

INGEMAR DÖRFER:

# Östersjöns geopolitiska betydelse II

*Ingemar Dörfer fortsätter här kartläggningen av Östersjöns geopolitiska betydelse i svenskt perspektiv. I Svensk Tidskrift nr 8–9/89 publicerades det första avsnittet av Dörfers essay.*

*Upprätthållandet av ett starkt och trovärdigt svenskt försvar och ett trovärdigt säkerhetspolitiskt uppförande i Östersjön är tyvärr ett dyrbart men nödvändigt svenskt projekt på 1990-talet. Det är speciellt angeläget eftersom Sverige i avspänningens och fredens Europa nu tycks vara det enda land som utsätts för systematiska och fortgående kränkningar av sitt territorium.*

*Docent Ingemar Dörfer är säkerhetspolitisk forskare och verksam vid FOA.*

**S**edan 1975 har svenskt territorium kränkts 20–80 ggr årligen i luften och 2–30 ggr årligen av ytfartyg till sjöss. Genomfart av svenska vatten utan föransökan sker också årligen.<sup>29)</sup> Ingreppande av svenskt jaktflyg för att avvisa främmande flygplan sker nästan dagligen.

De sålunda upptäckta kränkningarna fördelar sig ganska lika mellan öst och väst. De trånga luftlederna i södra Östersjön innebär att NATOs stridsflygplan då och då kommer in i svenskt luftrum. I samband med Teamwork 88 kränkte flygplan ur US Navy vid flera tillfällen luftrummet i Lappland vilket föranledde norske försvarsministern att beordra skärpta bestämmelser för framtida övningar.

Ändå är det inte dessa ofrivilliga kränkningar som har styrt det svenska säkerhetspolitiska tänkandet under 1980-talet. Det är i stället de systematiska ubåtskränkningarna i stor skala som har komplicerat förbindelserna i Östersjöområdet. Även om Sovjetunionen bara i två fall officiellt utpekats som inkräktaren, pekar all tillgänglig information mot att det i de allra flesta fall är Sovjetunionen som fortsatt och fortsätter kränka svenska vatten genom sina ubåtsoperationer.

Mellan 1969 och 1982 hade Sverige 122 säkra, troliga eller möjliga ubåtsincidenter, lika många som Norge.<sup>30)</sup> Med början 1980, samtidigt som det stabila mönstret i Östersjön började förändras, växlade också ubåtarna taktik. I stället för att avlägsna sig när de upptäcktes fortsatte de att på platsen öva ubåtsjakt med svenska marinen.<sup>31)</sup> Grundstötningen av U 137 hösten 1981 och operationerna i Hårsfjärden hösten därpå är välkända. De

och andra operationer föranledde ubåtskyddskommitténs rapport april 1983 som angav följande motiv:<sup>32)</sup>

- underrättelseverksamhet i vid bemärkelse
- förberedelser för operationer under krig i form av
- hemlig minering av viktiga områden
- landning av Spetsnaz och diversionsstyrkor

Politiska motiv såsom tillvänjning och anpassning till sovjetisk dominans i Östersjön inklusive intrång i svenska vatten är också möjliga.<sup>33)</sup>

Ubåtsjakten har dominerat den svenska marinens operationer alltsedan 1981 och marinen har också fått extra resurser för detta ändamål. Hittills är dock problemet olöst; trots betydande tekniska och taktiska framsteg hos den svenska ubåtsjaktstyrkan fortsätter inkräktarna sin verksamhet.<sup>34)</sup> De svenska bestämmelserna för avvisande skärptes år 1982. Främmande ubåt som påträffas på svenskt vatten ska tvingas upp, identifieras och avvisas. Så länge inga uttryckliga order finns att sänka inkräktande ubåtar direkt är avskräckningseffekten inte tillräcklig.

### Den nya havsrätten

Sedan Napoleonkrigen 1807 då Royal Navy etablerade principen är Östersjön ett fritt hav. Öresundstraktaten 1857, neutralitetsreglerna i Haag-konventionen 1907, 1925 års tillträdeskungörelse, 1932 års svensk-danska deklaration angående gränserna i Östersjön, 1938 års neutralitetskungörelse och 1982 års tillträdes- och IKFN-förordningar reglerar den folkrättsliga situationen i Östersjön.<sup>35)</sup> Det gör naturligtvis också Ålandskonventionen om öarnas neutralisering av år 1921.

Som de flesta länder, dock inte Förenta Staterna, Storbritannien och Förbundsrepubliken, har Sverige accepterat 1982 års sjösträttstraktat men ännu inte ratificerat den. År 1979 utvidgade Sverige sin territorialgräns till 12 sjömil, liksom också Sovjetunionen, Polen och DDR har gjort. Förbundsrepubliken och Danmark har 3 sjömils gräns, Finland 4.

Givet Östersjöns begränsade storlek har Sverige varit tvungen definiera fiskezoner och snart ekonomiska zoner på 200 sjömil tillsammans med övriga strandstater. År 1983 slöt Danmark avtal med Sverige om sjögränsen i Skagerack och Kattegatt. Men den stora tvistefrågan från 1969 till 1988 var den vita zonen öster om Gotland. Vid förhandlingarna början hade Sverige på grundval av 1958 års kontinentalsockelkonvention begärt att gränslinjen skulle dragas mitt emellan Gotland och den baltiska kusten. Moskva ville inte alls räkna in Gotland. Den omstridda zonen var på 13 500 km<sup>2</sup>, 4 % av hela Östersjön. När förhandlingarna återupptogs 1982 erbjöd Sovjetunionen sig att avstå från 25 % av området medan Sverige fortfarande ville ha hela.<sup>36)</sup> Tre faktorer var avgörande för förhandlingsresultatet år 1988. Genom krypande jurisdiktion i 1982 års havsrättskonvention undergrävdes mittlinjeprincipen. Sverige ville undvika en gråzon tillsammans med Sovjetunionen av det slag som Norge har i Barents hav. De svenska fiskarna var angelägna om en snar lösning som skulle främja deras intressen i den svenska delen av vitzonen. Vid statsminister Ryzkovs besök i Stockholm i januari 1988 – det första besöket på femton år – överenskom man därför att dela zonen så att Sverige fick 75 % av området – 3 % av

Östersjön — medan Sovjetunionen fick 25 % — d v s 1 % av Östersjön. Speciella regler om respektive lands fiske i den andras zon fastställdes för en tjugofyraårsperiod.

I december 1988 ingick Sverige ett likadant avtal om ett omtvistat område med Polen på 550 km<sup>2</sup>, d v s 4 % av den vita zonen. Också detta område delades 75-25 i svensk favör. Med Finland har Sverige ännu inte slutit något avtal om en fiske- och ekonomisk zon.

Det har hävdats att avtal mellan Warszawapaktsländer och skandinaviska länder stärker Warszawapaktsländernas inflytande på Östersjöns rättsliga status, d v s skulle minska dess status som ett fritt hav.<sup>37)</sup> Om man vill undvika situationen med gråzoner har emellertid Sverige inte haft mycket val. Man hävdar bestämt att det fria havets princip fortfarande gäller. I praktiken är Östersjön ett mer slutet hav än tidigare för ekonomiska aktiviteter medan det för militära aktiviteter förblivit ett fritt hav. Miljöfrågorna i vid bemärkelse blir allt viktigare. Särskild tyngd får därför konventionen om fiske och miljö i Östersjön i Gdansk 1973 och Helsingforsdeklarationen om miljön 1974.

I ett neutralitetsläge är den svenska delen av Öresund, d v s Flintrännen och Drodgen folkrättsligt intressant.<sup>38)</sup> Enligt folkrätten äger främmande makt, efter föranmälan passera på och över svenskt vatten i Öresund vid direkt passage. Fartyg kan också efter föranmälan passera andra svenska farvatten vid direkt passage så länge som man begränsar sig till tre under en tjugofyrtimmarsperiod. Enligt folkrätten är Sverige t o m skyldigt att skydda dessa föranmälda farkoster

mot fiender — så länge de befinner sig på eller över svenskt vatten. Under andra världskriget stängdes Öresund av Tyskland och Sverige bidrog i praktiken till denna avspärrning. Hur de mycket intrikata reglerna om Öresunds och Bältens rättsliga status kommer att tillämpas under en konflikt mellan stormaktsblocken kommer säkert att avgöras på säkerhetspolitiska grunder.

### Kärnvapenfria zoner och Norden

Vid sitt besök i Stockholm i januari 1984 uppmanade utrikesminister Andrei Gromyko Sverige att sluta tala om kränkande sovjetiska ubåtar och i stället ägna mer tid åt skapandet av en kärnvapenfri zon i Norden.<sup>39)</sup> Eftersom U 137 som grundstött i Karlskrona skärgård hösten 1981 hade medfört kärnvapen var Gromykos irritation förståelig. Ubåtskränkningarna störde en förnyad sovjetisk kampanj för en kärnvapenfri zon i Norden. Talet om en sådan zon har med tiden blivit ett känt bakgrundsljud i diplomatin runt Östersjön, den nordiska säkerhetspolitikens muzak.

Skandinavernas allmänt moraliserande, idealistiska inställning till internationell politik i allmänhet och aversion mot kärnvapen i synnerhet utgör en tacksam grogrund för dessa tankar<sup>40)</sup> som för första gången dök upp på en obskyr fredskonferens i Stockholm 1954 och slog ut i full blom sommaren 1958 med olika utspel av Nikita Chrusjtjov.<sup>41)</sup> Neutralisering, demilitarisering, pacificering var målet i olika recept för Östersjön som ett fredens hav, en idé som när den först framfördes bestämt avvisades i svensk press av dåvarande utrikesministern Östen Undén.<sup>42)</sup>

I form av Kekkonenplanen 1963 och det norska Evenseninitiativet 1980 har projektet gång på gång fått förnyat liv och är sedan augusti 1981, då Olof Palme stödde tanken, officiell svensk socialdemokratisk politik.<sup>43)</sup> För närvarande utreds frågan av en nordisk ämbetsmannakommitté och undersöks av det politiska sk Jörgensenutskottet där nordiska riksdagspartier från socialdemokraterna, centerpartierna och kommunisterna deltagar.

Eftersom Förbundsrepubliken av uppenbara skäl aldrig ombetts ingå i en nordisk kärnvapenfri zon och eftersom frågan om Östersjön eller delar av Sovjetunionen ska ingå i ett tänkbart arrangemang då och då diskuteras kan man fråga sig vilken betydelse zonfrågan har för säkerhetspolitiken i Östersjöområdet. Sanningen är den att en zon aldrig kan kombineras med norskt och danskt medlemskap i NATO, att de nordiska regeringarna inser detta men att politiker i de nordiska länderna, av naivitet, av hänsyn till sina vänstergrupper eller NATO-motståndare, av fruktan för att stimulera anti-amerikanism hellre låter zonfrågan förbli ett projekt som ska studeras och undersökas till döds. Som en följd har vissa politiker som förre norske försvarsministern Johan Jörgen Holst uppnått virtuositet i förmågan att framlägga många och sinnrika konstruktioner som binder en teoretisk zon med andra säkerhetsarrangemang i Europa, utan att för den skull förändra grundvalarna för Nato.

Zonen som projekt kommer man att leva med i Östersjöområdet i decennier framåt, men det kommer inte att på allvar påverka de verkliga förhållandena. Härvid lever de nordiska länderna samtidigt i

två sinnevärldar. Bland allmänheten, i parlament, i fredsforskningskretsar talar man som om ett formellt kärnvapenfritt Norden ligger runt hörnet, som om bara några få steg återstår i en oundviklig process.<sup>44)</sup> I regeringskanslier, i utrikesdepartement och ambassader, i försvarets planeringsstab är man väl medveten om hur svår, för att inte säga omöjlig, en sådan formalisering är och vilka enorma säkerhetspolitiska konsekvenser den skulle ha. Själv anser jag att man underskattar folks sunda förnuft och vilseleder människorna när man inte mer uppriktigt berättar för dem om det säkerhetspolitiska livets fakta.

Som en följd av den svenska kärnvapendebatten bör därför ses beslutet av det svenska socialdemokratiska partiets kongress hösten 1987 att Sverige internationellt ska verka för att kärnvapenmakerna ska ge besked om förekomsten av kärnvapen på sina fartyg, eller om de inte gör det, kräva besked vid utnyttjande av svenskt territorium. En majoritet av riksdagen stödde beslutet och ansåg att Sverige ska begära besked om kärnvapen före utländska flottbesök i svenska hamnar.<sup>45)</sup>

Förutom att strida mot delar av folk-rätten (fri genomfart etc) kommer riksdagens rekommendation *om den följs* att ha betydande konsekvenser för den marina aktiviteten i Östersjön. Som Nya Zeelands exempel visar innebär det slutet på amerikanska, brittiska och franska flottbesök i svenska hamnar. Eftersom det inte är i Sveriges intresse att Nato slutar visa flaggan i Östersjön innebär ett besöksförbud i praktiken fler besök av dessa länders flottor i Danmark och Förbundsrepubliken – och i Finland som inte kom-

mit med en liknande rekommendation. Eftersom förmodligen inte heller Sovjetunionen skulle frångå sin princip om kärnvapensekretess skulle förbudet också innebära slutet på sovjetiska flottbesök, som hur som helst av andra skäl inte ägt rum de senaste åren. Det är svårt att tänka sig att svenska flottbesök i denna situation vore välkomna i kärnvapenstaternas egna hamnar och trots att den svenska flottan kan besöka många länder runt världen innebär detta en allvarlig begränsning i dess seriösa besöksutbyte. Genom det förhas-tade beslutet har Sverige helt enkelt målat in sig i ett säkerhetspolitiskt hörn. Eftersom bara en rekommendation från riksdagen föreligger blir det regeringens sak att vända problemet rätt.

### **Det sovjetiska försöket att regionalisera förhållandet till Europa**

I det europeiska huset som Sovjetunionen vill bygga med Västeuropa har Amerika ingen plats. Om man förvandlar relationerna med var och en av Europas demokratier till bilaterala relationer råder aldrig något tvivel om vem det är som är den ledande makten. I Nordeuropa är det fördelaktigt att behandla de nordiska länderna som en enhet, om de har gemensamma intressen har de per definition mer "neutrala" intressen än om man talar med Norge, Danmark och Island som Nato-länder.

I Östersjön måste vissa frågor som t ex 200-milsgränsen med Sovjetunionen behandlas bilateralt och då har Sverige också gjort det. I säkerhetspolitiska spörsmål och frågor av rustningskontroll har man å andra sidan noggsamt undvikit att handla bilateralt; risken är alltför stor att

Moskva då skulle få *droit de regard* i dessa för rikets säkerhet avgörande spörsmål. Sålunda har det svenska svaret på Gorbatjovs Murmansk-tal den 1 oktober 1987 i praktiken uteblivit. En atomvapenfri zon i Norden, begränsningar av militära flottaktiviteter i de nordiska havsområdena, samarbete om resurserna i Arktis, den vetenskapliga utforskningen av Arktis, nordiskt samarbete i miljöfrågor och öppnandet av en sjöled norr om Sibirien är förslag som ligger högt på Moskvas agenda men lågt på Stockholms. Högsta Sovjets utrikeskommissions appell till parlamenten i de nordiska länderna och USA och Canada den 12 februari 1988 är ytterligare ett försök att gå förbi dessa länders regeringar i viktiga säkerhetspolitiska frågor och har mött samma respons. Moskvas invit till Sverige att ensidigt bevittna Östersjömarinens övningar i augusti 1988 avslogs av samma skäl; Sverige undviker sådana bilaterala arrangemang utanför ESK-processen. För Östersjöns del innebär detta att man om möjligt undviker de bilaterala relationerna, just därför att man i Stockholm fortsatt vill hävda att de diplomatiska och säkerhetspolitiska relationerna i området bäst präglas av balans där den ena sidan inte är helt överlägsen den andra. Inom Förenta Nationerna och ESK-processen har Sverige visat intresse för olika förslag om rustningskontroll till sjöss. Eftersom speciellt Förenta Staterna motsätter sig sådana arrangemang är debatten på detta område ännu inte avslutad. I alla här berörda frågor har Sverige, trots sin retorik, i praktiken bedrivit målmedveten realpolitik.

### Sverige, Östersjöområdet och Europa

Detta är en essay full av militärpolitiska tankegångar och siffror. Upprätthållandet av ett starkt och trovärdigt svenskt försvar och ett trovärdigt säkerhetspolitiskt uppförande i Östersjön är tyvärr ett dyrbart men nödvändigt svenskt projekt på 1990-talet. Det är speciellt angeläget eftersom Sverige i avspänningens och fredens Europa nu tycks vara det enda land som utsätts för systematiska och fortgående kränkningar av sitt territorium.

Med ett starkt svenskt försvar räknar vi med att detta orosmoment i säkerhetspolitiken försvinner och att vi i stället kan koncentrera oss på ett dynamiskt och lustfyllt projekt — att bidra till byggandet av ett fredligt, demokratiskt och välmående Europa. Här ligger Sverige efter. Bron över Stora Bält blir färdig år 1993 medan förbindelsen över Öresund fortfarande bara planeras. Sverige ligger förvisso vid Östersjön men detta faktum allena definierar inte dess roll i Europa och i världen. År 1985 svarade landets Östersjöhamnar för 75 % av godset och 91 % av fartygsrörelserna i den svenska sjöfarten.<sup>46)</sup> År 1986 liksom år 1979 gick exakt en tredjedel av Sveriges utrikeshandel till och från de sex andra Östersjöstaterna: Förbundsrepubliken, DDR, Polen, Sovjetunionen, Finland och Danmark.<sup>47)</sup> Hälften av denna handel, d v s 1/6 av all svensk utrikeshandel var med Förbundsrepubliken som är Sveriges största handelspartner. Handeln med de tre socialistiska länderna minskade under samma period från 4 till 3 % av den svenska utrikeshandeln — bland svenska exportmarknader ligger Sovjetunionen efter Australien och på 14:e plats. Detta kan

vara realistiska siffror att begrundas i euforin över de baltiska staterna som en tänkbar frihandelszon i Östersjöhandeln. Också i mitten på 1920-talet omfattade Sveriges handel med de tre baltiska staterna sammanlagt bara 1,5 % av svensk utrikeshandel.<sup>48)</sup> Sverige stöder efter bästa förmåga de baltiska folkens frihetssträvanden. Till en början kommer vår roll att ligga på kommunikationsområdet i vid mening.

I det fredliga och dynamiska Europa som nu växer fram bland de tolv har de senaste åren Medelhavet vunnit på Östersjöns bekostnad. Spaniens, Portugals och Greklands medlemskap gör det latinska EG viktigare än förr. Också i Förbundsrepubliken ligger den dynamiska industrin, högteknologin och tillväxtområdena främst i syd och sydväst. Den tyska varvsindustrin har nästan halverats på tio år, Bonn blickar inte norrut utan i annan riktning. Av skilda självförvållade skäl har hitintills vare sig Sverige eller Norge sökt medlemskap i EG. Så kommer heller inte att ske förrän den inre marknaden har uppnåtts år 1992.

Men trots att vi ännu inte bett att få deltaga i byggandet av detta fredliga blomstrande Europa följer vi utvecklingen med stort intresse. Om Sverige och Norge ska bli avancerade konkurrerande samhällen fordras det att vi någon gång mot slutet av seklet också formellt deltar i detta grandiosa projekt. Om säkerheten är tryggad i Östersjön, om krig mellan europeiska länder blir lika otänkbart som det är mellan västeuropeiska, blir den svenska ambitionen att vara neutral i krig lätt att uppfylla eftersom kriget ju aldrig kommer. I ett sådant Europa med Sverige och Norge får också Östersjön återigen en mer central plats.

## Noter

29. Pertti Joenniemi & Unto Vesa red.: *Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet* Tampere: Tapri 1988 s. 22
30. Carl Bildt: "Sweden and the Soviet Submarines" *Survival* July/August 1983 s. 168
31. Viceamiral Per Rudberg "The Naval Situation in the Baltic" *Naval Forces IV* 1985 s. 31
32. Detta är de skäl som anges i *Att möta ubåtshotet. Ubåtskränkningar och svensk säkerhetspolitik. Betänkande från ubåtskyddskommissionen*. SOU 1983:13
33. Enligt Arkady Shevchenko bestämde sig Politbyrån år 1970 att sända u-båtar in i svenska vatten. (Arkady Shevchenko: *Breaking With Moscow* New York; Doubleday 1984 s. 200). Enligt Georgy Arbatovs uttalande vid ett seminarium vid Carnegie-stiftelsen i Washington DC i maj 1983 bör Sverige vänja sig vid detta uppträdande. (Anders Jörle & Anders Hellberg: *Ubåt 137 - ti dage som rystede Sverige*: Köbenhavn: Chr. Erichsens Forlag 1984 s. 73)
34. Se Wilhelm Agrell: *Bakom ubåtskrisen* Stockholm: Liber förlag 1986 sammanfattad i "Behind the Submarine Crises: Evolution of the Swedish Defence Doctrine and Soviet War Planning". *Cooperation & Conflict* vol XXI.  
Milton Leitenberg: *Soviet Submarine Operations in Swedish Waters 1980-1986* New York: Praeger 1987 och Gordon McCormick: *Stranger than Fiction. Soviet Submarine Operations in Swedish Internal Waters* Santa Monica: Ca. Rand 1990.
35. Det svenska stadardverket om ämnet är Bo Johnson Theutenberg: *Folkkrätt och säkerhetspolitik* Stockholm: Norstedts 1986
36. Pierre Schori: "Så drev vi igenom Östersjöavtalet" *Tempus* 19-25 maj 1988
37. Dr. Uwe Jenisch "Auswirkungen des neuen Seerichts auf die Ostsee" *Ostsee-Jahrbuch 1987* Industrie und Handelskammer zu Lübeck 1987 s. 105  
Uwe Jenisch: "Die neuere Seerechtentwicklung in der Ostsee" *Aussenpolitik* 9. 1987
38. "Öresund - modern strategi och den nya havsrätten" i Theutenberg *op cit*.
39. Ingemar Lindahl: *The Soviet Union and the Nordic Nuclear-Weapons-Free-Zone Proposal*. London: The MacMillan Press 1988 s. 181
40. Ingemar Dörfer: "Scandinavie. La protection de la virginité nucléaire" i Pierre Lellouche red. *Pacifisme et Dissuasion* Paris: Institut Français des Relations Internationales 1983
41. Lindahl, *op cit* p. 52-59
42. I artiklar i *Morgonbladet* den 18 och 28 augusti 1957, (Theutenberg *op cit* s. 168)
43. Lindahl *op cit* s. 137
44. Detta är temat i Vesas och Joenniemis bidrag till *Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet*
45. Sture Theolin "Om flottbesök och annan förekomst av kärnvapen på svenskt område" *Internationella Studier* 2. 1988
46. Varje dygn klareras 1000 fartyg i svenska hamnar. Av dessa är 360 färjor i Helsingborg och ytterligare 130 färjor i skånska hamnar. 420 är andra fartyg i Östersjöhamnar och 90 fartyg i Skagerack och Kattegatt. Trots att bara 9 % av fartygen finns i Nordsjöhamnar går 25 % av godset dit. Stora containerfartyg till Göteborg och oljetankers till Brofjorden är förklaringen (*Statistisk Årsbok för Sverige 1988* Stockholm: Statistiska Centralbyrån 1988 s. 166,
47. *Statistisk Årsbok för Sverige 1981-82* Stockholm: Statistiska Centralbyrån 1982 s 170-171 *Statistisk årsbok för Sverige 1988* s. 142-143
48. *Säkerhetsutveckling i Östersjöområdet* s. 170