

NILS ANDRÉN:

”Gemensam säkerhet” – nödvändig dröm eller farlig illusion?

Gemensam säkerhet är ett mål som alla i princip eftersträvar, för sin egen skull eller för andras. Många försök har gjorts under mänsklighetens historia för att öka en sådan säkerhet för och mellan människor och stater. Det kan vara skäl att påminna om att den motsägelse- och konfliktfyllda organisationen Förenta Nationerna har ett ändamål som är präglad av strävan efter gemensam fred och säkerhet: ”att rädda kommande släktled undan krigets gissel”.

Begreppet ”gemensam säkerhet” är ingen nyhet, även om någon i vår historielösa tid kanske fått det intrycket på grund av marknadsföringen av rapporten *gemensam säkerhet*, publicerad 1982 av den oberoende kommissionen för nedrustnings- och säkerhetsfrågor. I enlighet med internationell praxis är den benämnd efter sin ordförande och alltså mest känd som ”Palmekommissionen”. Den består av politiker från alla väderstreck, nord och syd, öst och väst, i regel f.d. ministrar. Den karakteristiken var tillämplig också på dess ordförande ända

Sverige i kris borde ha en statsminister på heltid.

fram till 1982 års riksdagsval, som återförde honom till regeringsledningen i Sverige. Det har förts en debatt om den principiella förenligheten av stora internationella uppdrag med chefskapet för en regering men också om de praktiska olägenheterna av att belasta samma person med så krävande uppgifter. Den senare invändningen är inte minst väl motiverad. Sverige i kris borde ha en statsminister på heltid.

Rapporten har blivit mycket omskriven, i stort sett mera kritiserad än prisad. Som intellektuell och politisk prestation är det dock aktningvärt att med en så föga homogen grupp nå samstämmighet kring ett dokument som trots det kontroversiella ämnesområdet innehåller en rad konkreta rekommendationer. Uppgiften måste dock ha underlättats av att många av rekommendationerna är allmänna, mångtydiga och har små utsikter

Professor Nils Andrén är statsvetare och har under senare år framför allt sysslat med utrikes- och säkerhetspolitik.

att förverkligas. Det politiska värdet av resultatet påverkas också av att gruppen i all sin heterogenitet inte alls representerar hela spännvidden av motsättningar mellan de berörda parterna.

Ett alternativ?

Grundtesen i Palmekommissionens rapport, sådan den formulerats i ordförandens förord, är kategorisk, lättfattlig och väl anpassad till det rådande opinionsklimatet: Avskräckningsdoktrinen utgör ett mycket bräckligt skydd mot kärnvapenkrigets förfärlighet. Det är därför av "utomordentlig betydelse" att finna ett alternativ till avskräckningsdoktrinen. Kommissionen betecknar sitt alternativ "gemensam säkerhet".

Palme utnyttjade sin roll som invigningstalare för Stockholmskonferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa till att på nytt aktualisera kommissionens grundtankar. Det skedde dock en aning försiktigare och mera nyanserat än i rapporten: "Det nuvarande internationella säkerhetssystemet bygger på tanken om en maktbalans. Sökandet efter säkerhet i Europa – både i öst och väst – har under mera än en generation styrts av begreppet avskräckning." Och vidare: "Det kan hävdas att avskräckningen har spelat en roll för att bevara freden på vår kontinent under efterkrigstiden. Men det kan med samma rätt hävdas att kärnvapenavskräckningen inte i längden kan erbjuda en grund för fred, stabilitet och rättvisa i det internationella samfundet. För ett växande antal människor har avskräckning en skrämmande klang."

Teserna verkar rättfärdiga. Vem vill

inte undvika terrorbalansens skrämmande sanktionssystem – kärnvapenavskräckningen – och i stället få gemensam säkerhet? Tanken är dock alltför bestickande för att gå helt fri från invändningar och misstankar. Den aktualiserar en rad frågor av vilka några skall tas upp här.

Invändningar och misstankar

Den första gäller påståendet att man med samma rätt kan hävda att kärnvapenavskräckningen haft positiva verkningar i gången tid som att den kommer att få motsatta verkningar i framtiden. Det enda man kan hävda är att det är lättare att yttra sig om det förflutna än om framtiden.

Den andra gäller hur gemensam synen på säkerhet egentligen är. Olika länder har olika krav på de villkor som måste uppfyllas för att uppnå säkerhet. Säkerhetspolitik kan därför ta sig mycket skiftande yttre former. Säkerheten måste tryggas i former som är förenliga med kraven på förändringar. En stat som har intresse av att förändringar i omvärlden blir begränsade och att de genomförs i ordnade former har en annan syn på den gemensamma säkerheten än stater som anser sin säkerhet kräva stora förändringar med mera dynamiska metoder.

Den tredje har skenbart mest att göra med logik eller konsekvens. Är förslaget att ersätta terrorbalansen med gemensam säkerhet verkligen ett realistiskt alternativ? Det skulle innebära att man kan ersätta ett medel med ett mål. Den gemensamma säkerheten är ett mål, för vars uppnående terrorbalansen kan vara – och, även enligt Palmekommissionen,

inom vissa gränser har varit – ett effektivt medel. Frågan borde således inte vara om man kan ersätta terrorbalansen med gemensam säkerhet utan om den gemensamma säkerheten kan främjas med andra medel än avskräckningens.

Ambitionerna för gemensam säkerhet

Enligt Palmekommissionen är huvudmotivet att undvika kärnvapenkrig, för vilket riskerna ökar om "rustningsstabiliteten" inte kan upprätthållas. "Risken finns alltid att det internationella systemets rustningsbaserade, bräckliga stabilitet plötsligt faller sönder och att en kärnvapenkonfrontation följer i dess ställe. Ett mera effektivt sätt att trygga säkerhet är att skapa positiva processer som kan leda till fred och nedrustning". I detta syfte skall "gemensam säkerhet" fungera som en ledande princip; i sak innebär detta att samarbete skall ersätta konfrontationen som ledande princip för att lösa intressekonflikter. Det är en hög ambitionsnivå och rapportförfattarna modifierar den – men endast något litet: "Uppgiften är bara att se till att dessa konflikter [som faktiskt existerar] inte kommer att ta sig uttryck i krigshandlingar eller i förberedelser för krig. Det betyder att nationerna måste inse att upprätthållandet av freden i världen måste ges högre prioritet än hävdandet av deras egna ideologiska eller politiska positioner".

Så långt de ledande principerna för hur målet skall uppnås. Som mycket annat på den politiska diagnostikens område ligger många av dessa receptanvisningar högt över den politiska läkekonstens förståelse. De praktiska rekommendationer-

na innebär i stort sett en uppräkningslista av ett antal kända förslag till rustningskontroll och rustningsbegränsningar. Tanken på en bred zon genom Mellaneuropa utan taktiska kärnvapen har väckt särskild uppmärksamhet.

Frågan borde således inte vara om man kan ersätta terrorbalansen med gemensam säkerhet utan om den gemensamma säkerheten kan främjas med andra medel än avskräckningens.

Stockholmskonferensens mandat

Stockholmskonferensen präglas också i hög grad av spänningen mellan å ena sidan högt ställda förväntningar om förverkligande av övergripande politiska och moraliska principer och å andra sidan ett realistiskt sysslande med småting som i jämförelse med förväntningarna är av ringa betydelse. Själva mandatet för konferensens arbete speglar detta motsatsförhållande. Konferensens syfte enligt detta mandat har stor räckvidd. Den skall "stegvis vidtaga nya, effektiva och konkreta åtgärder ägnade att skapa framsteg i stärkandet av förtroende och säkerhet samt uppnåendet av nedrustning." De konkreta instruktionerna ligger dock på en betydligt lägre nivå: "Sålunda skall konferensen påbörja en process vars första fas skall ägnas framförhandlande och antagande av en uppsättning ömsesidigt kompletterande förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder avsedda att minska risken för militär

konfrontation i Europa". Ambitionen är att undvika välmenande deklARATIONER; åtgärderna skall vara politiskt bindande, verifierbara och omfatta hela Europa och angränsande farvatten. Men också detta är, mot bakgrunden av hittillsvarande förhandlingserfarenheter en svår-förverkligad ambitionsnivå.

Konkret handlar det främst om den typ av förtroendeskapande åtgärder som togs upp i den "första korgen" i Helsingforskonferensens "slutdokument" (1975); åtagandet att förhandsanmäla militära manövrer av styrkor till lands kan

För stormakter med utvecklade underrättelsesystem spelar informationen enligt de förtroendeskapande åtgärderna ingen väsentlig roll.

vidgas geografiskt, det kan omfatta mindre styrkor än hittills (25 000 man) och utsträckas också till marina övningar m.m. Det är en viktig men sällan på allvar ställd fråga om sådana förtroendeskapande åtgärder verkligen fyller det angivna syftet. De hittillsvarande erfarenheterna av helsingforsbestämmelsernas tillämpning är, mildt uttryckt, inte entydigt positiva. I relation till små grannar kan underrättelser om stora militärmanövrer verka lika oroande som lugnande, allt beroende på den rådande situationen.

Berättigad men otillräcklig varning

Det vore orättvist att påstå att vare sig Palmekommissionen eller den sk ESK-

processens aktörer förbiser svårigheterna och försummar att varna mot förväntningar om snabba och genomgripande resultat. Men det är tydligt att båda hyllar principen att målformuleringen måste sikta mot himlen för att man – eventuellt – skall nå skogsbrynet. Palmekommissionens slutord belyser detta: "Gemensam säkerhet är inte bara en fråga om frihet från militär fruktan. Dess syfte är inte bara att undvika att bli dödad i en kärnvapenapokalyps eller en gränskonflikt eller av en kulspruta i den egna byn. Dess syfte är ytterst att leva ett bättre liv, i gemensam säkerhet och gemensamt välstånd."

Ingen kan väl ha något att invända mot en så hög målsättning, som i sig inrymmer både fredsforskarnas "positiva" fredsbegrepp och det stabila välfärds-samhällets ideal. Risken är dock att många människor ser endast siktets inriktning mot den blånande höjden. De kan förledas att fortsätta att stirra mot den ljusa skyn och förblindas inför den gråare och motsägelsefyllda verkligheten. Ofta får man intrycket – och detta anknyter inte bara till Palmekommissionen utan till stora delar av den säkerhetspolitiska debatten – att förförelseakten inte är tillfällig och omedveten. Det gäller att fånga in en opinion att utnyttja dess fobier och föreställningar – rimliga eller absurda – som byggstenar i en för den demokratiska marknaden attraktiv politisk eller ideologisk struktur.

Alternativ till kärnvapen

I praktiken verkar det ofta lönlöst att med enbart logiska argument påverka dem som har en radikalt motsatt uppfatt-

ning i säkerhetspolitiska frågor. Den renodlat negativa syn på säkerhetspolitikens militära komponenter som präglar många inlägg i den aktuella "fredsdebatten" verkar oåtkomlig för en saklig dialog. Endast mycket omvälvande yttre händelser – av det slag som det är vår säkerhetspolitikens uppgift att förhindra – kan rubba de ståndaktiga.

Ofta beror dessa svårigheter på olikheter i värderingar och i den därav betingade synen på omvärlden. Delvis sammanhänger de med att debattörerna laborerar med olika tidsperspektiv. Radikalpacifismen inom opinionsbildning, politik och forskning arbetar i regel med mycket långsiktiga visioner. Säkerhetspolitiska pragmatiker som ser den främsta uppgiften i att hantera de nuvarande hoten har däremot betydligt kortare tidsperspektiv.

Här bortser vi dock från det pacifistiska svaret på frågan om rustningarnas roll för krig och fred. Det finns också bland dem som bejakar militära rustningars fredsbevarande förmåga olika uppfattningar i centrala spörsmål. I den internationella debatten om avskräckningens effektivitet bryter sig för närvarande två huvuduppfattningar mot varandra. Båda är plausibla men också förknippade med osäkerhet som försvårar valet dem emellan.

En riktning är kritisk mot det starka betonandet av kärnvapnets betydelse för avskräckningen. Den understryker och vill stärka de konventionella vapnets betydelse. Kärnvapentröskeln skall höjas genom att försvararen mot en konventionell aggression inte på ett tidigt stadium skall tvingas tillgripa kärnvapen med överhängande risk för en okontroll-

lerad upptrappning till det totala och totalt ödeläggande kärnvapenkriget. Argument av detta slag görs med växande kraft gällande bland tongivande strategiska debattörer på NATO-sidan. De har också betydelse med hänsyn till den av kärnvapenförnyelsen betingade politiska spänningen inom västalliansen. Den konventionella upprustningen är dock säkerhetspolitiskt inte problemfri. Hur mycket kan man minska kärnvapnen utan att förlora terrorbalansens återhållande verkan på krig överhuvudtaget?

Alternativet till en förstärkning av de konventionella styrkorna är alltså att lita till kärnvapenavskräckningen som det främsta skyddet mot angrepp. Kärnvapnets orimliga grymhet reducerar risken för att de skall användas till ett minimum. Den fråga som under de senaste åren satt starka opinioner i rörelse är dock om detta minimum, hur litet det är, ändå inte utgör en alltför stor risk.

Ett ovedersägligt konstaterande är att vi i Europa kunnat undgå krig mellan stormakter i nära 40 år. Det är naturligtvis inte möjligt att bevisa något direkt samband mellan kärnvapenavskräckningen och freden i Europa. Men vittnesbörden om kärnvapenkrigets ohygglighet och orimligheter är många – även om det mellan supermakterna hör till den numera vanliga umgängestonen att tillskriva motparten sinistra avsikter. De strategiska och operativa utredningar om kärnvapnets användning som ingår som ett led i avskräckningen har därtill lett många, inte minst i Europa, till påståenden om att supermakterna förbereder sig för att utkämpa ett kärnvapenkrig på europeisk mark.

Palmekommissionens ordförande häv-

dar att kärnvapenkriget mer än tidigare uppfattas som en faktiskt möjlighet. Det är en tes som åtminstone skenbart vinner stöd i den strategiska och operativa debatt som förs om kärnvapens användningssätt i krig. Den förs vidare av den nya fredsrelsens tro på kärnvapenkrigets hotande oundviklighet.

Kärnvapenavskräckningen rymmer många strategiska paradoxer och osäkerheter. Moraliskt sett är den, med hänsyn till vapnets verkningar, mer vidrig än de

... kärnvapenkriget måste uppfattas som inte helt otänkbart för att samtidigt vara krigsavhållande mellan kärnvapenbeväpnade maktblock.

flesta andra vapensystem. Ändå är kärnvapenkrigets absoluta orimlighet en nyckel i terrorbalansens fredssystem – för de utvecklade, blockbundna eller blockberoende staterna. Det outhärdliga i paradoxen är att kärnvapenkriget måste uppfattas som inte helt otänkbart för att samtidigt vara krigsavhållande mellan kärnvapenbeväpnade maktblock. Både Pentagons kärnvapenspecialister och fredsrelsernas kärnvapenmotståndare bidrar på olika sätt till att hålla föreställningen om kärnvapens tänkbara användning vid liv – och därmed även kärnvapenavskräckningen och terrorbalansen.

Dialogen är viktigare än resultatet

Vilken betydelse har Stockholmskonferensen i dessa perspektiv? Det är rimligt

om vi särskilt i Sverige har matats med föreställningar om konferensens avgörande för Europas och världens framtida öde. Historiens väg är kantad med vraken av misslyckade konferenser, de flesta försummade medan de pågick och glömda sedan de misslyckats. Det ligger egentligen en djup optimism bakom påståendet att risken för krig inte ökar om Stockholmskonferensen misslyckas. Detta innebär dock egentligen också att konferensen sysslar med från säkerhets-synpunkt så perifera ting att risken för krig inte heller minskar om konferensen i någon substantiell mening lyckas. I den mån konferensen genom sina resultat skulle invägga några parter i en falsk känsla av säkerhet kan man däremot komma att öka riskerna för krig.

Om hela ESK-processen – inklusive Stockholmskonferensen – kan det med fog hävdas att dialogen är långt viktigare än resultaten. Detsamma kan också sägas om Palmekommissionen, vars "historiska" insats var att hålla en avancerad säkerhetspolitisk dialog på hög nivå vid liv när arbetet i andra fora kört fast eller avbrutits. Därmed är inte sagt att det är helt likgiltigt om Stockholmskonferensen blir resultatlös eller inte. Men det är tveksamt om resultaten minskar fruktan inför hot och än mera att de kan undanröja några reella hot. Det avgörande är att resultaten uppfattas som så stora att de anses motivera att dialogen – ESK-processen – fortsätter. Av Sverige och andra stater som står utanför stormakternas förhandlingar anses denna process särskilt viktig därför att den ger en legitim plattform för att delta i och påverka en dialog, vars yttersta syfte är att påverka supermakternas beteende.

Det som blir över om man skalar bort överdrifterna – kring säkerhetskonferenser, Palmekommissionen etc – är inte oviktigt, även om det ligger på en mycket lägre ambitionsnivå än stora delar av den officiella retoriken. En realistisk syn skulle inte minska förhandlingarnas faktiska räckvidd och betydelse. Politiska, publicistiska och akademiska

demagoger påtar sig däremot ett stort ansvar om de inbillar den stora publiken att Europa under nuvarande förutsättningar – tekniskt, politiskt och ideologiskt – skulle bli stabilare om det berövades skyddet av terrorbalansens avskydda men fredsbevarande mekanismer.