

# Västligt militärt stöd till Ukraina: Innehåll, utmaningar, risker

Albin Aronsson, Charles Boström

**Västländerna har skickat stora mängder vapen och militär utrustning för att stödja det ukrainska försvaret efter Rysslands invasion i februari 2022. Vad består stödet av? Hur transporteras materielen till Ukraina? Och vilka utmaningar och risker finns kopplade till tillhandahållandet av stödet?**

Ukraina har mottagit olika former av västligt militärt stöd under lång tid, men stödets omfattning ökade efter 2014. Stödet var länge inriktat på långsiktig förmågehöjning genom framförallt rådgivning och utbildning. Under Obamaadministrationen stödde USA Ukraina med exempelvis fordon, radarsystem och medicinsk utrustning.<sup>1</sup> Trumpadministrationen bytte delvis inriktning på stödet 2017 och började även leverera vapen till Ukraina.<sup>2</sup> Storbritannien följde efter och vid Rysslands invasion 2022 ändrade många fler stater sin tidigare policy och började även de skicka vapen till Ukraina. Trenden har alltså gått från långsiktigt stöd till stöd som kan ge direkt operativ effekt på kort sikt.

Detta memo redogör för och analyserar det västliga stödet med militär materiel till Ukraina med fokus på tidsperioden från december 2021 till slutet av mars 2022. Memot tar upp stöd som har beslutats och aviserats, dvs. som i vissa fall redan nått Ukraina, men i andra fall fortfarande är på väg till landet och i en del fall ännu inte ens skickats.

Det tillgängliga faktaunderlaget innehåller flera osäkerhetsfaktorer och därmed ett mörkertal vad gäller siffror. Stater är olika transparenta vad gäller stödet, för att de av olika skäl inte vill eller kan specificera innehållet. Det är i många fall oklart om utlovat stöd faktiskt har skickats, anlänt eller använts av det ukrainska försvaret. Det gäller särskilt stöd som aviserats efter Rysslands invasion. Sammantaget gör detta att de siffror som florerar i

nyhetsflödet är osäkra och även de som anges här bör betraktas som ungefärliga. Analysen är ett nedslag i en pågående process, där snabba förändringar kan ske på grund av krigsförloppet och nya beslut om stödet från västsidan. Ambitionen är att ge en överblick av stödet och stödets verkan på slagfältet men utan ambition att göra en fullständig genomlysning.<sup>3</sup>

## FYRA KATEGORIER AV MATERIELLT STÖD

Det militära materiella stödet till Ukraina är omfattande och kan delas in i fyra breda, indikativa kategorier. Kategorierna tar sin utgångspunkt i två dimensioner. Den första dimensionen är huruvida stödet ger en förmågehöjning till det ukrainska försvaret, den andra hur tungt eller avancerat systemet är. De flesta västliga regeringar har påtalat att de skickar så kallade defensiva vapen, men distinktionen mellan defensiva-offensiva vapen är oklar. De flesta vapen kan användas både offensivt och defensivt – det beror på hur operatören väljer att använda dem. Kategorierna nedan gör därmed ingen åtskillnad på defensiva och offensiva vapen.<sup>4</sup>

### Tyngre, avancerade system

Den första kategorin av stöd är den mest heterogena och omfattar artilleri, fordon (bepansrade och obepansrade), drönare (större och mindre), patrullbåtar, helikoptrar och tyngre luftvärnssystem. Minst 200 av ovanstående system har aviserats medan skickade och anlända antal är betydligt mer oklart.

1 Mills, Claire. *Military assistance to Ukraine 2014-2021*. House of Commons Library. 4 mars 2022.

2 I debatten används ofta termen "dödliga vapen" (lethal weapons), vilket betyder vapen som kan döda en människa. Det verkar inte finnas någon folkrättslig definition som påverkar innebörden.

3 För en fördjupning om materiel som slagits ut i kriget, se t.ex.: Mitzer, Stijn & Kemal, Joost Oliemans & Jonovsky, Jakub Jan. 'Attack on Europe: Documenting Equipment Losses During The 2022 Russian Invasion Of Ukraine'. *Oryx*. 24 februari 2022.

4 Åtskillnaden mellan offensiva och defensiva vapen förefaller botten i vilken räckvidd vapnen har. Stridsflyg kan användas för att slå långt in på motståndarens gruppering medan korträckviddiga system som de pansarvärnsvapen som skickats inte kan det.

Utmärkande i kategorin är 6-20 turkiska TB-2 drönare<sup>5</sup>, 5 Mi-17 helikoptrar, minst 100 Switchblade-drönare (mindre UAV), 9 artilleripjäser, och ett icke-specificerat antal korträckviddiga luftvärnssystem av typen Starstreak.<sup>6</sup> Det är svårt att bekräfta den skickade mängden av de större systemen av flera skäl. Ofta anger inte de skickande staterna antalet men det går också att misstänka att stater skickat mer än vad de deklarerat för att inte riskera säkerheten i överföringen av systemen till Ukraina eller de parallella diplomatiska ansträngningarna.<sup>7</sup>

I den utsträckning som de tyngre, avancerade systemen kan levereras och användas har de sannolikt en stor påverkan på ukrainska styrkors förmåga. Detta gäller särskilt för de system som ukrainarna inte hade tillgång till innan kriget bröt ut. Kategorin är därför den viktigaste att följa under kommande månader.

### Understödsvapen

Den andra kategorin är burna understödsvapen främst avsedda för marktrupp.<sup>8</sup> Kategorin innefattar minst 36 200 pansarvärnssystem, luftvärnssystem, granatgevär, lätta granatkastare och raketgevär. Utmärkande för kategorin är att soldater, i de flesta fall, kan bära vapnen och att de inte kräver någon omfattande utbildning för att använda. Systemens kvalitet varierar. Av de mest avancerade pv-vapnen utmärker sig minst 4 600 Javelin och minst 4 300 Next Generation Light Anti-Tank Weapon (NLAW) som främst USA och Storbritannien skickat.<sup>9</sup> De med lägst modernitetsgrad är bl. a. luftvärnssystemet Strela från 1970-talet som Tyskland skickat.

Rätt använda kan systemen slå effektivt mot exempelvis fordon, lågt flygande helikoptrar/flyg eller marktrupp. Dessutom kan systemen påverka ryska styrkors stridsmoral. Systemens stora vikt vid försvarsstrid, ukrainarnas förmåga att använda dem och ukrainsk stridsteknik bidrar till att förklara varför konsumtionen av systemen förefaller ha varit hög på slagfältet.

### Handeldvapen

Den tredje kategorin innefattar minst 57 500 automatkarbiner, pistoler, kulsprutor, prickskyttegevär, hagelgevär och handgranater. Siffran är återigen vad som aviserats på olika sätt och det är svårt att veta vad som kommit de ukrainska styrkorna tillhanda. Mörkertalet är särskilt stort i denna kategori eftersom många stater inte specificerat antal och typ samt ännu mindre när dessa ska skickas eller när de har kommit fram till den ukrainska militären. Generellt tycks relativt gamla vapentyper ha levererats, exempelvis AK-47 och Makarovpistoler.

Vapnen i kategorin gör ingen avgörande skillnad men kvantitet har en egen kvalitet, särskilt eftersom den ukrainska försvarsmakten har ett stort behov av mängdmateriel genom dess snabba tillväxt och storlek. Om en stor andel av dessa vapen anländer gör det sannolikt en påtaglig skillnad för Ukrainas möjlighet att genomföra markstrid. Vid ytterligare strid i bebyggelse eller motståndsverksamhet får vapnen i kategorin än större betydelse.

### Personlig utrustning och förnödenheter

Kategorin kan delas in i två undergrupper: personlig utrustning och gruppustrustning samt förnödenheter. Personlig utrustning innefattar skyddsutrustning, hjälmar, kroppsskydd, NBC-skyddskläder, bildförstärkare, samt optik/sikten. Gruppustrustning avser exempelvis tält och radioapparater. Slutligen tillkommer förnödenheter som ammunition och bränsle av olika slag samt fältransoner. För denna kategori är det omöjligt att ange en total mängd på det som skickats eftersom det exempelvis inte går att likställa ett ton bränsle med ett kroppsskydd.

Materielen i kategorin ger inte enskilt en stor ökning av förmåga till verkan men är sammantaget av betydelse för ukrainska försvarsmaktens uthållighet och skydd av enskilda soldater. Vid en lång konflikt torde vikten öka och rentav vara en förutsättning för att det ukrainska

5 Osäkerheten är stor vad gäller antalet drönare. Innan invasionen hade Ukraina minst 6 TB-2 men hade tecknat ett kontrakt med Turkiet om leverans av totalt 50 under kommande år. Hur många som tillkommit efter invasionen är oklart.

6 White House. Fact Sheet on U.S. Security Assistance for Ukraine. 16 mars 2022; Mills, Claire. *Military assistance to Ukraine 2014-2021*. House of Commons Library. 4 mars 2022; Janes. *Military assistance to Ukraine as of 30 March 2022*.

7 Särskilt Frankrike har varit tystlåtet kring vilket stöd de skickat. Det bör förstås i ljuset av President Macrons diplomati mot Ryssland.

8 Understödsvapen har som syfte att nedhålla eller nedkämpa fienden, ofta till stöd för egen framryckning.

9 FOI intern sammanställning. Kategorisering av materiellt stöd till Ukraina.; Janes. *Military assistance to Ukraine as of 30 March 2022*. NLAW kallas Robot 57 i Sverige.

motståndet ska kunna fortsätta. Den här typen av stöd behöver troligen fortsätta under lång tid framöver och sannolikt öka i omfattning.

**Tabell:** Exempel på materiellt stöd till Ukraina

Tyngre vapen	Understödsvapen	Handeldvapen	Personlig utrustning och förnödenheter
6-20 TB2	4 300 NLAW	19 500 AK	Bränsle
5 Mi-17 hkp	4 600 Javelin	33 400 Pistoler	Radioapparater
100 UAV Switchblade	1 900 Stinger	3 400 ksp	Optik
Starstreak luftvärn			Hjälmars
			Ammunition

Källa: FOI intern sammanställning. Kategorisering av materiellt stöd till Ukraina; Janes. Military assistance to Ukraine as of 30 March 2022.

## UTMANINGAR: TRANSPORT, SKYDD OCH FÖRSÖRJNING, UTBILDNING

### Vägen till Ukraina

Uppgifter om exakta transportvägar för stödet till Ukraina är få och osäkra. Majoriteten av stödet transporteras troligen via Polen till Ukraina, och en mindre andel via Rumänien. En del av stödet flygs in till polska Rzeszow-Jasionka flygplatsen för vidare transport till ukrainska gränsen. Vid gränsen tar ukrainska styrkor över, transporterar in materielen i landet och allokera sedan den till de egna förbanden.<sup>10</sup>

Efter invasionen finns inga uppgifter om att stöd har rört sig via järnväg, flyg eller fartyg till Ukraina. Dessa transportalternativ innebär större utmaningar jämfört med vägburen trafik – framförallt risken för upptäckt och bekämpning av Ryssland.

I nuläget transporteras materielen på vanliga och större vägar. Beroende på hur kriget utvecklas kan delar av stödet behöva transporteras mer skyddat och via andra leder. Då sätter områdets geografi ytterligare begränsningar, framförallt för tyngre system och mer omfattande stöd.

Bergskedjan Karpaterna går genom Slovakiens, Ungerns, och Rumäniens gräns till Ukraina. Den bergiga terrängen, de stora skogarna och ett dåligt utbyggt vägnät gör det svårt att förflytta stora mängder materiel. Även den del av Rumänien som inte utgörs av Karpaterna har ett dåligt utbyggt och underhållet vägnät.<sup>11</sup> Ungern har också hittills motsatt sig att stöd transporteras från landets territorium in i Ukraina.<sup>12</sup> Det är därmed sannolikt att fortsatta leveranser kommer att ske via den polsk-ukrainska gränsen så länge förutsättningar finns för transport och mottagande.

Vid ett mycket negativt krigsutfall för Ukraina finns samtidigt vissa möjligheter att till fots transportera stödet. Ukraina har en 120 mil lång gräns med Polen, Slovakien, Ungern och Rumänien. Den svårkontrollerade terrängen gör att åtminstone lättare stöd i mindre mängd troligen kan passera oupptäckt. Det är däremot otympligt att till fots transportera en större mängd vapen eller ammunition och det är omöjligt vad gäller tyngre vapensystem. Tillvägagångssättet är således olämpligt så länge som polsk-ukrainska gränsen är öppen.

### Skydd och försörjning

Utmaningarna vad gäller skydd och försörjning korrelerar med hur tunga och avancerade vapensystemen är. Den tyngre materielen kräver mer säkerhet eftersom fler aktörer kan vara intresserade av transporten och innehållet. Ju lättare materiel och mindre avancerade system som väst skickar, ju större är möjligheterna och mindre utmaningarna att dolt transportera dem till Ukraina.

Vidare är de tyngre systemen betydligt mer krävande att underhålla vad gäller ammunition, reservdelar och andra förnödenheter, vilket innebär att användningen förutsätter logistikkedjor som fungerar över tid. En särskild utmaning för Ukraina är nu också att olika typer av system tillförs med sina egna krav på underhåll. Enbart sett till ammunitionstyper håller det på att bli komplicerat. Sammantaget ökar kravet på logistiken obönhörligt med stödets omfattning.

### Utbildning på systemen

Vapenkategorierna korrelerar även med graden av utbildning som krävs för att effektivt använda systemen. Kraven på utbildning för vapensystemen och ukrainarnas

10 Hinshaw, Dre & Parkinssonm Joe & Youssef, Nancy A. 'Weapons for Ukraine's Fight Against Russia Flow Through Small Polish Border Towns'. Wall Street Journal. 23 mars 2022.

11 World Economic Forum. Executive Opinion Survey 2017-2018, Appendix C, 2.02. Quality of Roads.

12 Bayer, Lili. 'Hungary refuses to allow weapons transit to Ukraine'. Politico. 28 februari 2022.

utbildningsnivå sätter därmed gränser för vilken typ av stöd som väst kan skicka. Har ukrainska styrkor använt liknande vapensystem som väst skickar är det möjligt att relativt snabbt träna upp förbanden, både tekniskt och taktiskt, att använda de nya systemen någorlunda effektivt. Har de ukrainska styrkorna inte använt systemen tidigare behövs i vissa fall omfattande utbildning för att nå en acceptabel färdighetsnivå.

För de mest avancerade systemen, exempelvis det brittiska luftvärnssystemet Starstreak, behöver västliga styrkor först utbilda ukrainska soldater. Storbritannien har löst det genom att skicka brittiska soldater till icke-tillgängliga platser i Polen där ukrainska styrkor mött upp. När soldaterna uppnått en tillräcklig färdighetsnivå transporteras systemen och operatörerna in i Ukraina för att använda de nya systemen.<sup>13</sup>

Som kriget utvecklar sig för närvarande är det sannolikt att väst kommer att fortsätta skicka omfattande och mer avancerat stöd till Ukraina under en längre period.<sup>14</sup> Vid överväganden av sådant stöd behöver utbildningsaspekten särskilt beaktas. Det går alltså inte att enkelt skicka exempelvis avancerade stridsflyg, som det har funnits förslag på tidigare.<sup>15</sup>

## **RISKER: MOTSTÅNDAREN, ESKALATION, EGEN FÖRMÅGA**

När stater skickar vapen till konfliktområden finns alltid flera risker. Tre risker är utmärkande vad gäller västs stöd till Ukraina.

### **Hot från motståndaren**

Ryssland har upprepade gånger hotat med att bekämpa tillhandahållandet av stödet. Dessa uttalanden verkar ha ökat över tid och det gäller särskilt de mer avancerade vapensystemen.

Ryssland har också demonstrerat både intention och förmåga att göra detta genom att exempelvis beskjuta ukrainska baser som ska ha lagrat materiel. Det finns även

en risk att ryska specialförband angriper det västliga stödet. I krigets initiala skede verkar ryska enheter ha tagit sig inbakom de ukrainska linjerna genom att använda sig av ukrainska uniformer och fordon.<sup>16</sup> Hotet från specialförband/irreguljära enheter bakom de rysk-ukrainska linjerna för att kartlägga, störa, och bekämpa stödet kvarstår även om kriget går in i andra faser.

I dagsläget förblir transporter på marken, så långt som möjligt via det vanliga vägnätet, det bästa alternativet, trots ett visst bekämpningshot. I luften och till sjöss framstår hotet som ännu större från ryska stridsflyg och örlogsfartyg. Ryssland har exempelvis beskjutit civila fartyg i Svarta Havet.<sup>17</sup> Ukrainska flottan har inte heller möjlighet att möta ryska fartyg i Svarta Havet eller att skydda konvojer om dessa skulle användas för att bära stöd.

### **Eskalation**

Hotet från motståndaren innebär även en risk för eskalation. Detta memo fördjupar sig inte i frågan men bedömer att det är sannolikt att kategorierna av stöd korrelerar med eskalationsriskerna. Det vill säga att ju tyngre stöd som skickas, desto högre är eskalationsriskerna, och vice versa.

Ryssland har haft tydliga motgångar i krigets tidiga skede i Ukraina. Trots det är det fortsatt möjligt att landet når en gräns när de bedömer att de har mer att vinna än förlora på att bekämpa det västliga stödet på ett mer systematiskt sätt och i högre omfattning än vad de hittills gjort. Detta kan föranleda en reaktion från väst, vilket kan leda till att situationen eskalerar.<sup>18</sup>

### **Dränera västs egen förmåga**

Västs villighet och möjlighet att stödja Ukraina materiellt varierar med de fyra kategorierna och generellt är den svagare för de tyngre systemen. Av de tyngre och avancerade systemen har väst jämförelsevis få enheter eftersom länderna länge nedrustat och inte prioriterat exempelvis artilleripjäser.<sup>19</sup> Tillgången på tyngre system varierar visserligen mellan länderna

13 Newdick, Thomas. 'All You Need to Know About the Starstreak Missiles Now In The Hands Of Ukrainian Troops'. *The Drive*. 28 mars 2022.

14 Ett exempel på trenden är Tjeckiens beslut att skicka stridsvagnar. 'Czech republic sends tanks, infantry fighting vehicles to Ukraine'. *Reuters*. 5 april 2022.

15 Rettman, Andrew. 'Fighter jets included in EU-arms-to-Ukraine scheme'. *Euobserver*. 28 februari 2022.

16 Holloway, Henry & Blair, Anthony. 'Enemy Within: Russians disguised in Ukrainian uniforms and trucks shot dead trying to storm Kiev as defenders dig in for bloody siege'. *The Sun*. 7 mars 2022.

17 'Merchant Ships Attacked and on Fire off Ukraine'. *The Maritime Executive*. 25 februari 2022.

18 För en översikt av alternativ och eskalationsrisker, se: Wetzell, Tyson & Pavel, Barry. What are the risks and benefits of US/NATO military options in Ukraine? Our strategic risk calculator has answers. *Atlantic Council*. 9 mars 2022.

19 Hagström Frisell, Eva & Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part 2: National Capabilities*. FOI-R--5013--SE.

---

men är sannolikt låg generellt. Därmed tar väst större risker för egen förmåga genom att skicka tyngre materiel.

Vad gäller understödsvapen, framförallt de äldre generationerna av system, är tillgången på och tillgängligheten i Väst sannolikt god men även här varierande. Det finns frågetecken kring Västs förmåga att uthålligt tillhandahålla avancerade understödsvapen till Ukraina under lång tid.

I kategorin handeldvapen tar Väst mindre men inte obetydliga risker för egen förmåga. Flera länder har inte lagt nya beställningar på vissa vapen på många år och därmed råder sannolikt viss brist på exempelvis reservdelar. Det torde sätta begränsningar på mängderna Väst skickar men också bidra till att förklara intrycket att Väst inte skickat de senaste systemen till Ukraina.

### SLUTSATSER

I detta memo har Västs militära stöd till Ukraina delats in i fyra kategorier: tyngre, avancerade system; understödsvapen; handeldvapen; samt personlig utrustning och förnödenheter. Stödet har flera gemensamma kännetecken.

Stödet är markstridsfokuserat. Huvuddelen syftar till att öka den ukrainska arméns förmåga att bekämpa ryska markstyrkor. Det är förväntat eftersom kriget främst sker och verkar avgöras inom markdomänen.

Majoriteten av stödet kan karaktäriseras som defensiva vapen, främst ämnade för fördröjnings- och störstrid. Det går att genomföra offensiva operationer med materielen men räckvidden på flera system är kort.

Vapnens påverkan på ukrainsk förmåga är sannolikt betydande. Framförallt ökar påverkan troligen över tid i takt med att utbildning och taktikanpassning kommer ikapp det materiella stödet. Över tid blir även ukrainsk uthållighet en viktigare faktor. Därmed blir även stödet viktigare.

Samtidigt är det många olika vapensystem som väst har skickat. Ju fler olika system desto mer ökar kraven på logistikverksamheten för att kunna försörja Ukraina med ammunition, reservdelar och bränsle.

Så länge logistiken via vägnätet kan upprätthållas kommer sannolikt stödet att fortsätta genomföras på det sättet. Beroende på krigsutfall kan dock andra alternativ behöva övervägas.

Den största risken med stödet är att Väst dränerar sin egen förmåga. Om kriget blir utdraget kan Väst därmed behöva öka produktion av vissa system för att uthålligt kunna stödja Ukraina. ■

*Albin Aronsson* är biträdande forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och har en masterexamen i War studies från King's College London.

*Charles Boström* är praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik under våren 2022 och studerar på masterprogrammet Politik och Krig vid Försvarshögskolan.

