wiener, A.J.: År 2000, Stockholm 1969.
- Kaplan, M.A.: System and Process in International Politics, New York 1957.
- Karl Marx och Friedrich Engels. I urval av Bo Gustafsson, Stockholm 1965.

- Kaufmann, W.W.: McNamarastrategin, Stockholm 1965.
- Keesings Contemporary Archives, London 1967.
- Kennan, G.F.: Ryssland, atomvapnen och västmakterna, Stockholm 1968.
- Kennedy, J.F.: Fredens Strategi, Stockholm 1963.
- Kissinger, H.: Försvar och utrikespolitik, Stockholm 1962.
- Klausner, S.Z. (ed): The Study of Total Societies, New York 1967.
- Kroeber, A.L./Cluckhuhn, C.: Culture, New York 1963.
- Kuzmach, A.D.: Technological Change and Stable Deterrence, Journal of Conflict Resolution, Vol. IX, No. 3, 1965.
- Kuusinen, O. et.al.: Marxismen-Leninismens grunder, Moskva u.å.
- Lasswell, H.D./Kaplan, A.: Power and Society, New York 1963.
- Lenski, G.: Power and Privilege, New York 1966.
- Lewin, K./Dembo, T./Festinger, L./Sears, P.: Level of Aspiration. Ingår i Hunt, J. (ed), 1944.
- Lin Piao: Long Live the Victory of the People's War. Återgivet hos Griffith, 1966.
- Lomov, N.: Föreläsningar och uttalanden om strategiska frågor, Säkerhetspolitiskt forum, Stockholm 1965. (stencil).
- Lowenthal, R.: After Cuba, Berlin? Encounter, Dec. 1962.
- Machiavelli, N.: Fursten, Stockholm, 1958.
- Macridis, R.D. (ed): Foreign Policy in World Politics, Englewood Cliffs, N.J. 1967.
- Mao Tse-tung: Guerilla Warfare, Ingår i Griffith, 1961.
- Mao Tse-tung: Militärpolitiska skrifter, Stockholm 1965, del I-II.
- Mao Tse-tung: Politiska skrifter. I urval och med inledning av Bo Gustafsson, Stockholm 1967.
- March, J./Simon, H.: Organizations, New York 1958.
- Marx, K.: Till kritiken av den politiska ekonomin, Förord. Ingår i Karl Marx och Friedrich Engels, Stockholm 1965.
- Mathisen, T.: Research in International Relations, Oslo 1963.
- McClland, D.C.: The Achieving Society, New York 1961.
- McClelland, C.A.: Theory and the International System, New York 1966.
- McCloy, J.J.: Balance Sheet on Disarmament, Foreign Affairs, Vol. 40, April 1962.
- McColl, R.W.: A Political Geography of Revolution: China, Vietnam and Thailand, Journal of Conflict Resolution, Vol. XI, No. 2, June 1967.
- Meehan, E.J.: Contemporary Political Thought: A Critical Study, Homewood, Ill. 1967.
- Meehan, E.J.: The Theory and Method of Political Analysis, Homewood, Ill. 1965.

- Michels, R.: Political Parties, New York 1966.
- Midgaard, K.: Strategisk tenkning, Oslo 1967.
- Military Balance, The Institute for Strategic Studies, London.
- Militära fakta, Försvarsstabens press- och upplysningsavdelning, Stockholm 1970.
- Morgenthau, H.J.: Politics Among Nations, New York 1968.
- Morgenthau, H.J.: Scientific Man Versus Power Politics, Chicago 1946.
- Myrdal, G.: Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen, Stockholm 1969.
- New York Times, 6/11 1962.
- Nihlén, S.: Modern strategi, Stockholm 1966.
- Nowak, K./Carlman, B./Wärneryd, K-E: Masskommunikation och åsiktsförändringar, Stockholm 1966.
- Odum, E.P.: Fundamentals of Ecology, Philadelphia 1966.
- Parsons, T.: The Structure of Social Action, New York 1966.
- Peking Review, No. 28, 30, 1968.
- Petersson, H.F.: Några moderna teorier om internationell politik och deras aktörsuppfattning, Lund u.å. (stencil).
- Polsby, N.W./Dentler, R.A./Smith, P.A.: Politics and Social Life, Boston 1963.
- Pomeroy, W. J.: Guerilla and Counterguerilla Warfare, New York 1964.
- Radouz, L.: The New Strategy of the Atlantic Alliance, NATO-letter, Feb. 1968.
- Ramström, D.: Administrativa processer, Stockholm 1968.
- Rapoport, A.: Critique of Strategic Thinking. Ingår i Fisher (ed), 1964.
- Rapoport, A.: Mathematical, Evolutionary and Psychological Approaches to the Study of Total Societies. Ingår i Klausner (ed), 1967.
- Rapoport, A.: Strategy and Conscience, New York 1964.
- Rapoport, A.: Three Philosophies of War and Their Implications for Peace Research, Medicinska föreningens tidskrift, nr 3, 1967.
- Riker, W.: The Theory of Political Coalitions, New Haven 1962.
- Ross, A.: De forenede nationer: fred og fremskridt, Köpenhamn 1961.
- Rostow, E.V.: American Security in an Unstable World, Department of State Publication 8322, Washington 1967.
- Russell, B.: Common Sense and Nuclear Warfare, London 1959.
- Sampson, A.: Anatomy of Britain, London 1965.
- Sanness, J.: Sovjetsamveldets utenriks- og forsvarspolitikk. Ingår i Hanssen/Struksnes, (red.), 1966.

- Savage, L.J.: The Foundations of Statistics, New York 1954.
- Schelling, T.C.: Arms and Influence, New Haven 1966.
- Schelling, T.C.: The Strategy of Conflict, Cambridge, Mass. 1960.
- Schlesinger, A.M.Jr.: A Thousand Days, London 1965.
- Simon, H.A.: A Behavioral Model of Rational Choice, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIX, No. 1, Feb. 1955.
- Simon, H.A.: Administrative Behavior, New York 1965.
- Simon, H.A./Smithburg, D.V./Thompson, V.A.: Public Administration, New York 1964.
- Snyder, R.C./Paige, G.D.: The U.S. Decision to Resist Aggression in Korea: the Application of an Analytical Scheme, Administrative Science Quarterly, Vol. III, No. 3, Dec. 1958.
- Sokolovskii, V.D. (ed): Soviet Military Strategy, Englewood Cliffs, N.J. 1963.
- Sorensen, T.C.: Decisionmaking in the White House, New York 1963.
- Sorensen, T.C.: Kennedy, London 1965.
- Strachey, J.: Att förebygga krig, Malmö/Stockholm 1964.
- Tanter, R./Midlarsky, M.: A Theory of Revolution, Journal of Conflict Resolution, Vol. XI, No. 3, Sept. 1967.
- Taylor, M.D.: The Uncertain Trumpet, New York 1960.
- The Military Balance, The Institute for Strategic Studies, London.
- Thompson, K.W./Macridis, R.C.: The Comparative Study of Foreign Policy. Ingår i Macridis (ed), 1967.
- Thucydides: The Peloponnesian War, Middlesex 1954.
- Tingsten, H.: Strid kring idyllen, Stockholm 1966.
- Uriz, F.J. (red.): Kontinent i uppror, Stockholm 1967.
- U.S. Foreign Policy. Compilation of Studies, U.S. Government Printing Office, Washington 1961.
- U.S. News Bulletin, No. 61, 1967; No. 35, 1970.
- Vo Nguyen Giap: People's War, People's Army, New York 1962.
- Washington Post, 16/1 1968.
- Wearn, L.: Vietnam-kriget och USA:s ekonomi, Ekonomisk Revy, nr 5, 1968.
- Witze, C.: Clark M.Clifford - New Man at the Helm, Aerospace International, Jan.-Feb. 1968.
- Wohlstetter, A.: The Delicate Balance of Terror, Foreign Affairs, Vol. 37, No.2, Jan. 1959.
- Åslund, B.: Vår tids krig: subversion och gerilla, Stockholm 1965.