

INGEMAR DÖRFER:

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig tid

Vid ett symposium om svensk utrikespolitik för moderatpolitiker i Riksdagshuset den 19 februari bidrog Ingemar Dörfer med ett anförande, som här återges i något komprimerad form.

Det kalla kriget är slut. Den svenska politiken av alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig är stadd i förändring. Vi står inför de största säkerhetspolitiska förändringarna i detta århundrade, ja sedan Napoleon-krigen.

Det kalla kriget är slut därför att de stora västliga demokratierna med Amerikas Förenta Stater i spetsen vann och det marxistisk-leninistiska Sovjetunionen förlorade. Sovjetunionen existerar inte längre men de republiker som uppstått ur dess ruiner berör i högsta grad vår säkerhetspolitik. I denna förändrade värld lämnade Sverige förra året in sin ansökan att bli medlem av den Europeiska Unionen. Denna ansökan stöds av våra stora partier och vårt huvudmål i utrikespolitiken de närmaste åren är att bli en fullvärdig och aktiv medlem av den europeiska union som nu växer fram. Nu följer Finland det svenska exemplet. Det lär inte stå länge på innan Norge också beslutar sig. Vi hoppas att förbundskansler Helmut Kohls profetia slår in: att samtliga nordiska länder utom möjligen Island om bara några år är medlemmar av unionen.

Finland har alltsedan frigörelsen år 1917 levat i skuggan av sin mäktige granne. Tre gånger i detta sekel har finländarna med vapenmakt hävdat sitt oberoende och som enda land av Sovjetunionens europeiska grannar förblev Finland vid krigsslutet fritt och självständigt. Priset för Finland var pakten med Sovjetunionen om vänskap, samarbete och bistånd som undertecknades 1948, men vars militära klausul aldrig behövde utlösas. Nu är den pakten upplöst och ersatt med ett ordinarie vänskapsfördrag mellan Finland och Ryssland utan militärt innehåll. Inte Leningrad med dess undertoner av

Docent Ingemar Dörfer är sakkunnig vid utrikesdepartementet.

militant marxism-leninism utan S:t Petersburg, Pushkins, Tchaikovskys och Anna Akhmatovas stad är den europeiska metropol som återigen kan locka finländsk talang i sydöst. I återuppbyggnaden av Ryssland och de baltiska staterna kommer Finland genom sina specialkunskaper och sin teknik att spela en särskilt värdefull roll.

Europa nu

Hur ser det Europa ut som vi nu skall leva i och med? Sex faktorer bestämmer det Europa som nu växer fram.

- Ett instabilt OSS, femton nya republiker med stor militär makt och med tusentals kärnvapen
- Ett enat Tyskland som söker en nationell struktur som kan befrämja tysk måttfullhet utan att diskriminera Tyskland
- En kontinuerlig skillnad mellan de stater i Europa som har kärnvapen och de som inte har dem
- Behovet att balansera de viktigaste europeiska staternas säkerhetsintressen
- Osäkerhet om Amerikas framtida engagemang i Europa
- Återuppväckta konventionella konflikter som kan eskalera till krig

Ryssland förblir den starkaste militärmakten i Europa med en krigsmakt på tre miljoner man och tusentals strategiska och taktiska kärnvapen. Också om krigsmakten halveras är den starkast i Europa. Trots att dess intentioner med nuvarande statsledning är fredliga är dess militära kapacitet fortfarande enorm. Intentionerna kan förändras från år till år men kapaciteten består. Dess nukleära avskräckningsförmåga som hittills främst riktats

mot Förenta Staterna och Kina kommer i fortsättningen inte att vändas mot Amerika, och de robotar som är riktade mot amerikanska städer kommer att omprogrammeras. Också efter de senaste utfästelserna om unilaterala ryska och amerikanska initiativ förblir kärnvapenavskräckningen stormakternas yttersta medel i säkerhetspolitiken. Förenta Staterna kommer att behålla åtminstone 4 500 strategiska stridsspetsar. Ryssland talar om en balans på 2 500. De brittiska och franska styrkorna kommer under 1990-talet att förfoga över 2 000 stridsspetsar baserade ombord sina strategiska ubåtar. Ryssland och Förenta Staterna bygger båda ner sina landbaserade interkontinentala robotar, speciellt halverar Ryssland enligt START-avtalet antalet tunga SS 18-robotar. Det gör bombflygplanen med kryssningsrobotar och de strategiska ubåtarna relativt viktigare. Skandinavien ligger alltså mitt i anflygningsbanan mellan Nordamerikas och Rysslands hjärtland. Skyddandet av det skandinaviska luftrummet förblir en av Sveriges viktigaste säkerhetspolitiska uppgifter.

På Kola baserar Ryssland 36 av sina 60 strategiska ubåtar. Med ett mindre antal ubåtar blir det i framtiden ännu mer väsentligt att skydda de kvarstående eftersom man ju därigenom lagt fler ägg i färre korgar. Ryssland förblir också världens näst starkaste sjömakten med en Nordflotta på hundratals stora ytfartyg och hundratals attackubåtar. Alltmedan Östersjöflottan trängs i ett mindre basområde ökar Nordflottans relativa betydelse för Ryssland som ju inte längre kommer att ha en egen Svarta havsflotta. Helt oavsett intentionerna kommer denna sjömakten att uppträda i vårt närområde. Också

efter det kalla kriget och den nedrustning som följer i dess spår ligger världens största militärbas – Kolakomplexet – bara några dussin mil från vårt territorium.

Ryssland har stora marin- och flygbaser och luftförsvaranläggningar i de baltiska staterna. Det är vår förhoppning att de ryska trupperna i ordnade former lämnar området och de anläggningar som där finns på samma sätt som nu sker i Tyskland och Polen. CFE-avtalet som är anpassat till förhållandena på Europas kontinent täcker inte stridskrafter av en art som är speciellt intressanta i norra Europa. Jag syftar på landstigningskapacitet, luftlandsättningskapacitet, lednings- och underrättelseorgan. Inget tyder på att stridskrafterna i vad som nu måste betecknas som S:t Petersburgs militärområde försvagats.

Den ryska militära gränsen har i praktiken flyttats från den förra inretyska gränsen till Östersjön där Kaliningrad och S:t Petersburg alltså i framtiden förblir viktiga ryska basområden.

Av stor principiell betydelse är ratificeringen och genomförandet av CFE-avtalet i OSS-området. Fördelningen av stridskrafter och materiel mellan de olika republikerna är inte längre en sovjetisk inrikespolitisk fråga utan en fråga som rör alla länder som deltar i ESK-processen. I OSS-staterna finns strategiska kärnvapen i Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Kazachstan. Man har inte lyckats komma överens om de 176 robotarna i Ukraina och de 104 i Kazachstan. Vitryssland vill dra tillbaka alla sina kärnvapen men har ännu inte bestämt tidtabellen. Taktiska kärnvapen finns nu bara i Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Dessa tusentals taktiska kärnvapen utgör ett stort bekym-

mer. De flesta kommer att demonteras under internationell översyn. Också Sverige kan här bidra med kompetens vad gäller förvaringen eller förstöringen av klyvbart material som denna kärnvapenedrustning frambringar.

Det enade Tyskland är återigen en av de viktigaste nationerna i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. De 19 sovjetiska elitdivisionerna i Östtyskland har lämnat sina garnisoner år 1994. De två ryska divisionerna i Polen skall vara ute redan i november i år. För första gången på fyrtiosju år står sovjetiska trupper inte längre omedelbart *sydväst* om Sverige. Den tyska krigsmakten skärs ned till 370 000 man. Dess armé på åtta divisioner kommer att förbli den mest slagkraftiga och bäst utrustade armén i den europeiska unionen. Dess marin kommer att dominera Östersjön fram till den polska gränsen vid Świnoujście. Det traditionella invasionshotet mot Sydsverige försvinner därmed. Östtysklands förvandling till ett välmående samhälle integrerat i det enade riket har en stabiliserande verkan på Östersjöområdet. Berlins centrum, 100 minuter från Arlanda och 45 minuter från Sturup blir vår närmaste europeiska metropol. Tyskland är vår i särklass största handelspartner och står för 1/6 av vår utrikeshandel. Den tyska och svenska försvarsindustrin kompletterar varandra på ett sätt som kan ge anledning till intressant samarbete.

NATO:s framtida funktioner

NATO förblir hörnpelaren i Västeuropas försvar. I framtiden kommer NATO att ha fyra funktioner

1. att utgöra en del av fundamentet för en stabil säkerhetsmiljö i Europa som ba-

- seras på demokratiska institutioner där inget land kan framtvunga hegemoni
2. att utgöra ett transatlantiskt forum för konsultationer
 3. att utöva avskräckning och försvar mot hot gentemot medlemsländerna
 4. att bevara den strategiska balansen i Europa

Vare sig den Europeiska Unionen, WEU eller ESK kan utöva samtliga dessa fyra funktioner. NATO:s nya strategi presenterad vid mötet i Rom i november innehåller följande element

- avskräckning
- försvar
- ett begränsat antal aktiva styrkor av hög kvalitet
- styrkeuppbyggnad av reserver och förstärkningar med sikte på en dynamisk motkoncentration
- större strategisk och operativ mobilitet och flexibilitet
- högre kärnvapentröskel

Kärnvapnen kommer inte i lika hög grad som hittills att prägla alliansens strategi. 1991 disponerade NATO över 3 600 stridsspetsar. Detta antal i fråga om taktiska kärnvapen kommer att minska till 700 i form av flygbomber. Genom ensidiga åtaganden försvinner alla kortdistansrobotar (Lance) och alla artillerigranater med kärnladdningar. Under normala omständigheter kommer Förenta Staterna inte längre att ha kärnvapen ombord på sina hangarfartyg eller andra övervattenfartyg med kryssningsrobotar.

Huvuduppgiften är fortsatt att försvara medlemsländerna, men eftersom ett massivt angrepp på Västeuropa nu inte längre är troligt riktas uppmärksamheten mot kriser av mindre omfattande karaktär. Den General Defense Plan som hittills

styr planeringen ersätts av riktlinjer som lägger tonvikten på improvisation vid en kris. Mobilitet, flexibilitet och styrkeuppbyggnad är nyckelbegreppen.

I den nya kommandostrukturen förs Danmark till Centralkommandot tillsammans med Tyskland. AFNORTH från Hamburg till Hammerfest med högkvarter i Kolsaas utanför Oslo faller bort. I stället kommer Norge tillsammans med Storbritannien och Nordsjön att bilda ett Nordvästkommando. För att bevara länken till kontinenten ligger den danska och tyska liksom den nederländska och belgiska marinen under Nordvästkommandot med möjlighet till delegering till Centralkommandot. Denna ordning förhindrar att Norge blir marginaliserat samtidigt som den tyska marinen får uppgifter också i Atlanten.

För Norges del kommer därmed en tid framåt den maritima, atlantiska sidan av den norska säkerhetspolitiken att betonas. NATO:s närvaro i Norge är en anglosaxisk närvaro – briter, kanadensare och framför allt amerikaner. Budgetprojektioner ger vid handen att Storbritannien i framtiden får svårt att bibehålla sin militära roll i Norge. Canada har redan dragit sig ur armérollen också om flera kanadensiska flygdivisioner har krigsuppgifter i Norge. Återstår Norges viktigaste allierade, Förenta Staterna. I fredstid kommer Amerika att behålla en armékår, dvs två divisioner, fyra flygflottiljer och en hangarfartygsstyrka i Europa. Striking Fleet Atlantic som hur som helst bara seglar några dagar per år i Norska havet får en lägre profil i norr och kastar därmed en skugga på de transatlantiska förstärkningar som är nödvändiga för Norges försvar. Efter tio års förberedelser

är nu materielen för en marinkårsbrigad på plats i Tröndelag. Åtta norska flygbaser är förberedda för allierade flygstyrkor under COB-avtalen. Den amerikanska marinkåren och det amerikanska taktiska flyget har därmed alltfört en vital roll i den politik av avskräckning och förtroendeskapande åtgärder som är kärnan i den norska säkerhetspolitiken. Men också om en tysk bataljon numera ingår i den NATO-brandkårsstyrka som skall undsätta Norge vid krig eller kris så har temporärt banden till kontinenten försvagats. Detta är en av de viktigaste orsakerna till att ledande norska regeringsföreträdare nu förespråkar en norsk ansökan om medlemskap i den europeiska unionen.

Sovjetmaktens kollaps har praktiskt taget eliminerat risken av krig mellan Ryssland och väst och huvudscenariot för svensk neutralitet — ett europeiskt stor-krig — har därmed försvunnit. Den främsta källan till instabilitet, förutom kärnvapenspridning är den dåliga ekonomin i OSS-länderna och Östeuropa. Sverige kan spela en roll genom investeringar av kunskaper och resurser speciellt i Baltikum. Tillsammans med andra västländer är vi angelägna om att demokrati, marknadsekonomi och ekonomisk tillväxt skall prägla de stater som nu lämnat kommunismen bakom sig.

Avtalen om nedrustning

Det vore för mycket sagt att påstå att de stora nedrustnings- och rustningskontrollavtal som slutits de senaste åren inte har påverkat vårt säkerhetspolitiska läge. Genom INF-avtalet 1987 avlägsnas alla kärnvapenrobotar med en räckvidd på 500 — 5 500 km och detta hot mot Europa är härmed eliminerat. Genom det 700-

sidiga START-avtalet sänks taket för Amerikas och Sovjetunionens strategiska kärnvapenarsenaler till 6 000 stridsspet-sar vardera. I CFE-avtalet slutet mellan NATO och Warszawapakten 1990 begränsas de konventionella vapensystemens antal i området mellan Atlanten och Uralbergen.

Dessa avtal vid denna tidpunkt i vår historia har vissa egenheter. Sverige har inte bidragit till något av dem och omfattas inte av dem. I fråga om START- och CFE-avtalen har verkligheten sprungit ifrån förhandlarna och förhandlingsresultaten. I stället för 6 000 talar man nu om 3 000—4 000 strategiska kärnvapen i Ryssland och Amerika. Genom ensidiga utspel har president Bush och presidenterna Gorbatsjov och Jeltsin kraftigt begränsat antalet och arten av taktiska kärnvapen runt om i världen. Genom ensidiga tillbakadraganden av trupper och nedskärningar av stridskrafterna kommer Europa att vara betydligt mindre militariserat än CFE-avtalet föreskriver. Som UD:s expertgrupp nyligen visade i sin rapport kommer denna sorts informella rustningskontroll att forma framtidens europeiska säkerhetspolitik. Det är viktigt att inte förväxla orsak och verkan. De stora avtalen INF, START och CFE har bekräftat den säkerhetspolitiska utvecklingen, inte skapat den. Som statsministern uttryckte det i sitt tal i Lycksele är den berömda Parisstadgan från november 1990 inget annat än Sovjetunionens kapitulationsakt i det tredje gudskelov kalla världskriget.

Den svenska rustningskontrollpolitiken är en integrerad del av vår utrikes- och säkerhetspolitik. Det är ingen tillfällighet att Sverige f n söker en hög profil i

institutioner av vital betydelse för rustningskontroll och nedrustning. I FN aspirerar vi på en plats i säkerhetsrådet. FN är nyckelorganet när ickespridningsavtalet om kärnvapen NPT skall förlängas år 1995. Sverige har en lång och hedrande tradition när det gäller begränsning av massförstörelsevapen. I ESK-processen blir vi ordförande vid årsskiftet. Det är vårt mål att stärka ESK:s institutioner, att fylla dess form med innehåll. Vi vill delta i militära förhandlingar gemensamma för alla ESK-stater efter Helsingforsmötet i år. Vi vidtar därför egna åtgärder att minska skillnaderna i åtaganden under CFE- och CSBM-regimerna. Samtidigt informerar vi om det svenska försvarets speciella struktur och defensiva karaktär för att få gehör för rättvisa lösningar i europeiska fora.

Karaktären av de militära styrkor som står kvar i Europa förändras. Inom NATO blir styrkorna multinationella som den fransk-tyska kåren, NATO:s mobila styrka och de nya armékårer som bildas i Tyskland. Eftersom hotet av ett sovjetiskt överraskningsanfall mot Västeuropa bortfallit kommer stora styrkor att ha lägre beredskap än tidigare. Mot detta skall ställas de elitstyrkor med hög beredskap som bildas, färdiga att snabbt sättas in varhelst en oroshärd uppkommer i Europa. Hög rörlighet, eldkraft och geografisk räckvidd kännetecknar dessa nya elitförband. Vi i Sverige bör noga studera Operation Desert Storm och dess strategiska och operativa implikationer.

Sveriges roll

Sverige tänker spela sin roll för att bidra till stabiliteten i vår del av Europa. Att vi något höjer försvarsanslagen måste ses

mot bakgrund av tjugo års stagnation av dessa anslag och en lika lång period av svensk nedrustning.

Med vårt bidrag till den europeiska identiteten vill vi befrämja demokrati, marknadsekonomi och mänskliga rättigheter. Detta är också en del av säkerhetspolitiken. Demokratier för ytterst sällan krig med varandra. Det är vår förhoppning att krig mellan europeiska stater skall vara lika otänkbara som krig mellan de nordiska grannarna. Medlet är en stark europeisk arkitektur av institutioner. Militära styrkor kan flyttas runt jordklotet på bara några veckor men arkitekturen förblir stark och motståndskraftig. Det är därför som vi nu söker engagera oss i det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet. Denna arkitektur skall inrymma de spänningar och problemkomplex som jag har angivit och samtidigt befrämja de tre mål vi har satt upp. Säkerhetsarkitekturen domineras av NATO och dess förhållande till de andra institutioner som växer fram. Själva är vi medlemmar av ESK och siktar på medlemskap i den Europeiska Unionen år 1995. I ESK blir vi ordförande vid årsskiftet och kommer då att verka för att dess centrala institutioner stärks. Vi vill att ett europeiskt säkerhetspolitiskt forum skapas i Wien där Europas säkerhet kan dryftas på en kontinuerlig basis.

Gemensam försvarspolitik

I den Europeiska Unionen fattade Maastricht-mötet beslut om en långsiktig gemensam försvarspolitik. Den västeuropeiska unionens, WEU:s ministerråd skall avlägga rapport till den europeiska kommissionen år 1996 om hur samarbetet går och samarbetsformerna skall läggas fast före år 1998. Då är vi förhopp-

ningsvis medlemmar av unionen. WEU förstärker nu också dialogen med de forna öststaterna. WEU får ses som en brobyggare mellan Unionen och NATO men inte heller framgent kan några viktiga beslut fattas i WEU utan att NATO är inblandat. Varken Danmark eller Norge är medlemmar av WEU. Det nordiska samarbetet på det säkerhetspolitiska området kommer naturligtvis att underlättas om på sikt alla nordiska stater blir medlemmar av den Europeiska Unionen.

På begäran av främst Polen, Tjeckoslovakien och Ungern bildades förra året North Atlantic Cooperation Council, NACC, som en återförsäkring till dessa länder. Först ville de bli medlemmar i NATO men när detta inte var möjligt skapades NACC den 20 december 1991 med stor energi och klart markerade institutioner. Eftersom de andra östeuropeiska medlemmarna och OSS-republikerna inbjöds omfattar NACC nu samtliga ESK-stater utom de tidigare neutrala.

NACC:s medlemmar skall träffas varje år på ministernivå och varannan månad på ambassadörsnivå. Vid behov sammanträder rådet ännu oftare.

Frankrike har förklarat att man stöder NACC bara om ESK:s institutioner samtidigt förstärks. Tyskland vill ha flera överlappande strukturer för att kunna använda den vid varje tillfälle mest lämpliga. Tyskland vill f n inte ha de f d neutrala länderna med i NACC eftersom NACC då helt enkelt blir ett nytt ESK. Man kan nog säga att NACC stärker och stabiliserar de f d Warszawapaktsmedlemmarnas säkerhetspolitiska situation medan ESK är handlingsramen om ett land förbryter sig mot ESK:s principer. Med framväxten av

NACC går Europa alltmer från alliansbaserad säkerhet i riktning mot en form av kollektiv säkerhet. Inom ESK överges konsensusprincipen till förmån för beslut med kvalificerade majoriteter. Detta är nog den enda praktiska metoden att hantera ett förbund som med invalet av 10 f d sovjetrepubliker nu har 51 medlemmar. Man kan se två utvecklingstrender.

Antingen begränsas NACC:s insatser till bistånd och avmilitarisering av östländerna. I detta fall sker ingen stor förändring i den nuvarande strukturen. Eller också närmar sig NACC/NATO ESK och tar över dess funktioner och blir ett militärt instrument för ESK-processen. I detta fall når vi återigen ett tillstånd av kollektiv säkerhet i Europa, det bräckliga tillstånd som i mellankrigstiden snabbt bröt samman eftersom de grundläggande demokratiska och ekonomiska förutsättningarna inte fanns på plats. Den här gången är förutsättningarna mycket mer gynnsamma av de skäl som jag här anfört. Dessutom skulle Amerika stanna i det Europa som det två gånger i detta århundrade fått rädda från dess egna inbördeskrig. En olycklig utveckling vore om den säkerhetspolitiska arkitekturen i Europa regionaliserades så att vi fick en välmående västeuropeisk, en fattig östeuropeisk och en instabil sydlig-islamisk krets med sinsemellan oförenliga intressen och inriktningar. Vi i Sverige studerar noga utvecklingen och har ambitionen och beredskapen att styra arkitekturen och strukturuppbyggnaden i den riktning som bäst tillvaratar de svenska intressena. Det kalla kriget är över. Den svenska regeringen fullgör nu sin andel för att säkra freden.