

Avspänning och försvarsbehov

I 1968 års försvarsproposition yttrade departementschefen, att han i likhet med försvarsutredningen ansåg att en politisk avspänning inträtt i Europa. I augusti samma år ryckte sovjetryska pansarkolonner in i Tjeckoslovakien. Hur såg det ut med avspänningen? I år har ett första avtal mellan Sovjetunionen och Västtyskland ingåtts i Moskva. Innebär detta en avspänning och är det något att lita på för framtiden? Generalmajor Per Hjalmar Bauer går i denna artikel in på vad som är viktigare än ett enstaka avtal, nämligen på den strategiska maktbalansen så som den verkligen ser ut. En avspänning kan sägas ske endast när jämvikten bibehålles mellan de två supermakterna men dessa samtidigt sänker sina rustningar. I dagens läge finns många osäkra förhållanden som kan skapa oförutsedda konflikter. Vårt bidrag till jämvikten mellan supermakterna måste vara att fullfölja en försvarspolitik, som skapar förutsättningar för stabilitet åtminstone i vår nordliga del av Europa.

Den 21 augusti 1968, den dag då sovjetryska pansarkolonner förstärkta med trupper ur andra Warszawapaktsländer överskred Tjeckoslovariens gränser och påbörjade ockupation av landet, mötte författaren av denna artikel en person som just lämnat en sammankomst med regeringsledamöter. Man hade där diskuterat de uppskakande händelserna, som Sveriges Radio samma morgon informerat om. Ett av de äldre statsråden, som upplevt andra världskriget och Hitlers brutala övergrepp mot en rad mindre nationer, hade därvid yttrat att han aldrig trott att han någonsin mer skulle behöva uppleva någonting liknande. Han förklarade också oförbehållsamt att han misstagit sig beträffande avspänningstendenserna. Man hade fäst förhoppningar vid dem. Han gav helt säkert uttryck åt vad många i vårt land i den stunden tänkte och kände.

Ären dessförinnan hade försvarsfrågan diskuterats med hetta. De tecken på begynnande avspänning i Europa, som hade kunnat utläsas, hade spelat en viss roll och skapat en stämning i riksdagen för en begränsning av våra försvarsutgifter. Betydande sådana i förhållande till gällande planeringsinriktning beslöts också på våren 1968.

Rättvisligen skall erkännas att minskningen av försvarsutgifterna inte formellt motiverades med avspänningstendenserna. ÖB hade framhållit att han för egen del inte ville förneka att sådana hade kommit tillsynes. Men fortfarande var rustningsnivån i Europa hög, betonade han, och på detta område kunde inte förmärkas någon tendens till begränsningar; tvärtom. Efter-

som möjligheterna för en återgång till ett kärvare politiskt klimat i denna del av världen inte kunde uteslutas, kunde därför den måhända blott tillfälliga förbättringen inte utnyttjas som argument för en minskning av försvarseffekten.

I 1968 års försvarsproposition, som lade grunden för ett nytt fyraårsbeslut i försvarsfrågan, hade departementschefen yttrat:

»I likhet med försvarsutredningen anser jag att en politisk avspänning mellan stormakterna har inträtt i Europa trots att under senare tid den militärpolitiska situationen inte har undergått några påtagliga förändringar. Avspänningen är delvis betingad av terrorbalansen men delvis också av vissa ekonomiska, nationella och andra utvecklingstendenser. Inga tydliga tecken pekar heller på att motsättningarna i detta område under de närmaste åren skall leda till allvarliga konflikter eller krig. Grunden av stabilitet och tendensen till avspänning, som främst indikeras av supermakternas försiktiga uppträdande mot varandra, är dock inte sådana att möjligheter till en förhållandevis snabb negativ förändring av vår säkerhetspolitiska situation kan uteslutas. Det är främst utvecklingen i andra delar av världen som måste bedömas som oroande. Trots alla försiktighetsåtgärder kvarstår risk för att någon av de tid efter annan återkommande kriserna i världspolitiken inte skall kunna hållas under kontroll utan leda till krig mellan stormakterna».

De sakliga motiven för ändock beslutad anslagsbegränsning skall här inte närmare diskuteras. Otvivelaktigt hade emellertid, vad som än kom till uttryck i regerings- och riksdagstryck, tanken på avspänning spelat en indirekt roll och skapat den opi-

nionsmässiga förutsättningen för denna. Det framgick klart av den debatt som fördes i massmedia under det år som föregick beslutet.

Avtalet i Moskva

Vad som inträffade de dystra augustidagarna 1968 börjar försvinna ur medvetandet hos de flesta här i landet. Nu ligger åter avspänning i luften. Europa är sedan något år tillbaka inne i ett förhandlingskede. Avtalet Moskva-Bonn nyligen har väckt nya förhoppningar om varaktig förbättring av relationerna mellan de östeuropeiska staterna och Västtyskland och om »fred i vår tid». I Sverige har vinsterna av eventuella överenskommelser redan börjat anteciperas.

Det är naturligt att det inträffade hälsas med tillfredsställelse. Vad fördraget framför allt i dagens läge innebär är att handelsförbindelserna mellan Öst och Väst i Europa kan normaliseras och ge ökat utbyte. Detta kan på lång sikt leda till förbättrade relationer också på andra områden. Men samtidigt måste understrykas att den aktuella överenskommelsen har begränsad räckvidd. Det återstår att se om den kan få sådana återverkningar på situationen i Europa att vi vågar tala om varaktig avspänning.

Moskva-avtalet är en överenskommelse endast mellan ett av NATO-länderna (Västtyskland) och Sovjetunionen. Förhållandet i stort mellan Sovjet och USA berörs inte direkt. Konflikthanledningarna i relationerna mellan Västtyskland och de östeuropeiska staterna är inte undanröjda.

Berlinfrågan är långt ifrån löst, och muren är inte under rivning. Polen har med oro för att inte säga ovilja följt de förhandlingar som föregick avtalet. Man fruktar där att det skall öppna möjligheter till en tysk återförening. Gamla anti-tyska tongångar har låtit sig höra under tiden för förhandlingarna. Helt ogrundade kan dessa inte sägas vara.

Från Östtyskland har farhågor uttalats att Willy Brandts initiativ hade som egentligt syfte att skapa en inkörspport för en kontrarevolution in i Östeuropa. Var Walter Ulbricht själv står i avtalsfrågan är något ovisst. Det är väsentligt att hålla i minnet, när värdet av det inträffade bedömes, att överenskommelsen knappast bringat Tysklands-frågan närmare en lösning.

Den strategiska balansen

Då den långsiktiga betydelsen av Moskva-överenskommelsen övervägs finns det också anledning att fästa uppmärksamheten vid de faktorer som möjliggjort dess tillkomst.

För ett tiotal år sedan, när kärnvapendebatten i Europa och USA var som intensivast yttrade den främste motståndaren till nukleär upprustning, den nu bortgångne Bertrand Russell, att han inte ansåg »att Amerika eller Ryssland borde avrusta unilateralt, för resultatet skulle bara bli att den som vägrade att göra detta automatiskt skulle bli världens härskare». Han ansåg å andra sidan att dessa båda makter borde nedrusta »som en följd av förhandlingar och en överenskommelse om

att göra detta».

Russell har med dessa ord pekat på huvudproblemet i nedrustningsarbetet och avspänningssträvandena. Stormakterna fruktar att någon av motståndarna skall vinna en så avgörande strategisk framgång att han kan diktera villkoren för en uppgörelse. Men så länge det råder strategisk balans mellan parterna finns förutsättningar för avspänning (om eljest det politiska klimatet är gynnsamt). Förutsättningar finns då också för att påbörja en successiv nedrustning. Men denna måste, för att inte skapa nya konflikthanledningar på det strategiska planet, ske så att balansen hela tiden bibehålles på successivt allt lägre plan.

Det råder för närvarande strategisk balans mellan de båda supermakter som har intressen att bevaka i Europa. Och det kan rimligen antas att denna utgjort en viktig förutsättning för det initiativ från Bonn som lett till Moskva-avtalet.

Jämvikten upprätthålles på olika plan och inom olika geografiska regioner. Och det är väsentligt för balansen i stort att den inte rubbas inom någotdera av dessa områden.

På ett »högre» plan konstitueras balansen genom förekomsten av kärnvapen inom de båda rivaliserande maktblocken i sådan mängd och med sådana insatsmöjligheter att ingendera parten kan våga ett överfall utan risk att själv gå under. Denna s k terrorbalans kan tyckas vara en absurd form av säkerhetsgaranti. Jag får här nöja mig med att konstatera detta. Den fungerar; tillsvidare åtminstone. På ett »lägre» plan skapas jämvikten av vanliga stridskrafter.

Nu är det egentligen missvisande att tala om jämvikt. Det betyder inte att mängden av stridskrafter av olika slag är lika stor på ömse sidor gränsen mellan Öst och Väst. Men det betyder att ingendera parten i dag kan väntas våga en väpnad framstöt utan risk att detta leder till en långvarig konflikt med fara för insats av katastrofhotande kärnvapen. Därmed har skapats den relativa stabilitet – jag använder således hellre detta ord än jämvikt – i skydd av vilken förhandlingar successivt har kunnat öppnas.

Även om Centraleuropa av naturliga skäl intar en nyckelposition i det europeiska balanssystemet, spelar också flankregionerna en icke oväsentlig roll för stabilitetens bevarande. Detta gäller Medelhavsområdet men också i lika hög grad den nordliga regionen där Sverige såsom »Östersjöområdets geografiska centralstat» (Nils Andrén i Strategisk Bulletin nr 3-4/1970) har en viktig uppgift. Detta har bl a kommit till officiellt uttryck i samband med statsminister Palmes resor till Paris, London, Bonn och Moskva. Det utgör också i dag ett av de väsentligaste motiven för det relativt starka försvar vi har skapat.

Hot mot balansen

Då nu maktbalansen uppenbarligen spelar en så stor roll för möjligheterna att genom fortsatta förhandlingar och avtal uppnå varaktig avspänning är det nödvändigt att också fästa uppmärksamheten vid en del förhållanden som kan komma att rubba nuvarande stabilitet.

»Världen har sedan decennier vant sig

vid tanken att det bara finns två supermakter: USA och Sovjetunionen... Om sex år får världen en tredje, Japan. Trots att Japans bruttonationalprodukt distanserat världstrea, Västtyskland, först 1968, kommer Japan redan 1975 att ha dubbelt så stor produktion som Västtyskland och drar därefter allt snabbare ifrån resten av stormakterna... Om elva år går Japans produktion förbi Sovjetunionens om man bortser från Sovjets militära produktion...» Citaten är hämtade ur Håkan Hedbergs bok »Den japanska utmaningen» (Bonniers, 1970). Författaren stöder sina uttalanden på den japanska 20 årsplan – med 1965 som basår – som antogs av den japanska regeringen 1969 och som han kallar »den största utmaning som världen ställts inför». Han ställer frågan: »Hur kommer Japan att bruka sin makt de närmaste 15 åren? Med den visdom och ödmjukhet som spirat ur askan i Hiroshima och Nagasaki? Med den arrogans som ibland präglar japanernas beteende i umgänget med representanter för små eller fattiga länder?»

Vi vet inte svaret. Japan har efter andra världskriget avstått från att tävla på det militära planet. Tillsvidare. Men också en ekonomisk expansion kan rubba maktbalansen. Vi får ännu nöja oss med att peka på att den japanska utmaningen ökar ovissheten inför den framtida utvecklingen.

Kinas inträde i kretsen av de stormakter, som innehar kärnvapen och äger kapacitet att sända upp rymdsatelliter, utgör redan ett hot mot den militära balansen. Konsekvenserna är också här svåra att för-

utsäga. Ett rimligt antagande är att Kina nu kan utöva verksamt politisk utpressning men framför allt har skapat större förmåga att stå emot hot från andra makter. Den efter hand alltmera skärpta tonen i relationerna till Sovjetunionen utgör ett belägg härför.

Sovjet tvingas till en annan strategisk gard mot öster än tidigare. Detta kan betyda en avlastning på den europeiska fronten men också risk för mera oberäknliga drag i händelse av konflikter. Något direkt inflytande på den nukleära balansen mellan Sovjet och USA kan Kinas inträde i atomklubben inte väntas få på mycket länge, bl a på grund av brist på effektiva vapenbärare. Vi kan naturligtvis spekulera kring möjligheten av att Kinas kapacitet en dag adderas till endera av de båda förenämndas. Men eftersom det redan föreligger en betydande »over-kill-capacity» på båda sidor kan detta knappast medföra någon ändring i den ömsesidiga »second-strike-capacity» som är terrorbalansens förutsättning.

Med denna term utsägs att båda de rivaliserande stormakterna har förmågan att överleva ett första kärnvapenanslag och därvid även bibehålla kapacitet att utdela ett verksamt kontrastlag. Det innebär med andra ord att den som till äventyrs överväger att utdela det första slaget måste veta att detta betyder självmord. Kanske verkar den insikten avkylande.

Den förmågan att utdela ett andra slag som finns i dag hotas emellertid av den fortlöpande tekniska utvecklingen. I dag är det främst ABM och MIRV som i detta sammanhang diskuteras (se artikel av

Nils Palmstierna i föregående nr av denna tidskrift). Även utvecklingen på atomubåtarnas område påverkar balansen. Behovet av baser för sådana eller för bekämpning av dem kan komma att ge tidigare mindre beaktade territorier en ökad betydelse. Nordkalotten, redan förut ett viktigt strategiskt område, kan genom denna utveckling komma att få än större vikt.

Riskerna för mindre nationer

Den fara som envar av supermakterna löper att själv bli utsatt för katastrof om någon igångsätter ett kärnvapenkrig gör dem naturligtvis minst lika obenägna som tidigare att använda sina yttersta maktmedel. Men just riskerna i förening med den alltmera labila nukleära balansen gör dem också mindre benägna än tidigare att utnyttja vedergällningsvapnen ens som hot i lokala (sekundära) konflikter. Slutsatsen härav måste bli att de små nationerna i högre grad än tidigare själva måste sörja för sin säkerhet. Det gäller självfallet i särskilt hög grad de alliansfria staterna. Sker inte detta, kan i en akut politisk kris frestelsen bli stor för någon av stormakterna, som har väsentliga fördelar att vinna i spelet om maktbalansen, att pröva en »kronärtskocksstrategi». Den kanske förliktar sig på att om aktionen kan genomföras snabbt vill stormaktsrivalen inte äventyra sin egen säkerhet genom ett väpnat motdrag. En otillfredsställande förmåga att fånga upp en lokal framstöt kan med andra ord bidra till att situationer uppkommer som äventyrar avspänningsproceduren.

Sedan en tid har planer diskuterats i

USA på att dra tillbaka eller kraftigt reducera de amerikanska konventionella styrkorna i Västtyskland. Detta betyder visserligen inte att Nixonadministrationen skulle ha för avsikt att återgå till den massiva vedergällningens doktrin. Men det innebär att större anspråk kommer att ställas på de europeiska ländernas egen försvarskapacitet. Det är knappast realistiskt att räkna med att denna, om planerna realiserats, skall komma att utökas så att full kompensations skapas för bortfallet. Inte heller kan luftburna strategiska reserver i USA ge tillfredsställande täckning. Eftersom inga planer på motsvarande urtuning ventilerats inom Warszawa-pakten och då dess styrkor efter ockupationen av Tjeckoslovakien fått gynnsammare utgångsläge för ingripande västerut skulle en äventyrlig jämviktsrubbing uppstå i Centraleuropa. Uppenbarligen ställer detta ytterligare ökade anspråk på tilltron till vår förmåga att uppehålla stabiliteten i vår nordliga region.

Dagens läge

Vi har rätt att utgå från att de båda supermakterna själva är angelägna att bevara den strategiska jämvikten sinsemellan eller att återställa den i händelse av förskjutning. Vad som sker i samband med SALT-förhandlingarna är ett försök att uppnå ett nukleärt jämviktsläge på lägre och mindre kostnadskrävande nivå än vad fallet skulle bli om rustningskapplöpningen skulle fortsätta utan hämning. I denna artikel har uppmärksamheten fäst vid en del faktorer som kan rubba balansen men

som ligger utanför dessa båda makters kontroll. Till dessa måste räknas den ökande ovilja som kommit till synes inom hemmaopinionen i USA att satsa pengar på stridskrafter utanför den egna kontinenten. Det finns skäl att också erinra om de begränsade möjligheter som supermakterna USA och Sovjetunionen visat sig ha att lösa konflikterna i Östasien och Främre Orienten trots det hot som dessa utgör mot bådadas vitala intressen. Den politiska och militära osäkerheten ökas även i Europa genom vad som där sker.

Alla dessa ovissa förhållanden kan komma att skapa nu svårförutsebara konflikter. De kan äventyra arbetet på avspänning. Ökad press kan komma att läggas på de små nationerna. Är inte dessa i tillfredsställande grad beredda att fånga upp lokala framstötter kan detta, såsom redan framhållits, utlösa aggression. Omvänt bidrar ett trovärdigt militärt försvar till att stabiliteten bevaras, vilket i sin tur är förutsättningen för den utrikespolitik, siktande mot avspänning i Europa, som regeringen – med fullt stöd av alla demokratiska partier i vårt land – försöker föra. Emellertid faller det utanför ramen för denna artikel att dra slutsatser vad beträffar behovet av stridskrafter.

I den redan citerade försvarspropositionen av år 1968 yttrade departementschefen:

»Enligt min mening spelar vårt land genom sin utrikespolitik och sitt försvar en viktig roll för att vidmakthålla stabiliteten i det nordiska området . . . Trots den åtstramning eller neddragning av försvarsutgifterna som har skett under senaste tid i ett flertal västeuropeiska länder anser

