

# 1. DEN GLOBALA SÄKERHETEN

## 1.1 Det kalla krigets slut

Den internationella politiken efter det kalla krigets slut utmärks av såväl förändring som kontinuitet.

Till en del är de förändringar som har inträffat efter 1989 ett direkt resultat av att stormaktskonfrontationen har upphört. Detta årtal markerar i många avseenden ett tvärt brott i det globala systemets sätt att fungera. Inte minst gäller detta för Europa. Krafter vilka under efterkrigstiden var låsta har frigjorts eller fått ökat spelrum. Ideologiska motsättningar spelar även idag en stor roll liksom militära maktmedel, men nu mer på det regionala eller lokala planet. De politiska förutsättningarna för ett storkrig föreligger för närvarande inte i Europa.

Det internationella system som rådde under efterkrigstiden och fram till år 1989 var förhållandevis trögrörligt, särskilt i Europa. Hotet om ömsesidig utplåning verkade som en återhållande faktor i stormakternas uppträdande allmänt och mot varandra. Detta lade i sin tur en hämsko på hur långt regionala konflikter kunde eskalera, även om det i och för sig i många fall bidrog till att sådana konflikter överhuvudtaget uppstod.

Stormaktsmotsättningarna fungerade samtidigt som ett kitt och en mobiliseringsfaktor i den icke-kommunistiska delen av världen. Den öppna internationella ekonomin var i sig en produkt av efterkrigsordningen. Den kom också att underordnas det strategiska målet att hålla tillbaka sovjetisk expansion, vilket innebar att eventuella ekonomiska motsättningar bland västländerna som regel fick vika för dessa övergripande hänsyn.

Det kalla kriget ledde till höga rustningskostnader och betingade på andra sätt ett högt pris bland annat för de länder i östra Europa som mot sin vilja kom att ingå i den sovjetiska intressesfären. Eftersom balansen var dynamisk var den rådande ordningen inte heller helt stabil, inte minst som det kalla kriget hade såväl politiska och ekonomiska som militära dimensioner. Under åren 1989-1991 kollapsade Sovjetväldet.

I andra avseenden pågår en omdaning vilken endast har begränsat samband med det kalla krigets upphörande, utan snarare härrör från gradvisa förändringar på global nivå. Det gäller trender som är transnationella i den meningen att de huvudsakligen försiggår vid sidan av de normala mellanstatliga förbindelserna. De verkar på längre sikt och förändrar successivt grunden för den globala säkerhetspolitiken. Till detta frågekomplex hör framförallt den fortgående globaliseringen på de ekonomiska, finansiella och teknologiska områdena. Dit hör även den demografiska utvecklingen, den fortgående miljöförstörelsen liksom även de växande ekonomiska klyftorna mellan nord och syd, vilka i sig rymmer en särskild sprängkraft.

Dessa faktorer är ofta nära sammanlänkade med varandra. Befolkningsexplosionen i delar av världen ger i kombination med bristen på ekonomisk utveckling upphov till migrationstryck, politisk och social instabilitet, och påfrestningar på det ekologiska systemet. Detta skapar en ond cirkel som blir allt svårare att bryta. Miljöproblem uppstår även till följd av den fortlöpande industrialiseringen i stora delar av världen, inte minst i folkrika länder. Risken för rovdrift på icke-förnyelsebara resurser är i båda fallen stor. Det vidgade säkerhetsbegreppet härrör i betydande grad från dessa trender. Det faktum att en växande del av de internationella förbindelserna delvis sker utanför staternas kontroll har självfallet inte enbart negativ innebörd, men de snabbt växande kontaktytorna och trycket på jordens resurser skapar gemensamma problem och därmed större konfliktytor. Denna utveckling bidrar bland annat till att suddas ut gränsen mellan yttre och inre säkerhet, vilket ökar sårbarheten i de samhällen som berörs.

Dessa olika slag av förändringar står i ett nära samband med varandra. Sammantaget sett innebär de en klar scenförändring i den internationella politiken, som befinner sig i början av

en övergångsperiod. Däremot är det nu inte möjligt att dra några bestämda slutsatser om vilken form som kan komma att ersätta efterkrigstidens. Det kan inte tas för givet att världen rör sig mot en ny tydlig ordning med klara konturer. Perspektivet av ett storkrig framstår för närvarande som avlägset. Samtidigt karaktäriseras emellertid den globala miljön av en växande komplexitet och svårförutsägbarhet.

Världen präglas på en och samma gång av större integration och ömsesidigt beroende på de ekonomiska och teknologiska områdena, och av splittring i fråga om maktförhållanden. De institutioner vilka förväntas kanalisera staternas militära, ekonomiska och politiska makt och hantera motsättningar, är alltså ofullständigt utvecklade.

Den tidigare dominansen av supermakterna har tills vidare ersatts av ett läge med många inflytelserika aktörer. Bland dessa dominerar USA, men viktiga är också de europeiska stormakterna och EU som sådant, Ryssland, Japan samt Kina, liksom andra aktörer med regional räckvidd. USA:s maktbas är militär och ekonomisk, Rysslands militär, på kortare sikt koncentrerad till kärnvapnet, EU:s och Japans ekonomisk, och Kinas ekonomisk och militär, båda i vardande. Dagens läge kännetecknas bland annat av att de dominerande aktörerna är heterogena och långt ifrån jämbördiga. Deras räckvidd varierar mellan det regionala och globala. De inbördes styrkeförhållandena är dessutom stadda i förändring.

Det kalla krigets paradoxala kombination av politisk spänning och stabilitet har således ersatts av ett förhållandevis flytande och svårförutsägbart läge. Svårförutsägbarheten härrör framförallt från det faktum att stormaktsmotsättningarna såsom övergripande ram inte har ersatts av någon annan jämförbar princip.

Även om kriget inom västvärlden framstår som en föråldrad form för lösandet av politiska konflikter, går det därav inte att dra några slutsatser om konflikter i andra delar av världen, annat än att de sannolikt inte kommer att utvecklas till globala krig. Risken för såväl interna som regionala konflikter har ökat. Rwanda, Burundi, Somalia, Jugoslavien, Kaukasus samt Tjetjenien kan nämnas som exempel på sådana konflikter från senare tid.

Konflikten i det forna Jugoslavien har också visat att krig fortfarande kan bryta ut i Europa, och att det politiska våldet som metod inte har försvunnit.

Den jugoslaviska konflikten visar även att så länge stormakternas vitala intressen inte anses vara hotade, såsom i Gulfkriget, är steget långt till ett avgörande militärt ingripande.

Militär makt framstår som ett allt mindre användbart instrument i en stor uppsättning tänkbara konfliktsituationer, inte minst mellan utvecklade industrinationer. Den långtgående ekonomiska integrationen har resulterat i en sådan grad av ömsesidigt beroende att detta verkar återhållande vid motsättningar. Fem årtiondens erfarenhet av ett långtgående samarbete i västvärlden har satt djupa spår. EU kan i det sammanhanget tjäna som exempel på ett kvalitativt nytt inslag i den europeiska politiken. Ändå utgör detta ett i huvudsak mellanstatligt samarbete mellan suveräna stater.

Militär styrka utgör likväl ett medel för staters maktutövning. Också i den industrialiserade delen av världen kommer den att fortsätta att utgöra en yttersta försäkring mot möjliga hot. Samtidigt sker en snabb teknologisk utveckling vilken kan förväntas få genomslag på det militära området. Detta understryker att den militära styrkebalansen inte är statisk. Teknologiska genombrott kan förväntas få genomslag också på det militära området. Därmed kvarstår möjligheten att existerande styrkerelationer kullkastas på liknande sätt som skedde efter det andra världskriget med kärnvapnets uppkomst.

## 1.2 Global maktfördelning - utvecklingstendenser

Den globala maktfördelningen präglas av ett växande inslag av svårförutsägbarhet. USA innehar en nyckelroll för maktbalansen i såväl östra Asien som i Europa. Den amerikanska politi-

ken är även avgörande för fortsatt stabilitet i det internationella ekonomiska systemet. Frågetecken har dock uppstått vad beträffar USA:s framtida utrikespolitiska roll. USA kan sägas vara den enda kvarvarande supermakten, men gränserna för dess inflytande har blivit tydligare. USA visar tecken på att vända sig inåt. Landets engagemang i globala frågor kan på sikt bli mer selektivt och snävt intressebaserat.

Någon risk för amerikansk isolationism av klassiskt märke torde dock inte föreligga då de amerikanska intressena i stor sträckning är internationella till sin karaktär. USA har inte minst långtgående ekonomiska intressen i såväl Europa som Asien. Med Europa delar man en gemensam grund av värderingar. USA behöver också fortsättningsvis stabila allierade för att kunna hävda sina globala intressen. Ändå kan det faktum att USA idag saknar ett existentiellt hot inte undgå att få konsekvenser för dess internationella uppträdande. Ett första tecken på detta är den nya vikt som läggs vid ekonomiska och handelspolitiska frågor.

Samtidigt står Europa och EU inför mycket stora utmaningar. Historiska landvinningar har gjorts genom den europeiska integrationsprocessen under efterkrigstiden. Storkrig i Europa framstår idag som en omöjlighet. De resultat som har uppnåtts måste nu befästas och anpassas till nya säkerhetspolitiska förhållanden.

Nya maktförhållanden och säkerhetspolitiska förutsättningar i Europa tar sig uttryck i förändrade och utvidgade institutioner. I denna process kommer olika nationella intressen och prioriteringar till uttryck. Utvidgningen av kärninstitutionerna EU och NATO kommer att utsätta den europeiska sammanhållningen för påfrestningar. Det är en utmaning för EU att tillhandahålla den fasta struktur för Europa som krävs och samtidigt agera samfällt utåt för att säkra stabilitet och samarbete globalt.

Ryssland är såväl en europeisk som en asiatisk makt, om än dess befolkningsmässiga och industriella tonvikt ligger i de europeiska delarna. Ryssland är vidare till skillnad från Sovjetunionen en regional snarare än en global makt, om dess strategiska kärnvapeninnehav undantas.

Oavsett vilken riktning den ryska utvecklingen tar kommer Ryssland genom sin storlek och sin resursbas att förbli en säkerhetspolitisk faktor av stor betydelse i Europa, och då inte minst i Östersjöområdet. Ryssland kommer under lång tid att vara granne med instabila zoner i söder, vilket kan få vidare konsekvenser såväl internt som för utrikes- och säkerhetspolitiken i stort.

Området mellan Medelhavet, Svarta havet och Persiska viken är dels en skärningspunkt mellan olika kulturer, dels ett område med betydande militära resurser. Många års mellanstatliga konflikter och inbördeskrig gör området särskilt krisladdat.

Mellanöstern och arabvärlden kännetecknas av världens i särklass största oljetillgångar i kombination med instabila regimer, oaktat att framsteg på senare tid har gjorts i den israelisk-palestinska konflikten. När tillgången på olja i området efterhand nedgår kan en ny källa till konflikt uppstå. Europa är genom närheten till Nordafrika i särskilt hög grad beroende av utvecklingen där.

Asien präglas mot bakgrund av en snabb ekonomisk utveckling, framförallt i östra Asien, av stor osäkerhet om den framtida maktbalansen i regionen. En av de stora utestående frågorna gäller huruvida USA kommer att kunna och vilja fortsätta spela en balanserande roll. En annan central fråga är om Kinas styrketillväxt kommer att fortsätta, och, i så fall, till vad Kina kommer att använda sin växande styrka. Kina har betydelse inte bara för utvecklingen i Asien utan påverkar även rysk politik.

En tredje nyckelfråga i Asien rör Japans framtida vägval under olika scenarier, exempelvis om det amerikanska åtagandet försvagas och Kinas maktprojicering växer. Av relevans är vidare hur Japans framtida roll, militärt såväl som ekonomiskt, inom den västliga gruppen av stater kommer att påverkas av utvecklingen. Den koreanska frågan med det möjliga nordkore-

anska kärnvapeninnehavet lägger ytterligare en dimension till denna problematik. Indien framstår som en allt starkare aktör i Sydasiens.

Afrika som helhet uppvisar en i mångt och mycket negativ utveckling med vissa positiva undantag. Sydafrikas grad av framgång i övergången från apartheid till full demokrati kommer att ha stor betydelse för den fortsatta utvecklingen i södra Afrika. Afrika är den kontinent vilken i minst utsträckning är integrerad i den internationella ekonomin, med allt vad detta innebär av brister i fråga om utvecklingsimpulser och teknologiöverföring. Den klyfta mellan fattiga och rika som finns kan lätt leda till inrikespolitiska motsättningar, stamrivalitet och vara en grogrund för extremistiska rörelser. Utöver de påfrestningar som detta kan leda till för den egna befolkningen skapas för omvärlden hot om storskalig migration, miljöförstöring, terrorism m.m.

### 1.3 FN:s utveckling - problem och möjligheter

Det kalla krigets slut har skapat nya möjligheter att utnyttja de globala och regionala institutionerna för att hantera och utjämna motsättningar samt få till stånd ökat samarbete. Förenta Nationerna (FN) innehar därvidlag en central roll. Utöver FN bör nämnas World Trade Organization (WTO dvs. f.d. GATT) och Group of Seven (G7). Därtill kommer en rad regionala sammanslutningar, såsom EU, OSSE, NATO, Asian Pacific Economic Cooperation (APEC), North American Free Trade Association (NAFTA), Organization of African States (OAS) och Organization of American States (OAS), för att nämna några exempel.

FN står i centrum för förhoppningarna att förverkliga de ideal som kommer till uttryck i dess stadga. FN-stadgan återges i bilaga. FN är genom sin globala legitimitet ett unikt instrument för världssamfundet. Möjligheterna att ta FN:s och FN-stadgans hela potential i anspråk har ökat efter det kalla krigets slut. Det nya samförståndet mellan USA och Ryssland har medfört nya politiska möjligheter, men dessa är i sig inte tillräckliga för att ge FN reella möjligheter till kraftfullt och effektivt agerande. Dessutom har de senaste årens insatser visat att ett effektivt FN-agerande är svårt att åstadkomma utan ett aktivt stöd från den återstående globala supermakten USA.

Mycket återstår således innan idealen kan uppnås men FN har dock påtagligt utvecklat sin förmåga att ingripa i internationella krishärdar sedan det kalla krigets ständiga vetoblockeringar i säkerhetsrådet upphört. Säkerhetsrådet har också valt att tolka FN-stadgan så att ingripanden i inrikespolitiska konflikter i vissa fall blir möjliga. Parallellt med detta är det mycket som talar för att kraven på internationell konfliktlösning och förebyggande åtgärder ökar väsentligt. Ofta framförs också behovet av ett mer aktivt agerande från FN:s sida i interna konflikter och situationer där brott mot de mänskliga rättigheterna förekommer.

Samarbetet inom FN:s ram kommer att ställas inför fortsatt svåra utmaningar under det kommande decenniet. På det fredsfrämjande området sammanhänger detta inte minst med en minskande amerikansk vilja att bidra till internationella insatser.

En central fråga i sammanhanget är i vilken grad medlemstaterna är beredda att ge FN det politiska mandat och de resurser som är nödvändiga för att långsiktigt ge världsorganisationen erforderlig auktoritet och förmåga. Den bristande betalningsdisciplinen hos ett antal medlemmar utgör ett stort hinder för FN:s möjligheter att agera.

Kommissionen för globalt samarbete, ledd av Ingvar Carlsson och Shridath Ramphal, har givit ett bidrag till förnyelsen av FN-systemet med rapporten "Our Global Neighbourhood". Rapporten föreslår bland annat att synen på den globala säkerheten bör vidgas till att omfatta inte bara statens rätt till säkerhet, utan även individens och hela planetens rätt till säkerhet. Kommissionen föreslår ett tillägg till FN-stadgan som tillåter humanitär intervention i en enskild stat, när säkerhetsrådet bedömer att situationen är så allvarlig att den kräver en interna-

tionell reaktion. Kommissionen har även lämnat andra förslag för en effektivisering av FN.

På det administrativa planet saknar FN tillräckligt effektiva strukturer samt instrument för konflikthantering och konfliktförebyggande åtgärder. Bristerna återfinns dels vad gäller stabsresurser för planering och operativ verksamhet, dels i arbetsfördelningen mellan FN och regionala organ. Bättre former för konsultationer mellan truppbidragare, säkerhetsrådet och sekretariat behövs också. För närvarande görs ansträngningar som på någon sikt kan komma att resultera i förbättringar inom dessa områden.

Starka krafter verkar för en utvidgning av säkerhetsrådet. Syftet med detta är att den faktiska maktfördelningen i det internationella samfundet bättre skall avspeglas, och att FN:s legitimitet därmed skall bli större. En ökning av antalet medlemmar i säkerhetsrådet, möjligen även med vetorätt, medför att arbetsformerna förändras. Den risk för att den ökade representativitet som eftersträvas i säkerhetsrådets sammansättning ytterligare begränsar handlingskraften och effektiviteten måste beaktas vid en utvidgning.

Samtidigt finns ett antal politiska begränsningar inbyggda i FN. Ett minimivillkor för att FN överhuvudtaget skall kunna agera är att stormakterna inte har motstridiga intressen. Vetoinstitutet i säkerhetsrådet har härvidlag ofta verkat förlamande på FN:s beslutsförmåga. Det utgör samtidigt en nödvändig garanti för stormakternas deltagande i säkerhetsrådet. Denna omständighet gör också att det främst är när stormakternas gemensamma intressen berörs som förutsättningarna skapas för FN att agera. FN:s möjligheter att tillvarata de mindre staternas vitala intressen sker härigenom ofta på stormakternas villkor, och begränsas av behovet av stormaktskonsensus.

Trots FN:s centrala betydelse saknar således världssamfundet förmåga att fullt ut uppfylla sina deklarerade målsättningar både vad gäller att förebygga konflikter och att ingripa vid flagranta brott mot internationell rätt och mänskliga rättigheter. En överordnad global styrelse i det internationella samfundet med mandat och förmåga att beivra överträdelser av ett gemensamt regelverk ter sig avlägsen. Ett internationellt rättssystem finns, som ibland också kan backas upp av sanktioner mot dem som bryter mot rättsreglerna, men dessa sanktioner kräver speciella omständigheter för att kunna tillämpas. Det starka intresset av ett effektivt FN och andra multilaterala institutioner undanröjer inte behovet för enskilda länder att sörja för sitt eget försvar.

Att vägen till ett världssamfund är lång betyder inte att graden av samarbete i den internationella politiken spelar en underordnad roll. Det internationella samfundet har rört sig i denna riktning under de gångna femtio åren, oaktat det kalla kriget. Integrationsprocesserna på det ekonomiska fältet har tillsammans med omvälvningarna på kommunikationsområdet medfört växande samverkan. Denna utveckling kan förväntas fortsätta.

Optimismen om en ny världsordning byggd på gemensamma folkrättsliga principer har likväl ersatts av en växande insikt om komplexiteten och långsiktigheten i en sådan strävan. Det faktum att ett stort antal problem är av internationell karaktär, och att politiken i många avseenden alltjämt har en nationell ram, understryker detta.

## **2. EUROPEISK SÄKERHET**

### **2.1 Europa efter det kalla kriget**

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa är nära kopplad till den bredare globala bild som tecknats i det föregående. De europeiska staterna ingår i dag i ett nätverk av överlappande mellanstatliga organisationer, som påverkar staternas mest centrala funktioner, såsom handel, kapitalströmmar, informationsflöde och tillgång till teknologi. I en alltmer integrerad världs-

ekonomi avgörs Europas framtida roll ytterst av dess teknologiska och ekonomiska förmåga att hävda sig i en hårdnande internationell konkurrens.

Ur ett historiskt perspektiv har Europas roll på det globala planet minskat successivt. Nya aktörers, som Japan, staterna i Sydostasien och Kina, betydelse på den globala nivån ökar och dessa tilldrar sig nu ett allt större intresse, inte minst från amerikansk sida.

De optimistiska samarbetsvisioner som kom till uttryck i ESK:s Parisstadga 1990 har efterhand ersatts av en insikt om den mycket långa och svåra omställning som kommer att krävas, innan hoten mot en fortsatt demokratisk och fredlig utveckling i staterna i det tidigare kommunistiska Europa slutligt kommer att vara undanröjda. Utvecklingen i det forna Jugoslavien har demonstrerat det internationella systemets kvarstående svårigheter att gemensamt försvara FN:s och OSSE:s folkrättsligt förankrade regler för fredligt mellanstatligt umgänge och mänskliga rättigheter, om dessa kränks av hänsynslösa och militärt starka aktörer. Sammanfattningsvis har ofta stora svårigheter uppstått att mobilisera politisk vilja och tillräckliga resurser i situationer som inte omedelbart hotar gemensamma vitala intressen.

Europas ekonomiska och politiska kraftcentrum ligger i Västeuropa. De samlade europeiska strävandena bärs upp av den Europeiska unionen. Utvecklingen av samarbetet inom EU liksom de fortsatta relationerna mellan Europa och USA är de avgörande frågorna för den långsiktiga säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Samarbetet mellan de västeuropeiska stormakterna är av övergripande betydelse. Förändringar av EUs institutioner och beslutsprocess får stor betydelse för den fortsatta europeiska politiska integrationsprocessen.

Frågetecknen är därvid många och stora. Det är givetvis viktigt att inte äventyra den inre säkerhet och stabilitet som samarbetet inom EU ger sina medlemmar. I den nya situationen finns risker för en ökad renationalisering av staternas säkerhetspolitik. Skilda nationella intressen får större spelrum i ett läge när den tidigare dominerande motsättningen mellan maktblocken bortfallit. De enskilda staternas subregionala säkerhetspolitiska intressen kommer i stället i fokus. Tyskland koncentrerar sig på Central- och Östeuropa och får därmed en speciell relation till Ryssland. De sydeuropeiska EU-medlemmarna riktar i ökande grad sin uppmärksamhet mot Medelhavsområdet, där migrationstryck och potentiella risker för stora flyktingströmmar, fundamentalistisk extremism och statsterrorism står allt högre på den säkerhetspolitiska agendan.

USA:s relativa globala maktposition reduceras efterhand och det tidigare starka säkerhetspolitiska engagemanget i Europa får allt större konkurrens av intressen på hemmaplan respektive i andra delar av världen. Den ekonomiska konkurrensen med Europa får också en mer framträdande del i de politiska relationerna.

I fokus för den säkerhetspolitiska uppmärksamheten står utvecklingen i centrala och östra Europa och de nya utmaningar för Europa som följt på det kalla krigets slut. Det handlar till att börja med om att successivt projicera säkerhet genom att integrera flertalet stater i Central- och Östeuropa i de västliga organisationerna. Utvidgningen måste därvid ske i former som både bevarar den inre sammanhållningen och kraften i samarbetet och också bidrar till en utveckling av samarbetet med dem som står utanför organisationerna. Den demokratiska reformprocessen är av central betydelse för den framtida europeiska säkerheten. Demokratien är alltså jämt av ungt datum i Central- och Östeuropa och kan ännu inte ses som långsiktigt tryggad. Det går heller inte att negligera att ultranationalistiska, separatistiska och antidemokratiska krafter finns i hela Europa och att dessa i synnerhet i den radikala sociala omstöpning som pågår i stora delar av Central- och Östeuropa har betydande spelrum.

Den största långsiktiga osäkerheten gäller Ryssland och de båda andra större OSS-staterna. Ukraina och Vitryssland. Ekonomiskt och politiskt är skillnaderna mellan dessa stater och övriga Europa så stora att en fullständig integration i den europeiska gemenskapen ter sig möjlig bara i ett mycket långt tidsperspektiv. Till detta kommer att Ryssland strategiskt har en

särställning både i kraft av sin kärnvapenstrategiska potential och genom sin geopolitiska hemvist i både Europa och Asien. Utmaningen för Västeuropa är således att aktivt stödja en fortsatt demokratisk och ekonomisk reformprocess liksom att efterhand finna effektiva former för att utveckla det ekonomiska, politiska och säkerhetspolitiska samarbetet. Samtidigt undvika att ge Ryssland särskilda rättigheter i det ryska närområdet som inte rimmar med åtagandena inom FN och OSSE.

Det råder en bred enighet om att Ryssland inte under överskådlig tid kommer att kunna utgöra ett militärt hot mot hela Europa i den mening som gällde under det kalla kriget. Det ryska militära tillbakadragandet är nu avslutat vilket också innebär att den tidigare omedelbara kopplingen mellan rysk instabilitet och västra Europa har bortfallit. I centrala och östra Europa upplevs dock Rysslands instabilitet alltjämt vara av avgörande säkerhetspolitisk betydelse. De ryska kärnvapnen utgör vidare fortsatt potentiellt ett existentiellt hot.

Därutöver representerar instabiliteten i Ryssland ett hot som i varierande grad upptar de västeuropeiska staternas uppmärksamhet med hänsyn till deras geografiska belägenhet. För Tyskland har den ryska utvecklingen haft hög prioritet. För flertalet stater i västra Europa ter sig dock Ryssland i minskande grad som en betydelsefull ekonomisk och politisk aktör. Den ryska utvecklingens främsta betydelse för västra Europa är indirekt. Instabilitet i Ryssland smittar av sig på östra Europa, vilket i sin tur kan få konsekvenser för resten av Europa.

Den fortsatta hanteringen av nu frigjorda inre spänningar både i randområdena av det tidigare Sovjetunionen och i sydöstra Europa utgör ytterligare ett problemområde. Dessa spänningar utgår från historiska konflikter med etniska, nationalitetsmässiga eller religiösa förtecken. De senaste årens utveckling bär riklig vittnesbörd både om sprängkraften av dessa konflikter och om svårigheterna för utomstående parter att medverka till en fredlig lösning. Utmaningen för Europa ligger i att utveckla både förmågan att minska dagens spänningar och att hantera sådana konflikter som trots allt eskalerar till direkta krigshandlingar.

Till den europeiska säkerhetspolitiska agendan bör också föras den starka kopplingen mellan den inre ekonomiska och sociala utvecklingen i Europa respektive möjligheterna till en konsolidering samt utveckling av europeisk integration och säkerhetsgemenskap. Arbetslöshet, organiserad brottslighet och nya risker för svårartade inre sociala spänningar bl.a. som följd av de senaste decenniernas stora migrationsströmmar i Europa utgör även i de etablerade västeuropeiska demokratierna problem, som under ogynnsamma omständigheter kan underminera det demokratiska fundamentet.

De flesta länder har redan omdefinierat sin säkerhetspolitik i riktning mot ett vidgat säkerhetsbegrepp, där konfliktförebyggande samarbete och internationella insatser intar en framträdande plats.

## 2.2 Östperspektiv

### 2.2.1 Ryssland

Det ryska samhället genomgår för närvarande den mest genomgripande omdaning sedan den ryska revolutionen. Förändringsprocessen sker i ett läge som politiskt, ekonomiskt, socialt och militärt karakteriseras av ett djupt svaghetstillstånd. Den labila situationen såväl inrikespolitiskt som i förhållande till många av Rysslands nya grannländer omöjliggör prognoser i egentlig mening av den säkerhetspolitiska utvecklingen framöver.

Den **ryska ekonomin** utgör den mest påtagliga gränsättande faktorn för den fortsatta utvecklingen. Omställningen från centralstyrd planekonomi till marknadsekonomi har åtföljts av ett drastiskt produktionsfall. Det tidiga sjuttioalets bild av ett land med en militär-industriell kapacitet i paritet med USA står i skarp kontrast till dagens situation. Det ännu dåligt

fungerande marknadsekonomiska systemet, liksom det materiella arvet har inneburit att man tills vidare behållit en oproportionerligt stor militär struktur. Det är dock möjligt att botten är nådd och att flera ekonomiska indikationer snart kommer att vara positiva.

Dagens ryska säkerhetspolitik har därmed helt andra ekonomiska förutsättningar än vad fallet var i f.d. Sovjetunionen. Även under mycket gynnsamma antaganden kommer det att dröja minst ett decennium innan man är tillbaka på en nivå som skulle motsvara Rysslands andel i det f.d. Sovjetunionen 1989. Den ekonomiska utvecklingen tyngs även av en omfattande miljöförstöring, försämrad folkhälsa, betydande kriminalitet och bristfällig lagstiftning samt av den politiska osäkerheten. Teknikgapet gentemot väst kommer att fortsätta att växa. Den teknisk-vetenskapliga kompetensen riskerar att utarmas.

1995 års försvarsbudget representerar enligt ryska uppgifter cirka 20 % av statsutgifterna och representerar cirka fem procent av BNP. Detta motsvarar ungefär den nivå som bedöms möjlig utan att allvarligt hämma den långsiktiga tillväxten i rysk ekonomi. Nedgången i försvarsutgifterna har därmed varit långt större än fallet i ekonomin som helhet. Någon exakt bedömning av försvarsekonomins förändring är inte möjlig att göra. Bedömningen är dock att dagens ryska försvarssatsning inte överstiger 20% av den tidigare sovjetiska nivån i slutet av 1980-talet. Vissa uppgifter pekar så lågt som mot 10%.

Innebörden för den ryska krigsmakten är dramatisk och beskrivs närmare i avsnittet om den militärstrategiska utvecklingen. Den kan kanske lättast åskådliggöras genom konstaterandet att en långsiktig satsning motsvarande 5% av BNP i absoluta termer skulle motsvara Storbritanniens eller Frankrikes nivå. Detta ger en indikation om möjlig framtida omfattning och nödvändiga fortsatta reduktioner under de närmaste åren.

Den **politiska utvecklingen** präglas av oklara förhållanden i ett antal dimensioner.

Den grundläggande osäkerheten om en fortsatt demokratisk utveckling består. Maktfördelningen mellan lagstiftande och exekutiv makt är inte accepterad av alla politiska aktörer. Maktfördelningen mellan Moskva och regionerna förändras kontinuerligt. De konstitutionella spelreglerna är alltjämt oklara och osäkra. De riskerar att kringgås eller sättas ur spel såväl av olika grupperingar i Moskva som av regionala maktcentra.

Etablerade rättsprinciper saknas i stor utsträckning liksom en fungerande rättsövervakning. Detta innebär att det civila rättssamhälle som i väst utgör en både självklar och nödvändig förutsättning för samhällenas och marknadsekonomins funktion i stor utsträckning saknas i Ryssland, liksom i många andra f.d. kommuniststater.

Rysslands geografiska utsträckning är omtvistad. Från Japan i öster till Baltikum i väster finns stater med vilka gränser inte reglerats. Alla formellt ingående delar av Ryssland har heller inte accepterat det ryska federationsavtalet. Därtill kommer att ett antal regioner strävar efter att begränsa Moskvas makt, främst i ekonomiska termer. Trots att Ryssland med 80% etniska ryssar är mer homogent än vad det f.d. Sovjetunionen var förblir det en mångkulturell statsbildning, där demografiska tendenser pekar mot ökad instabilitet. Renodlad separatism förekommer såsom nu senast i Tjetjenien.

Bedömningsgrunderna för den fortsatta politiska utvecklingen är således mycket osäkra. De möjliga utvecklingsvägarna spänner från en fortsatt förstärkning av redan befintliga auktoritära tendenser via ekonomiskt och politiskt sönderfall i mer eller mindre våldsamma former till successiv konsolidering av reformprocessen.

Flertalet bedömningar i dag förutser en långsiktig utveckling innebärande en långsam konsolidering i antingen demokratisk eller auktoritär riktning. En temporär recentralisering av ekonomin i samband med en återgång till auktoritärt styre kan inte uteslutas. På samma sätt som en gång den sovjetiska ekonomin kollapsade, torde dock en recentraliserad ekonomi på sikt leda till en nedåtgående spiral med förnyat sönderfall.

Kaliningradområdet, vilket efter andra världskriget kom att tillhöra dåvarande Sovjetu-



nionen, är starkt beroende av ett gott förhållande till främst Litauen och Vitryssland för att möjliggöra transitförbindelse landvägen med själva Ryssland. Man är annars hänvisad till sjö- och luftförbindelser för områdets försörjning och övriga kontakter. Under hela efterkrigstiden har Kaliningrads oblast varit starkt militariserad och det är osäkert vilken roll området kommer att spela i framtiden. Den militärstrategiska betydelsen talar för en fortsatt hög militär närvaro, men samtidigt finns signaler som pekar mot att man istället kommer att söka utnyttja oblasten som ekonomisk frizon. En förutsättning för att området skall kunna spela en ekonomisk roll av betydelse är dock bland annat att en omfattande upprustning av den nedgångna infrastrukturen genomförs, vilket är kostsamt och tidskrävande.

Den ryska utrikespolitiken har hittills till stor del kännetecknats av den extrema svaghet som präglat Ryssland efter Sovjetunionens sönderfall. En mer självsäker politik av traditionell stormaktskaraktär baserad på ryska nationella intressen har dock börjat framträda. Denna indikerar troligen ett framtida normaltillstånd, dock med de ekonomiska begränsningar som angetts tidigare.

Utgångspunkten för rysk säkerhetspolitik är att Ryssland är en eurasiatisk stormakt med säkerhetsintressen i hela sitt närområde. Därtill kommer en särställning i den globala säkerhetspolitiken grundad på kärnvapenpariteten med USA. Mot denna bakgrund prioriteras de utrikespolitiska förbindelserna med USA samt relationerna med de f.d sovjetrepubliker som ingår i Oberoende Staters Samväld (OSS).

En någorlunda god relation med väst utgör en förutsättning för finansiellt stöd samt tillgång till högteknologi. På det globala planet finns idag få konfliktytor med USA eftersom Ryssland nu har avvecklat praktiskt taget alla globala engagemang, men friktionerna kan inte desto mindre väntas öka.

Ett centralt ryskt intresse är att undvika att hamna utanför en utvidgad europeisk gemenskap. Man önskar vidmakthålla förutsättningar för ett direkt inflytande på den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Ryssland har hittills motsatt sig en utvidgning av NATO. Motivet kan snarare vara att man därigenom fruktar fortsatt egen isolering än fruktan för att NATO skulle utvecklas till ett militärt hot mot Ryssland. Förhandlingstaktiska skäl kan också spela in. Samtidigt välkomnas i allmänhet fortsatt EU-utvidgning österut, eftersom denna antas befärma närmare band också mellan Ryssland och EU-staterna i väst. Ett med väst gemensamt intresse är att begränsa riskerna för spridning av massförstörelsevapen från Ryssland och övriga OSS-stater.

Vägen till fortsatt ryskt inflytande på europeisk säkerhetspolitik synes i dag gå via OSSE respektive en direkt relation mellan NATO och Ryssland. Rysslands möjligheter till långsiktigt inflytande i omvärlden begränsas i dag främst av den inrikespolitiska situationen i landet. En fortsatt demokratisk utveckling måste betraktas som en förutsättning för en utvecklad samarbetsrelation med västvärlden. Även vid en successiv konsolidering av reformprocessen kvarstår dock omfattande intresseskillnader som kan försvåra en förtroendefull och djupgående relation till det övriga Europa.

När den ryska statsledningen med annat än accepterade folkrättsliga medel söker att tillgodose nationella intressen inom det egna landet eller i närområdet belastas relationerna till västvärlden.

Oberoende Staters Samväld, OSS, tillkom 1991 i samband med Sovjetunionens upphörande och omfattade inledningsvis Ryssland, Vitryssland och Ukraina. OSS har efterhand utökats till att omfatta alla de forna sovjetrepublikerna utom de baltiska staterna. Samarbete mellan medlemmarna regleras i mellanstatliga avtal som varierar till innehåll. En parlamentarisk församling med säte i S:t Petersburg har en rådgivande och samordnande roll.

OSS är viktigt för Ryssland såväl för att hävda inflytande allmänt som av ekonomiska skäl. Banden till de forna sovjetrepublikerna har även en betydande inrikespolitisk spräng-

kraft. För övriga OSS-medlemmar torde medlemskapet främst ha betydelse för upprätthållandet av de många samhällsfunktioner som tidigare var helt integrerade i Sovjetunionen.

Militärt görs försök att återskapa de system för luftförsvaret, strategisk förvarning och gränsskydd som existerade inom Sovjetunionen. Den ryska krigsmakten har av både strategiska och ekonomiska skäl behållit baser och viss militär infrastruktur i de flesta OSS-stater. Inledningsvis var ambitionen att bibehålla ett starkt integrerat "OSS-försvaret". Den näst största OSS-medlemmen, Ukraina, är dock avvisande till närmare säkerhetspolitiskt samarbete inom organisationen. De ryska ansträngningarna har därför inriktats på att tillgodose sina försvarsintressen inom OSS-området genom bilaterala och ibland multilaterala avtal.

OSS-samarbetet har därmed successivt fått en ökad inriktning mot "frivillig" återintegration byggd på i första hand ömsesidiga ekonomiska intressen. Ryssland med två tredjedelar av regionens BNP får därvid ofrånkomligen en dominerande ställning. På det ekonomiska området är det ryska målet ett OSS med drag av EU, dvs. vissa begränsade överstatliga befogenheter samt fri rörlighet för människor, varor och kapital. En sådan rörlighet kan emellertid inte åstadkommas utan stora belastningar på den ryska ekonomin. Processen är således inte heller från Moskvans horisont problemfri och blir därför utdragen i tiden. Den torde även fortgå parallellt med militära konflikter där Ryssland engageras.

Ukraina utgör, trots sin motsträvighet i integrationsfrågor, i ryska ögon tillsammans med Vitryssland, OSS kärna. Att inte "förlora" Ukraina har högsta prioritet i den ryska utrikespolitiken. Omvänt är Ukrainas ekonomiska beroende av Ryssland så stort att båda sidor gör stora ansträngningar för att eliminera de betydande konfliktkällorna.

Den stora utmaningen att finna en europeisk roll för Ryssland, vilken kan accepteras både av Ryssland och av dess omgivning, består således. Rysslands ställning avgörs i ett samspel mellan den interna utvecklingen och omvärldens agerande. En särskilt viktig dimension är den ryska rollen i de europeiska säkerhetsstrukturerna. Ett Ryssland som i säkerhetspolitisk mening isolerar sig självt eller isoleras av omvärlden skulle innebära en kontinuerlig påfrestning på europeisk säkerhets- och försvarspolitik.

Ett isolerat Ryssland skulle allvarligt försvåra möjligheterna att skapa långsiktig säkerhetspolitisk stabilitet i Europa och i synnerhet i det nordiska området. Ryssland har idag inga geografiska beröringspunkter med Central- och Västeuropa, bortsett från det begränsade Kaliningradområdet. Rysslands militärstrategiska intressen i förhållandet till väst är i inte obetydlig utsträckning fokuserade på det nordiska området.

Om Ryssland isoleras kan de säkerhets- och försvarspolitiska påfrestningarna i dess närområde bli betydande redan på grund av Rysslands storlek, militära potential och arv -inte minst kärnvapnen- även om något återskapande av rysk militär styrka motsvarande den sovjetiska förmågan inte sker.

Om samarbete i organisationer som OSSE och FN försämras, skulle en dialog med landet ytterligare försvåras. Det finns risk för att säkerheten i det nordeuropeiska området i en sådan situation skulle komma in i en säkerhetspolitisk gråzon, där potentiella konfliktämnen - till exempel de ryska minoriteterna i Estland och Lettland och olika upplevda militära skyddsintressen - kan bli svårhanterliga till följd av bristande dialog och förståelse för varandras avsikter.

De så kallade lågnivåhoten, till exempel kriminalitet och miljöförstöring, blir därtill mycket svåra att hantera utan aktiv rysk medverkan. Dessa problem torde också i sig själva förstärkas, om Ryssland inte aktivt deltar i europeiskt samarbete.

De övriga OSS-staterna skulle klämmas mellan sina ömsesidiga beroenden och band till Ryssland och behoven av kontakter och ekonomiskt utbyte med väst och grannländer. Kontakterna mellan dessa stater och omvärlden skulle därmed försämras. Omvärldens möjligheter till inflytande över exempelvis konflikterna i Kaukasusområdet skulle minska ytterligare.

## 2.2.2 Ukraina och Vitryssland

Den vitryska och ukrainska situationen kan på vissa områden jämföras. I **Vitrysslands** fall är dock statsbildningen svagare och tydliga tecken på en reintegration med Ryssland finns, varför på sikt en försvarsunion eller till och med ett formellt samgående inte kan uteslutas. En sådan utveckling får viktiga säkerhetspolitiska konsekvenser, eftersom Rysslands möjligheter att mer direkt påverka utvecklingen i Centraleuropa och Baltikum skulle förbättras.

Vitryssland har aldrig tidigare i historien existerat som en självständig statsbildning. Nationalkänslan är klen utvecklad och samhällsbyggandet trevar sig fram. Inom utrikespolitiken har neutralitet identifierats som långsiktig viljeinriktning. En strävan efter kärnvapenfrihet har manifesterats genom avtal med Ryssland om tillbakadragande av kärnvapenstyrkorna samt undertecknande av Lissabonprotokollet. Full kärnvapenfrihet, dvs. även ifrån ryska vapen, skall ha uppnåtts senast 1999. Ansatser till ekonomiska reformer har gjorts, men beroendet av Ryssland är så omfattande att utgången väsentligen blir ett resultat av den politik som bedrivs i Moskva, snarare än i Minsk. Landet kommer under överskådlig tid att förbli starkt beroende av Ryssland.

Självständigheten efter Sovjetunionens sönderfall har varit en smärtsam och komplicerad process även för **Ukraina**. Historiskt har Ukraina och Ryssland varit förenade i över 350 år och de kulturella, etniska och ekonomiska banden är starka. Ukraina svarade för omkring en sjättedel av Sovjetunionens BNP. Nästan var fjärde invånare i Ukraina är etnisk ryss.

Ukraina är både vad gäller storlek, resurser och nationell vilja till självständighet en starkare statsbildning än Vitryssland. Avsevärda militära och strategiska resurser tillföll landet. Ukraina är också tillsvidare de facto en kärnvapenstat. I omvärldens ögon ses ett självständigt och starkt, men inte anti-ryskt, Ukraina som en stabiliserande tillgång.

Efter självständigheten har förhållandet mellan Ukraina och Ryssland präglats av misstro, spänningar och motsättningar. De områden som särskilt utmärker sig är det ukrainska kärnvapeninnehavet, Krimns ställning, uppdelningen av Svartahavsmarinen samt ryska anspråk på basrättigheter i Sevastopol. För många ryssar är det svårt att acceptera den ukrainska statsbildningen. Vid sidan av förhållandet till USA är Ukraina Rysslands viktigaste utrikespolitiska intresse. För Ukraina är förhållandet till Ryssland den i särklass viktigaste utrikespolitiska dimensionen.

Ekonomiska och politiska reformer har hittills haft en andrahandsroll till förmån för skapandet av en nation och uppbyggandet av utrikespolitisk självständighet gentemot Moskva. Paradoxalt nog var en av de starkaste drivkrafterna bakom Ukrainas självständighet hoppet om ekonomiska framsteg genom en frikoppling från dåvarande Sovjetunionen. Den nationella rörelsen är främst koncentrerad till landets västra delar, där befolkningen är etniskt homogen. Liksom för Vitryssland sätter det ekonomiska beroendet av Ryssland gränser för Ukrainas reella handlingsfrihet. Möjligheterna att frigöra sig från detta beroende bestäms främst av framgångarna i det ekonomiska reformarbetet. Hittills har föga skett, men en mer kraftfull reformpolitik kan vara på väg. Samtidigt är den långsiktiga ekonomiska utvecklingen inte betjänt av att man klipper av banden med Ryssland. Därtill är de bägge ekonomierna alltför sammanflätade. Hur länge rådande förfall med hyperinflation, valutakollaps och omfattande produktionsbortfall kan pågå är en öppen fråga.

Det största hotet mot landet betingas således av tillståndet i den egna ekonomin. Uteblivna ekonomiska reformer torde innebära att Ukraina successivt glider in i en stark beroendeställning till Ryssland. Ju sämre ekonomi desto större torde dessutom förutsättningarna vara för separatistiska strömningar i de kraftigt ryskdominerade områdena i öster och på Krim.

Icke-spridningsfrågorna har stor betydelse för både Rysslands och USA:s relationer med

Ukraina. Ukraina undertecknade i maj 1992 Lissabonprotokollet där man utfäste sig att iaktta de förpliktelser som det f.d. Sovjetunionen hade med anledning av START 1- avtalet och att ansluta sig till icke-spridningsfördraget (NPT) såsom icke-kärnvapenstat. Överenskommelsen har ratificerats av det ukrainska parlamentet.

### 2.2.3 Central- och Östeuropa

Vid Warszawapaktens upplösning och de centraleuropeiska ländernas omvandling till reellt självständiga stater stod man inför likartade problem och ambitioner - övergång till marknadsekonomi och demokrati. Beroende på skilda grundförutsättningar, graden av demokratisering och val av ekonomisk strategi har länderna idag kommit olika långt på väg. För vissa länder har strävandena mot marknadsekonomi och demokrati varit framgångsrika. De s.k. Visegradstaterna, Polen, Tjeckiska republiken, Slovakien och Ungern, intar en tät position härvidlag. I andra länder har färdriktningen däremot varit mera osäker.

**Polen** är den största av Visegradstaterna och är dessutom en av de största staterna i Östersjöområdet med cirka 38 miljoner invånare. Dess geografiska position innebär att man ligger mellan två starka strategiska kraftfält, nämligen det tyska och det ryska. Det viktigaste utrikespolitiska målet, och medlet att hantera dessa kraftfält, är full ekonomisk och militär integration med Väst i vid mening. Detta innebär en önskan om medlemskap i alla de europeiska strukturerna såsom EU, VEU och NATO, liksom aktivt deltagande i PFF. Därutöver eftersträvar man mycket aktiva bilaterala relationer med främst EU-länderna och Förenta staterna.

Den viktigaste bilaterala partnern för Polen är Tyskland. Förhållandet har, trots den historiska belastningen, de senaste åren varit gott och det finns skäl att anta att närmandet kommer att fortsätta då Tyskland har profilerat sig som en starkt pådrivande kraft för de västliga strukturernas engagemang i Central- och Östeuropa.

Vad gäller relationerna till Ryssland är de flesta av stötestenarna, främst den tidigare ryska truppnrävaron, undanröjda. Polen känner dock oro inför risken för framtida ryska återfall i aggressivt stormaktsbeteende. Reaktionen mot det ryska agerandet i Tjetjenien har varit stark. Det ryska motståndet mot en östlig NATO-utvidgning väcker också öppen polsk irritation.

Polens enda gräns med Ryssland är numera gränsen mot Kaliningrad och man har på polsk sida intresse av fortsatt vitrysk självständighet som en slags säkerhetspolitisk buffert. Man ser därför med oro på närmandet mellan Vitryssland och Ryssland, och härvid inte minst på den nyligen träffade överenskommelsen om gemensam rysk-vitrysk gränsövervakning. Oron över den fortsatta utvecklingen av Kaliningradområdet i sig självt är också stor, bland annat vad gäller riskerna för att området, till exempel genom oförmåga att kontrollera kriminalitet och smugglingsverksamhet, blir en källa till instabilitet i södra Östersjön.

**I övriga Central - och Östeuropa** möter vi nu en heterogen skara länder med ibland svåröverskådliga inrikespolitiska processer. Utvecklingen präglas i flera av länderna av svaga partistrukturer och polarisering samt en dragkamp mellan regering, parlament och president. Ett annat inslag har varit uppgörelsen med det förflutna där personangrepp och beskyllningar om samröre med den tidigare kommunistregimen varit vanliga. Etniska och sociala motsättningar bidrar till in- och utrikespolitisk oro. I många fall har reformpolitikens legitimitet urgröpts och politikerförakt uppstått.

Före detta kommunistpartier har efter en tid i kylan och en metamorfos till socialdemokratiskt inriktade partier återfått betydande politisk styrka. Detta har dock inte medfört att färdriktningen mot marknadsekonomi och demokrati brutits. Det har närmast rört sig om tempoväxlingar. I Visegradstaternas fall talar det mesta för en långsiktigt positiv utveckling, där EU-medlemskap är sannolikt inom överskådlig tid.

De central- och östeuropeiska ländernas militärstrategiska situation präglas av deras läge

mellan Tyskland och Ryssland. Lokala konflikter i det centraleuropeiska instabilitetsbältet har historiskt tjänat som katalysatorer för rivaliteten mellan de båda länderna. Regionen innehåller ett antal akuta och latenta säkerhetshot, främst till följd av minoritetsproblem.

Djupt märkta av sin historiska erfarenhet eftersträvar nu samtliga länder i regionen integration i de västliga samarbetsstrukturerna, politiskt, ekonomiskt och säkerhetspolitiskt. För de centraleuropeiska länderna handlar det bl.a. om att otvetydigt hamna väster om den nya öst-västgräns som man fruktar kan komma att etableras i Europa. Misstron mot Rysslands långsiktiga avsikter är grundmurad. Det centrala målet i utrikespolitiken är att så fort som möjligt bli fullvärdiga medlemmar i EU och NATO.

#### 2.2.4 Balkan

I f.d. Jugoslavien pågår den mest omfattande och allvarliga konflikt som Europa upplevt sedan det andra världskriget. Det är en konflikt där befolkningsgrupper med olika etnisk tillhörighet och olika religion ställs mot varandra. Det öppna krig som tidvis blossar upp utgör inget högteknologiskt krig utan ett krig, där i synnerhet civilbefolkningen blir lidande. Militära styrkor och milis från många olika parter söker befästa och utvidga sina respektive gruppers områden och fördriver och terroriserar andra etniska grupper än den egna. Därmed tenderar allt djupare hat att skapas mellan grupperna. Den oförsonliga och grymma etniska rensningen utgör ett gravt brott mot FN-stadgans krav på grundläggande respekt för mänskliga rättigheter.

Den konflikt som råder på Balkan utgör ett av åtskilliga exempel på den typ av motsättningar som kommit till ytan efter det kalla krigets slut och som trappats upp till direkta krigshandlingar. Det handlar inte längre om mellanstatliga konflikter utan om konflikter mellan grupper där de etniska och religiösa band är viktigare än statens sammanhållning och där någon kommunistisk diktatur inte längre kan förtrycka de olika gruppernas intressen.

Följderna av konflikter såsom den i f.d. Jugoslavien kan bli mycket omfattande framför allt för befolkningen i de direkt drabbade områdena. Men även omvärlden drabbas genom stora flyktingströmmar, spridning av den brottslighet och terrorism som konflikterna föder, samt störningar i försörjning och handel, m.m. Fara för att de direkta konflikterna får ytterligare geografisk spridning skall heller inte underskattas .

Efter knappt fyra års krig i f.d. Jugoslavien torde det stå klart att stormakterna inte är beredda att ingripa militärt i konflikten. Det är också mycket tveksamt om någon militär lösning skulle stå att finna. I stället har de omfattande internationella ansträngningarna koncentrerats på att geografiskt begränsa kriget, att försörja civilbefolkningen och att försöka nå en fredslösning genom förhandlingar. En ledande princip i fredsprocessen har varit att upprätthålla respekten för de nya stater som erkänts på f.d. Jugoslaviens territorium. Det internationella samfundets oförmåga och ovilja att sätta press på de inblandade parterna gör dock att fredsprocessen drabbas av ideliga bakslag.

FN har trots halvhjärtad acceptans från berörda länder förmått ingripa och har med all sannolikhet bidragit till att förhindra en ytterligare upptrappning av kriget. Avsevärda insatser har också gjorts för att bidra till befolkningens överlevnad och försörjning. FN har dock inte lyckats med den grundläggande uppgiften att skapa förutsättningar för en varaktig fred i området.

En spridning av konflikten kan inte uteslutas. Det är värt att framhålla faran för ett nytt kroatiskt - serbiskt krig, att de etniska spänningarna i Makedonien övergår i väpnade motsättningar och att kriget i Bosnien-Hercegovina bryter ut i full skala. En eskalering av kriget i f.d. Jugoslavien kan få än mer omfattande följder för den europeiska säkerheten.

Den jugoslaviska krisen har djupa historiska rötter. I den pågående konflikten är det emel-

lertid den serbiska nationalismen som är den drivande kraften och har utlöst kriget.

En lösning av Jugoslavienkonflikten måste bygga på att samarbetet mellan folken och staterna återupprättas. Detta torde kräva en accept och tolerans av det mångkulturella samhället som är regionens kännetecken. Etniska stater, exempelvis "Storserbien", skulle permanenta motsättningarna och leva i ständig konflikt med omvärlden. Indirekt skulle en sådan utveckling också innebära att omvärlden tvingas acceptera att militärt våld får utnyttjas för att vidga staters territorium.

## 2.3 Västperspektiv

### 2.3.1 Inledning

De frågor som dominerar den västeuropeiska säkerhetspolitiska agendan är för närvarande

- utvidgningen av NATO och EU,
- den framtida relationen till Ryssland,
- EU:s framtida utveckling, och härvid främst regeringskonferensen 1996,
- den framtida rollfördelningen mellan, och nya uppgifter för, NATO, VEU och OSSE.

Oavsett på vilken fråga man fokuserar uppmärksamheten utgör den framtida säkerhetspolitiska relationen mellan USA och Europa respektive samarbetet inom en efterhand utvidgad västeuropeisk samsarbetskrets de fundamentala elementen.

De europeiska staternas önskemål om en fortsatt central amerikansk roll i europeisk säkerhetspolitik är i dag tydligt uttalade från alla håll. Härtill finns flera sammanfallande motiv. Det sovjetiska hotet är ur västeuropeiskt perspektiv borta, men har avlösts av ett brett spektrum av risker och utmaningar mot stabilitet och fred. Både resursmässigt och sannolikt också politiskt kommer de europeiska staterna under lång tid att vara beroende av amerikanskt engagemang. Därtill kommer behovet av att hantera de inre obalanser som blivit en följd av att Tysklands relativa styrka ökat sedan återföreningen.

Ryssland utgör under överskådlig tid inget militärt hot mot västra Europa. Ekonomiskt är Rysslands direkta betydelse liten. I ett längre perspektiv öppnar Rysslands resursrikedom och stora behov av västeuropeiska investeringar för ett omfattande ekonomiskt samarbete. Under de närmaste åren ligger Rysslands främsta betydelse för västra Europa dels i kvardröjande ekonomiska band till östra Europa dels i möjligheterna att påverka stabiliteten i gränzonen mot västra Europa. Förbindelsen med Ryssland kommer under de närmaste åren att domineras av en strävan att bidra till Rysslands långsiktiga reformering. Det finns en stark vilja att förhindra en rysk isolering.

Västeuropa kommer med all sannolikhet att under avsevärd tid genomgå genomgripande säkerhetspolitiska omstruktureringar. De olika aktörerna söker nya mönster, alternativ och roller i en dynamisk process. Detta kommer att sätta gränser för den säkerhetspolitiska och militära handlingskraften.

De nationella drivkrafterna och intressena spelar en avgörande roll för den långsiktiga utvecklingen. Huvudaktörerna i det västliga säkerhetssamarbetet är idag USA och Tyskland. På den europeiska scenen vid sidan av Tyskland är Frankrike och Storbritannien alltjämt de två nyckelaktörerna. Detta innebär inte att övriga stater bedöms sakna inflytande. Konkurrensen från de två större sydeuropeiska EU-staterna Italien och Spanien har successivt hårdnat.

De sydeuropeiska staternas perspektiv är delvis annorlunda än övriga Europas. Närheten till Nordafrika och Mellanöstern innebär att de på ett mer direkt sätt är utsatta för det demografiska tryck och den politiska instabilitet som präglar detta område.

För de nordeuropeiska staterna intar Ryssland på motsvarande sätt en dominerande roll för de säkerhetspolitiska prioriteringarna både på kort och lång sikt.

### 2.3.2 Det amerikanska engagemanget i Europa

För **Förenta Staterna** har det kalla krigets slut inneburit en radikalt förbättrad strategisk situation. USA är nu obestritt den militärt och politiskt dominerande makten. Det tidigare sovjetiska hotet är borta och något nytt militärt hot mot USA:s mest vitala intressen finns inte inom synhåll. De ryska kärnvapnen kvarstår dock som ett yttersta hot mot USA:s existens. Hoten mot USA:s supermaktsposition är idag framför allt av ekonomisk och teknologisk karaktär. Ett antal förändringar av USA:s strategiska prioriteringar kan nu klart urskiljas.

Sovjetunionens kollaps innebär att huvudskälet till den massiva amerikanska militära närvaron i Europa bortfallit. Förhållandet till Ryssland kommer troligen att innehålla element av både samarbete och konfrontation. USA och Ryssland utgör potentiella strategiska motståndare endast vad gäller kärnvapnen. Detta faktum talar för ett vidmakthållet amerikanskt strategiskt intresse för området i anslutning till Kolahalvön - om än på lägre nivå än under det kalla kriget.

Inslagen av samarbete i den strategiska relationen mellan USA och Ryssland framstår dock som mycket starka. De omfattar bland annat det gemensamma intresset av att förhindra spridningen av massförstörelsevapen och av gemensam hantering av regionala konflikter.

Inrikespolitiska behov ges nu högre prioritet än tidigare. Försvarsutgifterna har sedan toppnivån under mitten av 1980-talet reducerats med drygt 20%. En omfattande kvantitativ nerdragning av framför allt armén och flygvapnet pågår. En betydande del av dessa minskningar sker utanför USA:s gränser i Europa och i Asien. I Europa är målet för närvarande att bibehålla 100.000 man, dvs. knappt en tredjedel av vad som fanns i slutet av 1980-talet. Den strategiska översyn som gjordes 1993 resulterade i en målsättning att kunna utkämpa och vinna två nästan samtidigt större regionala konflikter av Iraktyp.

USA kommer under överskådlig tid att förbli den militärt mäktigaste nationen. Denna unika position kan emellertid komma att devalveras. Regionala stormakter med betydande ekonomisk och militär styrka, i första hand Kina och Japan, kan på andra sidan sekelskiftet inta en mer framträdande internationell position. USAs egen långsiktiga utveckling är heller inte entydigt positiv.

Det kalla krigets slut har lett till ökat amerikanskt ifrågasättande av det omfattande engagemanget i Europa. Samtidigt undergår USA:s militära styrkor även i övrigt en stor reduktion vilket bidrar till en ökad press på att de kvarvarande styrkorna i Europa skall kunna utnyttjas på olika håll i världen. De senaste årens många lokala konflikter i olika delar av världen har ökat efterfrågan på amerikanska insatser.

USA har trots allt markerat ett starkt intresse av att utöva ett samlande inflytande på europeisk politik. Motiven torde vara såväl historiska som ekonomiska och strategiska. Vid sidan av de omfattande bilaterala förbindelserna med flertalet europeiska stater utgör NATO därvid huvudinstrumentet för amerikanskt inflytande på europeisk politik. Principiellt förefaller det sannolikt att USA:s engagemang i Europa består relativt oförändrat under de närmaste åren. Problemen är i första hand långsiktiga. Minskningarna av det amerikanska försvarets storlek och betoningen på uppgifter utanför Europa kommer med nödvändighet att ställa USA inför svåra val.

Ett par förutsättningar för en bibehållen strategisk transatlantisk samarbetsrelation av

dagens karaktär kan identifieras. Från amerikansk synpunkt måste, dels de amerikanska styrkornas närvaro i Europa kunna motiveras med uppgifter som är relaterade till USA:s strategiska behov också utanför NATO-området, dels de europeiska NATO-medlemmarna i växande utsträckning vara beredda att i samverkan med USA bidra även i sådana sammanhang. Det amerikanska kravet på "burden-sharing" utvidgas således.

### 2.3.3 Tyskland, Storbritannien och Frankrike

Den tyska säkerhetspolitiken under efterkrigstiden har varit mycket framgångsrik. Från att ha varit fullständigt krossat militärt och ekonomiskt har Tyskland på fyrtio år återtagit positionen som Europas ekonomiskt starkaste stat och återfått sin fulla suveränitet. Främmande trupp finns numera bara på tysk mark med tyskt godkännande. Därmed har Tyskland för första gången sedan andra världskriget möjlighet att utveckla en aktiv utrikes- och säkerhetspolitik som sätter de egna intressena i centrum.

Det återförenade Tyskland omges enbart av stater med vilka man har utpräglat goda relationer och man har ingen direkt gräns till Ryssland. Landet åtnjuter en betydligt ökad relativ vikt i Europa. Militärt är Tyskland på det konventionella området den klart starkaste staten på kontinenten.

Tyskland är således i dag den stat i Europa som har det mest avgörande inflytandet på det framtida säkerhetssamarbetet. Detta är naturligtvis inte liktydigt med att Tyskland kan glömma de restriktioner som betingas av historiskt arv och geografiskt läge. Alltjämt finns vissa viktiga begränsningar i Tysklands internationella maktposition. Tyskland är t.ex. inte permanent medlem i FN:s säkerhetsråd. De kvarvarande begränsningarna i övrigt är väsentligen självpåtagna exempelvis vad gäller fredsbevarande insatser. Det finns en påtaglig tysk strävan att successivt frigöra sig från dessa begränsningar. Detta återspeglas också i dagens tyska försvarsprioriteringar.

En bevarad transatlantisk säkerhetsrelation inom NATO framstår alltjämt som ett av Tysklands huvudintressen. USA med dess kärnvapengaranti och NATO förblir således framöver den mest pålitliga försäkringen mot ett eventuellt hotfullt Ryssland.

Det tyska intresset av det strategiska partnerskapet till USA går hand i hand med det ännu mer grundläggande målet att inom ramen för fördjupat och breddat europeiskt samarbete säkra fred och stabilitet liksom i övrigt ge bästa förutsättningar att stärka Tysklands ekonomiska och politiska inflytande i Europa och globalt. Ett europeiskt Tyskland snarare än ett tyskt Europa är ett uttalat tyskt intresse. Tyskland framstår härvid som den ledande företrädaren för en europeisk integrationsprocess med ett federalt Europa som långsiktigt mål.

Förhållandet till Frankrike, också en historisk motståndare men nära partner sedan det andra världskriget, har störts av den tyska återföreningen. Den har skapat obalans i en relation som grundade sig på ett mer jämbördigt förhållande. Även relationen mellan dessa båda länder betingas i hög grad av geostrategiska realiteter och kommer att utgöra en annan mycket viktig grund för de tyska strategiska prioriteringarna. Ren fiendskap är mycket osannolikt ens i ett långt perspektiv. Däremot kan förhållandet bli mer problematiskt, också vad gäller konkret militärt samarbete, och möjligen också mindre centralt än tidigare.

Relationen mellan Tyskland och Ryssland representerar en av de viktigare faktorerna för Europas säkerhetspolitiska utveckling. Förhållandet kan under den närmaste tiden förväntas präglas av samarbete. Tyskland är den väststat som mest energiskt och aktivt försökt påverka utvecklingen i Ryssland. När nu det ryska trupptillbakadragandet slutförts, inleds en ny fas i de tysk-ryska förbindelserna.

Tyskland och Ryssland har delvis motstridiga nationella intressen. Dragkampen om Central- och Östeuropas militärstrategiska hemvist torde utgöra ett av de viktigaste långsiktiga



inslagen i de rysk-tyska relationerna. Därtill tillkommer Baltikum och Ukraina, vilka bl.a. representerar ekonomiska intresseområden för båda staterna.

Som direkt granne till den instabila östra delen av Europa framstår främjandet av politisk och ekonomisk stabilitet i de östra grannstaterna som ett av de viktigaste målen för den tyska säkerhetspolitiken på både kort och lång sikt. De centraleuropeiska grannstaternas inlemmande i det västeuropeiska samarbetet ses som en nödvändig förutsättning för Tysklands långsiktiga säkerhet. Tyskland har varit starkt pådrivande både inom EU och NATO i denna fråga även om viss tveksamhet om NATO-utvidgningen på senare tid framkommit. Tyskland kan förväntas ge högsta prioritet åt Visegrad-ländernas inlemmande i den västliga sfären. Dessa länder utgör Tysklands buffert mot de hot och risker som kan uppstå längre österut. Tyskland kan förväntas få en framträdande ekonomisk position också i Ukraina och de baltiska staterna.

För de gamla stormakterna **Storbritannien** och **Frankrike** har det kalla krigets slut inneburet en delvis smärtsam omvärdering av efterkrigstidens Europapolitik. Den tyska återföreningen innebar att Frankrikes möjligheter till inflytande på europeisk och inte minst tysk politisk reducerades. För Storbritannien innebar det en bekräftelse på att den speciella brittisk-amerikanska relationen avlösts av en tysk-amerikansk sådan. Frankrike utvidgar nu samarbetet med sina anglosaxiska allierade på båda sidor om Atlanten.

Bevarandet av Frankrikes ställning som europeisk stormakt utgör en utgångspunkt för fransk europapolitik. I detta ingår som nämnts en strävan att begränsa tyskt inflytande. Medlen är bl.a. den täta väv av ömsesidigt beroende som byggts upp både bilateralt och inom EU samt en stark fransk ställning inom EU. Tysklands stärkta position under de senaste åren har snarast ökat det franska intresset av att fortsätta denna integrationspolitik. Man är dock knappast beredd att acceptera ett starkt överstatligt EU, där väsentliga avgöranden hamnar utanför fransk kontroll.

Frankrike har under lång tid varit pådrivande för att minska det amerikanska inflytandet över europeisk politik. En väsentlig bakgrund har varit en fransk misstro mot USA:s långsiktiga intresse av att stå som garant för europeisk säkerhet. Västeuropas stater måste därför stärka sina förutsättningar att självständigt tillvarata sina säkerhetsintressen. På senare år har dock förståelsen för en fortsatt amerikansk närvaro stärkts i Frankrike.

Ett framtida europeiskt försvar bör, enligt fransk uppfattning, grundas på gemensamma intressen och mellanstatlig samverkan. En sådan utveckling ligger i det franska perspektivet långt fram i tiden, men skall för den skull inte förloras. Frankrike vinnlägger sig emellertid också om att säkerställa NATO:s kärnfunktioner.

Den brittiska europapolitiken innebär ett successivt uppgivande av den traditionella distansen till kontinenten. Trots detta kvarstår en strävan att kontrollera och bromsa framväxten av en Europeisk union med överstatlig karaktär. Den fortsatta integrationen bör vara evolutionär och bygga på gemensamma intressen och behov och med minsta möjliga uppgivande av nationell suveränitet.

Storbritanniens traditionella intresse för en stark transatlantisk relation består. USA ses som en garant för fortsatt stabilitet i det europeiska systemet och mot tysk dominans i Europa. Den speciella strategiska relationen till USA har som nämnts successivt försvagats. Relationen manifesteras idag främst genom det nära samarbetet inom kärnvapenområdet och genom att Storbritannien alltjämt i högre grad än övriga EU-stater ger stöd åt USA:s globala militära insatser.

## 2.4 Sydperspektiv

### 2.4.1 Inledning

Under EGs rådsmöte i Lissabon i juni 1992 konstaterades att de södra och östra kustområdena av Medelhavet, likväl som Mellanöstern, är områden som för EG har stort intresse för säkerhet och social stabilitet.

Ovanstående understryker betydelsen, liksom kriget i det f.d. Jugoslavien gör, av att i säkerhetspolitiska sammanhang också beakta utvecklingen i Medelhavsområdet och dess konsekvenser. Här möts tre världsdelar, olika ideologier, kulturer samt befolkningsgrupper respektive fattigdom och rikedom. Av detta följer att området också är en skärningspunkt för skilda intressen som direkt eller indirekt påverkar såväl global som europeisk säkerhet.

### 2.4.2 Säkerhet i Medelhavsområdet

Det största hotet mot Europas säkerhet från medelhavsregionen låg tidigare i att den arabisk-israeliska konflikten skulle eskalera till en öst-västlig storkonflikt. Med Sovjetunionens kollaps, Warszawapaktens upplösning och fredsprocessen i Mellanöstern har detta hot eliminerats.

Det potentiella hot som den sovjetiska medelhavsflottan innebar finns inte längre i och med dess upplösning och konflikten mellan Ryssland och Ukraina om det sönderrostade arvet. De amerikanska och europeiska flottornas överlägsenhet i Medelhavet är nu obestridlig.

Det militära hotet mot Europa finns främst i en spridning och vidareutveckling av massförstörelsevapen i kombination med instabilitet i den icke-europeiska delen av medelhavsregionen. Inte bara kemiska vapen utan även biologiska kan antas vara spridda i stater med regimer utan demokratisk kontroll. Uppgifter om kärnvapenprogram förekommer också. Den lärdom man kan dra av det irakiska kärnvapenprogrammet är att ett land som är villigt att investera stora summor och som har tillgång till forskare och tekniker i tillräckligt antal kan framställa ett kärnvapen utan att tilldra sig uppmärksamhet eller öppet bryta mot icke-spridningsfördragets regler.

På det ekonomiska området utgör oljan det enda tänkbara hotet mot Europa från medelhavsregionen i vid bemärkelse, antingen genom försök att bilda en leverantörskartell och utöva monopol eller genom leveransavbrott på grund av konflikter i regionen. Även om dessa risker nu ter sig avlägsna, kan de uppstå igen om t.ex. andra oljetillgångar blir knappa, eller genom politiska omvälvningar i de största producentländerna. Denna oberäknelighet kommer att bestå så länge regionen intar en dominerande ställning när det gäller energiförsörjningen. Denna ställning kan å andra sidan försvagas genom upptäckter av nya oljetillgångar, ny energiteknologi eller en omställning till andra energikällor.

Regionens politiska fragmentering begränsar i dag de tänkbara hoten mot Europas ekonomiska säkerhet. De flesta leverantörer är i högsta grad beroende av oljeförsäljning för sin egen ekonomiska välfärd och klarar inte utdragna avbrott på marknaden. Saudiarabien och Gulfemiraten skulle visserligen kunna återuppta oljevapnet, men regimernas egen position är så osäker att en sådan utmaning ter sig i högsta grad osannolik, särskilt efter Iraks attack på Kuwait. Även om Mellanösterns leverantörsposition på världsmarknaden förblir stark, kommer den potentiella tillgången på medellång sikt på leveranser från andra producenter att försvaga påtryckningsmöjligheterna på detta område.

Det främsta problemet som kan uppstå i medelhavsregionen på kort och medellång sikt ligger i de ekonomiska, sociala och politiska konsekvenserna av den snabba befolkningsutvecklingen. Utvecklingen påverkar inte bara länderna söder och öster om Medelhavet utan

även EU genom följderna av ett växande och alltmer svårhanterbart invandringstryck.

I demografiska termer var 1990 en milstolpe i Medelhavsområdets utveckling. Folkmängden i dess icke-europeiska del blev då större än den i de norra kuststaterna. Skillnaden i folkmängd kommer att öka snabbt. Under 1990-talet beräknas befolkningen längs Medelhavets norra europeiska stränder endast att öka med 16 miljoner, mot närmare 100 miljoner för länderna utmed dess östliga och sydliga kuster. Om 30 år beräknas antalet invånare i detta Europas omedelbara grannskap uppgå till en halv miljard.

Mer än två tredjedelar av områdets befolkning kommer då att leva i dess södra och östra delar. Även om den ekonomiska klyftan mellan Europa och dess närmaste omgivning kan hållas under någorlunda kontroll kommer Väst- och Sydeuropas dragningskraft att bli stor.

Med de demografiska problemen följer växande miljöproblem. Medelhavet är ett av världens mest hotade hav. Även till lands utgör miljöförstöringen ett växande problem. Luftföroreningarna och markförstöringen accelererar. Ekologiskt betydelsefulla våtmarker har reducerats med en tiondedel på kort tid och värdefull jordbruksmark bebyggs mer och mer.

Stadsbefolkningen i medelhavsområdet fördubblades mellan 1950 och 1985. Den urbana expansionen sker ofta på de bästa jordbruksmarkernas bekostnad, vilket redan skett i Egypten, som förlorar bördigt land längs Nilen. Kairo är ett exempel.

Miljöproblemen på södra sidan av Medelhavet skapar indirekta säkerhets- och stabilitetsproblem. Nedsmutsning och överbefolkning ökar utvandringstrycket och risken för en än mer akut vattenbrist är ytterligare en faktor som kan utlösa stora befolkningsomflyttningar i riktning mot Europa.

Hotet från Europas islamska grannar är inte militärt, utan kommer i stället från den växande fattigdomsklyftan och de politiska konsekvenser denna kan i form av fundamentalistiska maktövertaganden i Europas grannskap.

## 2.5 Nordeuropeiska perspektiv

### 2.5.1 Inledning

Den nordiska regionen eller ”det nordiska området” är inte ett entydigt definierat begrepp. För att vara strategiskt relevant bör begreppet omfatta de nordiska länderna jämte angränsande delar av Nordatlanten och Barents hav, de nordvästra delarna av Ryssland, Baltikum och de nordligaste delarna av kontinenten samt Östersjön.

Från svensk utgångspunkt utgör regionen en - om än heterogen - strategisk enhet. Karakteristiskt för det nordiska området är dess närhet till och beroende av andra strategiska regioner.

Dessa regioner är

- \* Ryssland,
- \* Nordatlanten och
- \* norra delen av den europeiska kontinenten.

En grundläggande faktor är naturligtvis också områdets belägenhet vid sidan av historiens allfarvägar i Europa. De militärgeografiska förhållandena påverkar dock området på mycket varierande sätt. Den allmänna geografiska svårtilgängligheten gäller egentligen endast Sverige och Norge. Den är uppenbarligen en fördel, när det gäller invasionsförsvar men också en

nackdel i allianssammanhang, vilket i hög grad påverkat Norge.

Ett par förhållanden bör betonas. Den s.k. nordiska balansen, som etablerades efter andra världskriget, baserades på ovannämnda geostrategiska realiteter men också på den stabila storstrategiska strukturen. Denna senare förutsättning existerar inte längre. Detta har i hög grad förändrat de strategiska villkoren för den nordiska regionen. Vidare gränsar EU i och med Finlands medlemskap numera direkt till Ryssland.

Närheten till Atlanten ger i sig en global strategisk dimension till den nordiska regionen. Havet har stor betydelse för förbindelserna mellan USA och Europa och ger möjlighet att tillföra hangarfartygsstyrkor och andra system för global "power projection" m.m. Det är endast i den nordiska regionen som Ryssland har tillgång till Atlanten. Detta är självfallet orsaken till att de ryska strategiska ubåtssystemen och Norra marinen är baserade i Kolaområdet. Mot denna bakgrund torde en speciell amerikansk-rysk strategisk relation komma att påverka den nordiska regionen under avsevärd tid.

Östersjön är en centralt belägen och viktig kommunikationsled. Rysslands tillgång till Östersjön har kraftigt reducerats, men samtidigt förblivit strategiskt och kommersiellt viktigt. Östersjön är vidare ett fritt hav med möjligheter för marin- och flygstridskrafter från andra länder att operera i omedelbar närhet av Rysslands centrala delar. Fria kommunikationer över Östersjön är ett väsentligt säkerhetsintresse för de utsatta baltiska staterna men även för andra strandägare. Tyskland har väsentliga intressen i området. I händelse av konflikter kan Östersjön komma att utgöra en viktig konfrontationszon.

### 2.5.2 De nordiska länderna

Norges säkerhetspolitik är för närvarande föremål för en genomlysning till följd av resultatet i folkomröstningen om EU.

Närheten till Ryssland är och förblir en avgörande faktor för säkerhetspolitiken. Kolabasens ökade strategiska betydelse för Ryssland innebär att Nordkalotten är det område vars situation har förändrats minst sedan det kalla krigets slut. Fortfarande utgör området skärningspunkt mellan två kärnvapenmakter med global kapacitet.

Grunden för norsk säkerhetspolitik är medlemskapet i NATO. Norge lägger speciell vikt vid att den transatlantiska länken i NATO bibehålls. Stor vikt läggs vid den planerade förstärkningen av det norska försvaret i händelse av krig. Det är med oro som man i Oslo mottar signaler från NATO-allierade om ett minskande engagemang. Sedan alliansens tillkomst 1949 har Norge strävat efter att vara en lojal och solidariskt ansvarstagande medlem. Detta understryks i dag ytterligare genom att Norge nu är berett att ställa förband till förfogande för NATO:s insatsstyrkor. Genom detta visar Norge sin vilja att inte bara försvara det egna landet utan även andra områden där NATO finner insats nödvändig.

Norges försvarssatsning koncentreras i övrigt alltmer uttalat till försvaret av Nordnorge. Försvaret av de södra delarna av landet anses i det nya militärpolitiska läget i ökande grad kunna baseras på alliansförstärkningar. Anslagsnivån till försvaret har i stort upprätthållits på en konstant nivå men nödvändiggör inte desto mindre omfattande kvantitativa reduktioner i krigsorganisationen. Från norsk sida betonas starkt betydelsen av att upprätthålla en försvarsstruktur som möjliggör norsk ledning av försvaret av eget territorium även vid omfattande alliansförstärkningar.

Norge är associerad medlem av VEU. Stödet till FN och OSSE stärks. För närvarande har Norge cirka 1700 man i FN-tjänst med tyngdpunkt i Libanon och det forna Jugoslavien.

Norge har varit en tillskyndare till utvidgat nordiskt samarbete efter det kalla krigets slut framförallt med tanke på de gemensamma strategiska förhållandena i norr. Samarbete sker i dag främst inom det fredsbevarande området och vad gäller försvarsmateriel. Vidare betonar

Norge behovet av samarbete där även Ryssland inbegrips för att kunna hantera miljöproblemen i anslutning till Nordnorge. Inte minst gäller detta problematiken med atomavfallet från den militära verksamheten.

Norge har sagt nej till EU-medlemskap men inte till behovet av en säkerhetspolitisk koppling till det kontinentala Europa. I dagsläget yttrar detta sig genom att så långt som möjligt utnyttja EES-avtalet och genom ett aktivt deltagande i alla andra fora, där europeisk säkerhetspolitik berörs, FN, OSSE, NATO, VEU, nordiskt samarbete och bilaterala engagemang på stor bredd. NATO-medlemskapet, kopplingen till USA och bevarandet av alliansens kärnfunktioner är emellertid även i fortsättningen de centrala frågorna för norsk säkerhetspolitik.

**Danmark** är det nordiska land som mest påtagligt förbättrat sin säkerhetspolitiska situation. Från sitt skyddade läge bakom det förenade Tyskland konstateras från danskt håll att något militärt hot inte finns idag. Detta kan jämföras med situationen före murens fall, då sovjetiska baser fanns i omedelbar närhet av danskt territorium. Det danska territoriet förblir emellertid även i fortsättningen strategiskt intressant för den makt som vill behärska Östersjön.

Danmark värnar om NATO:s fortbestånd, bl.a. för att förhindra en ökad renationalisering av europeisk säkerhetspolitik. Danmark värnar också om USAs fortsatta engagemang i Europa. Danmark är endast observatör i VEU. Om VEU ökar i betydelse kan detta vålla problem med att få danska intressen tillgodosedda.

Danmark har en lång tradition av medverkan i FN-operationer. Att medverka till stabilitet och säkerhet i omvärlden har kommit att framstå som en huvuduppgift för det danska försvaret. Som en konsekvens av den nya säkerhetspolitiska situationen har Danmark minskat resurserna till försvaret av det egna territoriet till förmån för kapacitet att verka internationellt, inom ramen för FN, OSSE eller NATO. Man har upprättat en "Internationell brigad" om cirka 4500 man, vilket utgör mer än en tiondel av försvarets fredstida styrka. Danmark avser utöka sitt internationella engagemang. Försvaret betraktas som ett "säkerhetspolitiskt instrument".

Danmarks medlemskap i EU grundar sig främst på ekonomiska faktorer. I utrikes- och säkerhetspolitiska frågor markeras distans. Undantagen från Maastrichtfördraget genom Edinburgh-mötet 1992 ger Danmark en särställning.

Sedan det kalla krigets slut har Danmark således påtagligt förändrat sin säkerhetspolitiska profil. I motsats till vad som gällde under 1970- och 80-talen då Danmark med begränsade satsningar på försvaret hade stora problem med sin säkerhetspolitiska trovärdighet inom NATO, är det nu ett land med en tydlig och aktiv säkerhetspolitik. Danmark har också visat sig villigt att gå från ord till handling, Danmarks försvarssatsningar har i stort sett varit oförändrade sedan murens fall 1989.

**Finland** har sedan 1989 genomfört en omorientering av sin säkerhetspolitik. Målet har varit att fast förankra Finland i den västeuropeiska gemenskapen. Finland har frigjort sig både från Paris-fredsavtalets och VSB-avtalets begränsningar. Finland deltar i Partnerskap för fred (PFF) samt är observatör i VEU och NACC. Det mest betydelsefulla steget utgörs emellertid av medlemskapet i EU.

Grundelementen i finsk säkerhetspolitik har formats av det faktum att Finland är granne till Sovjetunionen/Ryssland, med en lång gemensam landgräns i nära anslutning till såväl St Petersburg-området som Kolabasen i norr. Från finskt håll deklarerar man att det inte föreligger något militärt hot mot landet idag. Detta anförs trots att det genom trupptillbakadragningarna från Central- och Östeuropa har skett en ökning av den ryska militära förmågan i närheten av Finland.

Finsk säkerhetspolitik bygger i nuvarande situation på militär alliansfrihet med en i rela-

tion till sin säkerhetspolitiska omgivning trovärdig nationell försvarsförmåga. Finlands försvars-satsningar präglas också av ett stort mått av kontinuitet. En marginell nedskärning av resurserna kompenseras av en modernisering och effektivisering av försvaret. Finland hävdar att NATO-medlemskap under rådande omständigheter saknar aktualitet, men betonar samtidigt nödvändigheten av att nu inte utesluta några framtida alternativ.

Trots att alliansmedlemskap i dag inte är aktuellt för Finland förespråkas ett sammanhållet och starkt NATO med en fortsatt koppling till USA. Det sistnämnda poängteras inte minst av hänsyn till den strategiska situationen i norr.

Finland är aktiv medlem i både FN och OSSE. I FN-sammanhang har finsk lagstiftning varit en begränsande faktor eftersom den endast medger deltagande i traditionellt fredsbevarande insatser. En ändring av lagstiftningen har diskuterats. Nordiskt samarbete anses väsentligt för finska internationella insatser.

### 2.5.3 Estland, Lettland och Litauen

De tre baltiska staterna, Estland, Lettland och Litauen, utgör ännu nya statsbildningar som håller på att forma statsskick, lagstiftning och institutioner som svarar mot en modern västlig demokrati.

Deras säkerhetsproblem sammanhänger naturligtvis främst med att de till nyligen utgjorde en del av Sovjetunionen och att de direkt gränsar till stormakten Ryssland. I Estland och Lettland finns sedan sovjettiden mycket stora befolkningsgrupper som är rysktalande. I Litauen utgör de rysktalande inte samma stora andel. Här finns å andra sidan problemet med Kaliningrad som för sina landförbindelser med resten av Ryssland är beroende av transitering genom Litauen. Till bilden hör även ryska pensionerade officerare som vill stanna i de baltiska staterna samt att Ryssland till och med augusti 1998 fortsatt driver den strategiska radarspaningsanläggningen i Skrunda i Lettland.

Under sovjettiden fanns stora militära resurser i de baltiska staterna. Detta återspeglade det baltiska områdets militärstrategiska betydelse. De marina baserna i Baltikum var mycket viktiga för Östersjömarinens möjligheter att verka. Flygbaserna var genom sitt framskjutna läge viktiga både för ett framskjutet luftförsvar av det ryska hjärtlandet och för offensiva operationer.

De tre länderna anstränger sig för att bygga upp egna försvarsstyrkor. Redan på en låg nivå kan de göra det möjligt att markera en tydlig tröskel mellan fred och krig.

De baltiska staternas säkerhet stöds dock främst genom att de på olika områden upprätthåller sin suveränitet och skapar breda internationella kontakter. Därigenom bekräftas de som självständiga europeiska stater. Alla de tre baltiska staterna eftersträvar medlemskap i NATO. Litauen har även formellt ansökt om medlemskap.

Viktigt för säkerheten är emellertid också att staterna kan upprätta långsiktigt förtroendefulla förbindelser med Ryssland och andra grannländer. S:t Petersburgsområdet med sin stora befolkning och ekonomiska potential utgör av geografiska skäl en naturlig samarbetspartner, samtidigt som Baltikum är en naturlig kontakt- och handelsväg mellan nordvästra Ryssland och övriga Europa. De historiska erfarenheterna, olösta gränstvister och andra problem har dock skapat en mistro mellan ryssar och balter, som innebär ett psykologiskt hinder för utvecklingen av relationerna.

För de baltiska staterna är det viktigt att respekten för statens auktoritet bibehålls. Satsningar på och utveckling av polisväsende, gränsbevakning och andra säkerhetsfunktioner är nödvändiga för att hantera den omfattande brottslighet som följt med den stora samhälls-omvälvningen och trycket från oron i de forna sovjetstaterna. Vidare är det angeläget att minska motsättningar mellan befolkningsgrupperna och reducera konsekvenserna av de ekonomiska

och sociala klyftor som uppstått i de ekonomiska reformernas spår.

Ländernas eftersträlvade långsiktiga mål är att konsolidera sina inre förhållanden, utveckla ekonomin och etablera ett mångfasetterat samarbete med både öst och väst innebärande bl.a. medlemskap i ett utvidgat EU och deltagande i samarbete på försvarsområdet. Därmed skulle, om utvecklingen i Ryssland på motsvarande sätt blir positiv, förutsättningar finnas för en långsiktig stabilitet i det baltiska området. Av mycket stor betydelse är att en positiv ekonomisk utveckling också kommer de rysktalande befolkningsgrupperna till del.

## 2.6 Den europeiska säkerhetsstrukturen

### 2.6.1 Inledning

Avvecklingen av det kalla krigets blockkonfrontation har skett i en process där de europeiska säkerhets- och samarbetsorganisationerna samspelat med varierande relativ tyngd i olika skeden. Organisationernas roll som sådana bör varken under- eller övervärderas. Avgörande var den inre kollapsen av det sovjetiskstyrda systemet i öst, men kontrasten till den ekonomiska och politiska styrkan i det västliga samarbetet var utan tvekan en viktig faktor. Därtill kan fogas att den starka sammanhållningen i väst och förmågan till anpassning till de snabba förändringarna sannolikt spelat en avgörande roll för omvandlingsprocessens i huvudsak kontrollerade och fredliga förlopp.

Dagens diskussion om det framtida europeiska säkerhetssamarbetet förs på flera plan. Den handlar om kortsiktiga anpassningar till nya omedelbara krav och behov likaväl som ett komplicerat spel, där olika aktörers nationella långsiktiga intressen kommer till uttryck genom strävanden att reformera och omvandla de existerande säkerhets- och samarbetsorganisationerna.

De många strävanden som pågår illustrerar nödvändigheten av att bygga en alleuropeisk säkerhetsordning där alla stater kan få sina säkerhetsintressen tillgodosedda. I det följande diskuteras några av de viktigare säkerhetsorganisationerna i Europa. I bilaga redovisas medlemmar i säkerhetsorganisationer i Europa april 1995.

### 2.6.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Den europeiska säkerhetskonferensen ESK, numera Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), fick sin start i Helsingforsdokumentet 1975 och bidrog verksamt till demokratiseringsprocessen inom östblocket.

Under 1980-talet var den också ramen för en successiv förtroendeskapande process (Stockholmskonferensen m.m.) inom det militära området som lade grunden för de genomgripande rustningskontrollöverenskommelser som möjliggjordes vid blockkonfrontationens slut. Under ett viktigt skede hade ESK en dominerande roll som forum för en bred dialog mellan den västliga alliansen och östblocket. Detta utmynnade pr 1990 i bl.a. Parisstadgan Wiendokumentet och CFE-avtalet. Parisstadgan lade vidare en viktig alleuropeisk grund för förändringsprocessen baserad på principer om demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi. CFE-avtalet och de kompletterande Wien-dokumenterna har sedan bidragit till förutsägbarhet och transparens inom det militära området under en period av dramatiska förändringar i hela Europa.

Under de år som gått sedan det första Wiendokumentet antogs vid ESK:s toppmöte i Paris år 1990 har stora framsteg gjorts på en rad områden. Militär information utbyts i dag mellan OSSE:s samtliga medlemstater. Vidare genomförs utvärderingsbesök, inspektioner och observationer i stor omfattning, vilka inte bara fyller det primära syftet att verifiera ingångna avtal

utan också är förtroendeskapande genom de kontaktytor de skapar mellan militär personal från olika länder.

Vid ESK:s toppmöte i Budapest år 1994 beslöts att ge konferensen en fastare organisation. I samband med detta ändrades namnet till OSSE.

OSSE:s fasta organisation består av huvudkontoret, en generalsekreterarfunktion och ett gemensamt sekretariat för huvuddelen av OSSE:s verksamhet i Wien, kontoret för frågor rörande mänskliga rättigheter och demokratiska institutioner i Warszawa samt ett mindre sekretariat i Prag. Minoritetskommisariaten har sitt säte i Haag och den blivande domstolen, enligt Konventionen om förlikning och skiljedom inom Europeiska säkerhetskonferensen, i Genève. Vidare planeras ett regionalt kontor för Centralasien med säte i Tasjkent.

OSSE:s Permanenta Råd, inom vilket regelbundna och ingående politiska konsultationer äger rum, möts minst en gång i veckan i Wien för att diskutera aktuella frågor. Huvudstadsrepresentanter möts kvartalsvis inom ramen för OSSE:s Höga Råd i Prag. Ministerrådsmöten äger rum en gång per år och toppmöten hålls vartannat år.

Ordförandeskapet i OSSE roterar årligen samt föregås och efterföljs av vardera ett års deltagande i OSSE:s s.k. trojka.

År 1991 inrättades en parlamentarisk församling, vilken sammanträder årligen i en medlemsstats huvudstad. Församlingen skall ge råd till OSSE och till de deltagande staterna. 1994 års toppmöte i Budapest beslöt att OSSE:s ordförandeskap skall upprätthålla en aktiv dialog med församlingen samt uppmärksamma Permanenta Rådet på de rekommendationer som antas av församlingen och på motsvarande sätt informera parlamentarikerna om OSSE:s utveckling.

Till OSSE:s styrka hör organisationens unika struktur. Alla Europas stater, de f.d. Sovjetrepublikerna, USA och Kanada - sammantaget 52 stater exklusive f.d. Jugoslavien (Serbien-Montenegro) som från år 1992 är suspenderad medlem - deltar på lika villkor. Det breda deltagandet erbjuder omfattande kontaktytor mellan alla stater med knytning till europeiska säkerhetsfrågor. Det stora antalet deltagare och principen om konsensus gör beslutsfattandet tungrovt men ger samtidigt de beslut som fattas en hög grad av legitimitet. Organisationens relation till FN har formaliserats och OSSE deltar nu som observatör i FN:s generalförsamling.

Vid toppmötet i Budapest år 1994 beslöts bl.a att förmågan till tidig förvarning, preventiv diplomati och krishantering skall stärkas. Vidare antogs en uppförandekod för demokratisk kontroll av väpnade styrkor. En modell för gemensam och allomfattande säkerhet i Europa skall utarbetas. Diskussionen om denna "säkerhetsmodell för Europa" efter år 2000 utgör ett nytt instrument för att bidra till Europas säkerhet.

En viktig del av OSSE:s verksamhet när det gäller preventiv diplomati och krishantering är de s.k. missionerna som verkar ute på fältet med direkta kontakter på det lokala planet. Syftet med missionerna är att underlätta kontakter och förhandlingsuppgörelser enligt OSSE:s principer.

OSSE har också ett principiellt mandat att genomföra fredsbevarande insatser.

OSSE utgör ett viktigt instrument för Rysslands fortsatta integration i Europa, såsom varande det enda europeiska organ, där Ryssland deltar på lika villkor med de stora NATO-länderna. Medlemsstaternas politiska vilja att stärka respektive utnyttja organisationen är avgörande för OSSE:s framtid. Inte minst viktigt blir därvid Rysslands prioritering av OSSE i förhållande till FN respektive direkta bilaterala relationer till NATO och EU. Sammanfattningsvis torde dock OSSE även i fortsättningen spela en betydelsefull roll som forum för den europeiska säkerhetsdiskussionen.

Inom OSSE har en värdegemenskap växt fram kring ett brett säkerhetsbegrepp omfattande såväl militära förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och rustningskontroll som mänskliga rättigheter inklusive skydd för minoriteter, demokratins och rättsstatens principer samt sociala och ekonomiska frågor. Denna värdegemenskap samt OSSE:s medlemskrets gör organisationen unikt skickad att agera i europeiska säkerhetsfrågor.



### 2.6.3 Den Europeiska unionen

Grunden för EU, Kol och- stålunionen som tillkom efter andra världskriget hade ett uttryckligt säkerhetspolitiskt syfte. Genom utveckling av de ekonomiska förbindelserna mellan de forna fienderna skulle ett framtida krig göras omöjligt. Våra dagars utmaning är att med samma syfte utsträcka detta framgångsrika samarbete till Central- och Östeuropa och att utveckla de fredliga relationerna till Ryssland. Ett vidgat säkerhetsskapande samarbete utgör en huvuduppgift för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU.

#### *Gemensamma utrikes-och säkerhetspolitiken inom EU*

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, omfattar alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågeställningar som rör tredje land samt agerandet inom internationella organisationer. Samarbetet omfattar således regionala frågor (t.ex. Ryssland, Baltikum, f.d. Jugoslavien, Mellanöstern, Sydafrika), sakområden (t.ex. mänskliga rättigheter, nedrustning, icke-spridning, folkrätt), samarbete inom organisationer (FN och OSSE) samt frågor kring allmän säkerhetspolitik. Den fördragsmässiga utformningen och den institutionella strukturen innebär emellertid att samarbetet i realiteten begränsas till de utrikespolitiska frågor för vilka förutsättningar att uppnå en gemensam hållning kan skönjas. GUSP omfattar inte frågor mellan enskilda EU-länder.

#### *Fördraget*

GUSP-samarbetet beskrivs i Maastrichtfördragets avdelning V, artikel J, och benämns ofta andra pelarens samarbete. Detta samarbete har en mellanstatlig prägel genom att

- medlemsländerna (tillsammans med kommissionen) har initiativrätt,
- beslut i princip fattas med enhällighet,
- sakfrågor inte kan hänskjutas till EG-domstolen och kommissionen,
- övriga gemensamma organ har en begränsad roll i samarbetet.

De instrument eller beslutsordningar som står till förfogande är gemensamma positioner respektive gemensamma aktioner. De senare omfattar bredare ämnesområden för vilka EU-länderna har en långtgående samsyn och inom vilka de är beredda att genomföra en nära samordning. Enligt fördragstexten skulle det inom ramen för en redan beslutad gemensam aktion vara möjligt att fatta följdbeslut med hjälp av kvalificerad majoritet. Denna möjlighet förutsätter emellertid att alla länder är överens om tillvägagångssättet i varje enskilt fall. Hittills har möjligheten aldrig kommit till användning. Däremot är förväntan på lojalitet långtgående och i en tilläggsdeklaration till fördraget anges att varje land i möjligaste mån skall bidra till att undvika blockeringar.

Om ett beslut har fattats skall, när det gäller gemensamma positioner, varje medlemsland sörja för att den nationella politiken är i överensstämmelse med beslutet och, när det gäller gemensamma aktioner, är landet förpliktigt att handla och forma sina ståndpunkter i enlighet med beslutet.

I fördraget framhålls att GUSP på lång sikt skall omfatta utformningen av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Dessutom har EU möjlighet att anmoda Västeuropeiska unionen (VEU), som är en ”integrerad del av EU:s utveckling”, att utföra beslut inom försvarsområdet.

### *Stärkt samarbete*

I förhållande till de utrikespolitiska problem och utmaningar som Sverige och övriga EU-länderna står inför, anses inte sällan GUSP-samarbetet vara otillräckligt. Förväntningarna som ställs på GUSP är emellertid ofta orealistiskt höga. Dessutom måste det beaktas att samarbetets, i strikt mening, icke förpliktigande karaktär sätter gränser.

Samarbetet har växt fram under de senaste 25 åren och innebär idag att EU-länderna möts med tät regelbundenhet, utbyter information och synpunkter samt anstränger sig för att finna gemensamma lösningar på de utrikespolitiska frågeställningarna. Även om denna ambition inte alltid lyckas är det sällsynt att enskilda EU-länder direkt motarbetar gemensamt fattade beslut eller att en mer djupgående konfrontation mellan enskilda medlemsländer uppstår. Den lojalitet som de större medlemsländerna visar ett enskilt mindre medlemsland är påfallande stor. Det inflytande som Sverige och övriga små och medelstora medlemsländer kan utöva är således omfattande.

Vid den översynskonferens (IGC) som skall inledas år 1996 inom EU kommer GUSP att behandlas. Målsättningen inför IGC bör utgå ifrån de utrikespolitiska utmaningar, problem och hot som vi och övriga EU-länder står inför idag. På det utrikes- och säkerhetspolitiska området är det främst den instabilitet och inre osäkerhet som råder i länderna i EU:s östra och södra närområde och på flera håll i omvärlden i övrigt som måste tjäna som utgångspunkt för GUSP:s fortsatta utveckling.

Flertalet medlemsländer önskar att EU utvecklar en förmåga att motverka fattigdom, inre motsättningar (exempelvis etniska och religiösa), makthunger, nationalistiska strömningar, brott mot mänskliga rättigheter, bristande demokratisk utveckling och övriga s.k. säkerhetspolitiska lågnivåhot i omvärlden.

För att kunna hantera dessa frågor måste GUSP-samarbetet stärkas. Utöver ökad effektivitet rörande de rent diplomatiska instrumenten måste också en bättre koppling ske gentemot de ekonomiska, handels- och biståndspolitiska områdena samt rörande fredsfrämjande verksamhet.

### *Försvarsfrågan och fredsfrämjande insatser*

Debatten om inrättandet av ett gemensamt försvar inom EU:s ram i enlighet med den målsättning som anges i Maastricht-fördraget har under senare tid kommit alltmer i skymundan. NATO framstår som den enda trovärdiga, och i rådande budgetsituation realistiska, garanten för alliansmedlemmarnas säkerhet. Det faktum att EU nu har ett flertal militärt alliansfria länder som medlemmar och att Storbritannien uttryckligen motsätter sig en integration av Västeuropeiska unionen (VEU) i EU gör att ett gemensamt försvar inom EU:s ter sig komplicerat att genomföra. Inte heller Frankrike förefaller i ett IGC-perspektiv eftersträva en sådan integration. Ett dylikt beslut skulle kräva enhällighet bland alla medlemsländer.

Däremot kan flera länder väntas driva linjen i IGC att GUSP i ökad omfattning skall kunna fatta beslut som initierar aktioner på det militära området. Dessa aktioner skulle omfatta de s.k. Petersberg-områdena, dvs. fredsfrämjande operationer, katastrofhjälp samt kris-hantering och sannolikt genomföras av VEU.

För fredsfrämjande uppgifter på europeisk mark förväntar USA att de europeiska länderna tar ett ökat ansvar. Bland annat av detta skäl blir dessa frågor allt viktigare för EU, vilket också återspeglas i ett brittiskt förslag om VEU som presenterades i mars 1995 och som har fått stort genomslag i debatten inför IGC. Enligt detta förslag skulle ett samspel ske mellan EU och VEU i beslut om dylika operationer, men genomförandet skulle överlåtas till VEU. Oberoende av respektive lands status i VEU, skulle möjligheten till deltagande i operationer ges efter beslut som fattas från fall till fall. Detta skulle således också gälla observatörerna, till vilka Sverige hör. Operationerna förutsätts i allmänhet ske efter beslut i FN:s säkerhetsråd eller i OSSE.

### *Utvidgning av EU*

Alltsedan Warszawapaktens upplösning år 1991 har strävan att bli en del av den västeuropeiska och transatlantiska gemenskapen stått i centrum för de central- och östeuropeiska staternas säkerhetspolitik. Det slutliga målet är fullvärdigt medlemskap i EU och NATO.

EU har principiellt beslutat sig för en fortsatt utvidgning. Formerna och tidtabellen för denna är ännu oklara och delvis omtvistade.

Effekterna på institutionerna och EU:s ekonomi blir genomgripande vid ett medlemskap om 20 eller 25 stater. Förändringsprocessen kan komma att utsätta sammanhållningen inom EU för stora påfrestningar. Varierande villkor för olika medlemmar presenteras ibland som en lösning. Emellertid saknas ett tillfredsställande recept på hur en sådan skulle fungera och vara uppbyggd.

Målsättningen att uppnå fullt EU-medlemskap medför långtgående anpassning i samtliga länder. Vägen till fullt medlemskap innehåller emellertid många steg som i varierande grad är öppna för de olika länderna redan på kort sikt. Flera stater har redan idag relativt omfattande ekonomiska samarbetsavtal med EU. De baltiska ländernas Europavtal minskar risken för att dessa länder skulle särbehandlas i den kommande utvidgningsprocessen och riskera att hamna öster om några nya skiljelinjer i Europa. Ryssland är positivt inställt till EU-utvidgningen.

I sin strävan att bli medlemmar i EU vinlägger sig staterna i Central- och Östeuropa om att utveckla sina demokratiska och ekonomiska system så att en framtida anslutning skall underlättas. Detta har i sig en stabiliserande och säkerhetspolitisk effekt.

### **2.6.4 North Atlantic Treaty Organization**

NATO-alliansen utgör både ett instrument för kollektivt försvar mot yttre hot och ett instrument för samfällid säkerhet byggd på nära politiskt och militärt samarbete mellan medlemsstaterna. NATO-fördraget återges i bilaga. Samarbetet i NATO mellan medlemmarnas regeringar stöds av ett direkt parlamentariskt samarbete i North Atlantic Assembly (NAA) vars delegater utses på grundval av de politiska partiernas representation i respektive parlament.

Den kollektiva försvarsdimensionen har alltmer kommit i bakgrunden. De yttre hoten mot NATO:s medlemmar är för överskådlig tid av långt mindre omfattning än tidigare. Uppgiften att försvara sina medlemmar mot yttre hot kvarstår, men innebär långt mindre anspråk på stående militär styrka. Som en följd härav pågår en genomgripande reformering av både ledningsstruktur och militär styrkestruktur.

Från ett NATO-perspektiv har nya uppgifter tillkommit som både understryker behovet av strukturell reformering och aktualiserar omfattande nya verksamheter. NATO:s roll som säkerhetsbyggande organisation har sålunda alltmer kommit i förgrunden och får i den nya europeiska situationen en allt större betydelse.

Grunden för NATOs förmåga att ta på sig en ledande roll i det fortsatta säkerhetsbyggandet lades under det kalla kriget. Dess styrka bygger på en kombination av stark intressegemenskap, institutionell stabilitet samt omfattande ekonomiska och militära resurser. Därtill kommer det amerikanska ledarskapet. Fyrtio år av politiskt och militärt samarbete i den integrerade ledningsstrukturen har etablerat en stabil plattform för militär-politisk samverkan. Samtidigt finns en sårbarhet som bl.a. sammanhänger med avsaknaden av ett klart definierat yttre hot och förändringar i USAs syn på sina intressen i Europa.

NATO tog redan 1990 i den s.k. Londondeklarationen de första stegen mot en ny roll som huvudaktör i det fortsatta förändringsarbetet. Nya uppgifter att befrämja stabilitet och fred i östra Europa liksom medverkan i internationell krishantering tillkom. Uppgiften att stödja den demokratiska reformeringen av de tidigare Warszawapaktstaternas krigsmakter och att bygga upp förtroendefulla relationer med de tidigare motståndarna utgjorde huvudmotiv när NATO

i december 1991 tog initiativet till bildandet av det s.k. Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC). NACC utgör sedan dess ett forum för dialog kring säkerhets- och försvarspolitiska frågor. NATO:s roll som FN-instrument i det forna Jugoslavien och PFF-initiativet 1993 har också varit viktiga steg i den fortsatta breddningen av NATO:s uppgifter och intresseområden.

NATOs medlemsländer vill inte skapa nya resurser för de fredsfrämjande insatser som nu aktualiserats utan vill finna former för att kunna agera med utnyttjandet av befintliga resurser inom NATO. Alla länder behöver därvid inte nödvändigtvis delta, samtidigt som samarbete kan ske även med icke NATO-medlemmar.

Toppmötet i Bryssel i januari 1994 har gett en viktig inriktning genom beslutet att inom ramen för den existerande ledningsstrukturen bygga upp rörliga element som främst skall kunna fungera som självständiga ledningsstaber för att leda flexibelt sammansatta och uppgiftsbestämda NATO-styrkor vid insatser som inte sammanhänger med det direkta försvaret av NATO-ländernas territorier.

Sådana s.k. Combined Joint Task Forces (CJTF) skall efter beslut i NATO också kunna ställas under VEU-ledning och kunna innehålla förband från icke NATO-stater. De uppgifter som främst kan aktualiseras är olika typer av fredsfrämjande och humanitära insatser liksom krishanteringsuppgifter utanför NATO-området. Utformningen av dessa CJTF innehåller många komplicerade politiska och tekniskt-organisatoriska problem. På det politiska planet finns grundläggande frågor som rör NATO:s framtida militär-politiska struktur. I första hand är det därvid Frankrikes särskilda ställning utanför det integrerade militära samarbetet som innebär problem.

På det organisatoriska planet handlar det om att finna lösningar som i så stor utsträckning som möjligt kan bäras upp av NATO:s nuvarande integrerade ledningsstruktur. Från NATO:s sida är målsättningen att kunna bibehålla så mycket som möjligt av det nuvarande samarbetet tills man klart kan se fungerande alternativa strukturer. CJTF-konceptet förefaller med den inriktning som hittills givits inrymma betydande potential. Hur långt och i vilken takt denna kommer att tas i anspråk kommer inte minst att styras av behov och politisk vilja att utnyttja de instrument som genom CJTF och PFF-samarbetet sätts i NATO:s eller VEU:s händer.

NATO har under de senaste åren befast sin position. Omvandlingen av organisationen fortsätter. Förändringstrycket kommer att vara mycket stort under de närmaste åren. Alla de öst- och centraleuropeiska staterna liksom flertalet stater i det upplösta Sovjetunionen ser idag ett fortsatt starkt NATO som det främsta stödet för stabilitet och säkerhet och eftersträvar ett nära och omfattande samarbete och också medlemskap i det förstnämnda fallet.

### *Utvidgning av NATO*

Frågan om NATO-medlemskap handlar ytterst om säkerhetsgarantier enligt NATO-fördragets artikel 5. Reglerna för upptagande av nya medlemmar i NATO anges i artikel 10. Där sägs att varje europeisk stat, som kan bidra till att främja fördragets principer och som kan bidra till säkerheten i det nord-atlantiska området, genom enhälligt beslut av NATO:s medlemsstater kan inbjudas att ansluta sig till fördraget. En eventuell utvidgning av NATO är därmed en övervägande politisk fråga som inte i sig förutsätter en strukturell anpassning. I slutändan handlar det om en avvägning mellan olika situationsberoende politiska intressen. NATO har därför hittills mycket avsiktligt undvikit att närmare precisera sina kriterier för en framtida utvidgning. Vissa krav torde dock kunna betraktas som självklara. Av NATO-fördragets allmänna mål följer sålunda att varje medlemskandidat måste kunna visa sig vara en fungerande och stabil demokrati som respekterar grundläggande mänskliga rättigheter, nationella minoriteters intressen och förbinder sig att lösa alla konflikter med andra NATO-medlemmar med enbart fredliga medel.

Därtill kommer att en stat som skall kunna delta fullt ut i NATO:s integrerade militära

samarbete måste kunna demonstrera fullständig politisk kontroll över det militära försvaret. De militära styrkorna måste i tillräcklig grad vara organiserade, utrustade och utbildade så att de kan samverka med andra allianspartners militära styrkor och ge ett positivt bidrag till NATO:s gemensamma försvar.

Av detta följer att det finns en rad åtgärder som den enskilda kandidatstaten kan vidta för att främja sina framtida möjligheter att bli accepterad som medlem, men det står också klart att frågan om framtida utvidgning till sist är och förblir en politisk fråga underkastad de nuvarande NATO-staternas avgörande.

För NATO innehåller utvidgningsfrågan en rad svåra ställningstaganden som i hög grad också berör strukturell anpassning. Å ena sidan eftersträvas ett nära samarbete med de öst- och centraleuropeiska staterna om dagens stabilitets- och säkerhetsproblem i Europa. Från dessa utgångspunkter ses det som angeläget att redan i dag knyta dessa stater så nära som möjligt till det breda samarbetet inom NATO. Därigenom säkerställs att NATO-organisationens resurser på ett effektivt sätt kan bidra till den nödvändiga demokratiseringen och reformeringen av dessa staters politisk-militära strukturer.

Å andra sidan vill man slå vakt om den existerande NATO-strukturens funktionsduglighet. Den bärande principen i NATO-samarbetet är konsensusbeslut byggda på intressegemenskap. En expansion av medlemskretsen till att omfatta stater, som skiljer sig i sin politiska och militära mognad, riskerar att försvaga NATO:s inre styrka och därmed också försvåra den pågående inre konsolideringen och anpassningen till nya uppgifter. Till detta kommer en fruktan för att bygga in nya konflikter i NATO-organisationen innan tillräckliga instrument och förutsättningar skapats för att hantera dessa.

Därtill innehåller utvidgningsfrågan en svår avvägning som rör de nya gränsdragningar som skulle aktualiseras i öst, om vissa stater blir medlemmar i NATO medan andra förblir utanför. Det handlar såväl om gränsdragningar mellan olika grupper av stater inom Central- och Östeuropa som om Rysslands framtida roll i förhållande till både NATO och de östeuropeiska staterna.

Många menar dock att NATO-utvidgningen är en process som visserligen kan ta tid men som i längden inte går att stoppa. Det kan för de nuvarande NATO-länderna i längden vara politiskt svårt att säga nej till de central- och östeuropeiska ländernas anspråk på medlemskap. Observeras bör dock att ratificering i alla de 16 NATO-ländernas parlament är en nödvändig förutsättning för en utvidgning.

### *Partnerskap för fred*

NATO:s inbjudan i januari 1994 till länderna i det Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC) samt andra OSSE-stater "som kan och vill bidra" att delta i ett nytt samarbetsprogram kallat Partnership for Peace (Partnerskap för fred, PFF) utgör en formel som åtminstone temporärt hanterar många av de motstridiga intressena beträffande utvidgning. Genom att inbjudan riktades till samtliga OSSE-stater undvek NATO att etablera nya politiska gränslinjer i Europa. I förhållande till NACC innebär PFF ett mer praktiskt inriktat samarbetsprogram, vilket i viss utsträckning bättre motsvarar önskemålen i de länder som eftersträvar fullt medlemskap i NATO. PFF-initiativet har inneburit att NACC alltmer kommit i skymundan.

Grundläggande för PFF är att varje enskild stat bestämmer inom vilka områden och på vilket sätt den är beredd att samarbeta. PFF-samarbetets totala omfattning fastslås i det s.k. ramdokumentet. Detta bygger i allt väsentligt på FN:s och OSSE:s stadgar och dessa principer bekräftas genom att ramdokumentet undertecknas av samtliga deltagarstater. De individuella avtalen tillgodoser ett behov av att selektivt utveckla samarbetet mellan olika stater och NATO. Det stora flertalet av deltagarstaterna ser PFF som ett steg mot fullt medlemskap. PFF-modellen innebär att partnerstaterna med utgångspunkt i sina individuella förutsättningar kan närma

sig NATO i olika takt, utan att NATO i dag behöver ta ställning till vare sig individuell tidtabell eller ordningsföljd mellan olika stater.

I ramdokumentet identifieras förmågan att samverka i fredsfrämjande operationer, räddningsinsatser och internationella humanitära operationer som ett viktigt mål för PFF-samarbetet. Öppenhet och demokratisk kontroll av försvarsmakter är ytterligare två viktiga huvudmål för PFF-samarbetet. Arbetet inom det fredsfrämjande området har starkt präglat PFF under det första året. Den klara betoningen av fredsfrämjande verksamhet har varit särskilt viktig för länder såsom Finland, Sverige och Österrike som klart uttryckt att man deltar i PFF-samarbete på en alliansfri grund. För närvarande har 26 stater anslutit sig till PFF-samarbetet.

Ryssland skrev sommaren 1994 under PFF:s ramdokument, men har ännu inte undertecknat något individuellt avtal. Rysslands medverkan i PFF skall knappast uppfattas som ett ryskt acceptande av en med övriga partnerstater jämställd ställning visavi NATO. Snarare skall det ses som ett uttryck för att Ryssland accepterat att PFF framöver kommer att vara den ram inom vilken mycket av det praktiska säkerhetsarbetet kommer att ske.

PFF:s framtida roll är således beroende av NATO:s utveckling och utvidgning. De stater som aspirerar på medlemskap kan ta de första stegen mot praktisk militär samverkan. Genom de delar av samarbetet som syftar till ökad öppenhet och demokratisk utveckling vill NATO säkerställa en omställning till demokratiskt kontrollerade försvar i nya medlemsländer. Genom Planning and Review Process, PARP, kommer de praktiska möjligheterna till samverkan mellan NATO- och PFF-staterna att utvecklas ytterligare. Om NATO utvidgas med ett begränsat antal stater skulle ett PFF-samarbete med Ryssland och övriga länder i östra Europa kunna motverka uppkomsten av nya konfrontationslinjer. Behovet att genomföra effektivare och säkrare fredsfrämjande insatser kvarstår och PFF erbjuder ett praktiskt sätt att samöva NATO-länder och PFF-partners inför sådana insatser.

## 2.6.5 Västeuropeiska unionen

### *NATO:s europeiska pelare och EU:s försvarspolitiska arm*

Västeuropeiska unionen (VEU) har sitt ursprung i Brysselfördraget som ingicks 1948 mellan Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Frankrike och Storbritannien. År 1954 modifierades fördraget och kom att få sin nuvarande lydelse. Samtidigt tillkom Västtyskland och Italien och namnet VEU antogs. Det modifierade Brysselfördraget återges i bilaga. VEU förde under lång tid en slumrande tillvaro i skuggan av NATO, men har jämsides med arbetet att stärka det säkerhetspolitiska samarbetet i Västeuropa under de senaste åren aktiverats som ett embryo till en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet.

Under lång tid uppfattades VEU, särskilt av USA, som en potentiell konkurrent till NATO. Vad man från amerikansk sida värjde sig mot var en utveckling där de europeiska NATO-medlemmarna efter en inre koordinering skulle ställa USA inför omöjliga förhandlingssituationer i NATO liksom att VEU skulle kunna dra in USA i engagemang mot USA:s vilja. I dag uppfattar man från amerikansk horisont den svaga europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten som ett problem. Därtill kommer insikten om att de europeiska NATO-medlemmarna under över-skådlig framtid är beroende av stöd av amerikanska eller gemensamma NATO-resurser vid praktiskt taget varje tänkbar multinationell insats.

Maastrichtfördraget definierar VEU:s roll som bärare av EU:s framtida gemensamma försvarspolitik och därmed som en länk mellan EU och NATO. Inom NATO finns i dag full uppslutning bakom VEU som den europeiska pelaren i alliansen. Förhållandet mellan VEU och NATO regleras därvid ytterst av en gemensam syn på att VEU aldrig kan ta på sig uppgifter som står i konflikt med övriga NATO-medlemmars intressen, dvs. i första hand USA:s. Detta är ett synsätt som kodifierats i uttrycket ”separable but not separate”.

Den s.k. Petersbergs-deklarationen från 1992 stadgar att VEU skall kunna utföra humanitära insatser och räddningstjänst, fredsbevarande operationer och krishantering. En särskild planeringscell för ändamålet har tillskapats inom VEU.

De operativa insatser som VEU hittills utfört har varit av begränsad omfattning och utförts i samarbete med FN, NATO eller EU. Ett exempel på en insats som EU uppdragit åt VEU att genomföra utgörs av den civila polisoperationen i Mostar i f.d. Jugoslavien.

De associerade partnerskapen för nio stater i Central- och Östeuropa innebär att VEU tagit på sig en ny roll som forum för en vidgad europeisk säkerhetsdialog som, i motsats till NACC, PFF och OSSE, inte innefattar Ryssland eller övriga OSS-stater. Partnerskapet i VEU är ett komplement till övriga steg för att stärka banden till EU och NATO. Via partnerskapet erbjuds de central- och östeuropeiska staterna en möjlighet att delta i de säkerhetspolitiska diskussionerna inom EU.

Stödet bland medlemstaterna för en fullständig sammanslagning av VEU och EU är i dag litet. De skilda anslutningsformer, fullständig medlem, associerad medlem, observatör och associerad partner, som nu kännetecknar VEU skulle vid en sammanslagning behöva ses över. Dessutom skulle möjligheterna för VEU att vara en europeisk försvarspelare i NATO påverkas. Vidare har USA uttalat sig negativt inför en utveckling där NATO:s säkerhetsgarantier utsträcks bakvägen. Utvecklingen av relationen EU/VEU kommer kanske i högre grad att utkristallisera sig via en praktisk tillämpning av GUSP än under IGC-förhandlingarna 1996.

Den parlamentariska dimensionen i VEU består av nationella delegater från medlemstaterna som ingår i VEU:s parlamentariska församling. Delegationerna representerar även respektive land i Europarådet. VEU:s parlamentariska församling träffas två gånger årligen i Paris för att diskutera ett brett spektrum av frågor som återfinns i Bryssel-fördraget.

### **3. KÄRNVAPEN OCH ÖVRIGA MASSFÖRSTÖRELSEVAPEN**

#### **3.1 Kärnvapnens roll**

Kärnvapendiskussionen har under de senaste åren i huvudsak koncentrerats dels till det faktiska innehållet i de nedrustningsöverenskommelser som ingåtts och unilaterala nedrustningssteg som beslutats, dels till olika aspekter på problemkomplexet kärnvapenspridning. Bidragande till det senare är den under våren 1995 genomförda konferensen om översyn och förlängning av Icke-spridningsfördraget liksom att en lång rad konkreta spridningsfrågor fått hög aktualitet bl.a. i samband med skiftet av Sovjetunionens kärnvapenarv och genom händelserna i Irak och Nord-Korea.

Relativt lite utrymme har emellertid ägnats åt mer konceptuella frågor om kärnvapnens roll i den förändrade säkerhetspolitiska situationen efter det kalla kriget. Exempel på frågor som sålunda väntar på en mer inträngande analys är begreppet avskräckning efter det kalla krigets slut, drivkrafterna bakom fler staters eventuella försök att skaffa egna kärnvapen liksom behovet av "kärnvapendoktriner" och deras koppling till kärnvapenarsenalernas storlek och sammansättning. Därmed finns endast en osäker grund för att bedöma kärnvapnens roll i framtida politik.

Såväl de taktiska som de strategiska kärnvapenarsenalerna reduceras för närvarande kraftigt. Om START 2-avtalet genomförs, kommer USA:s och Rysslands strategiska kärnvapenarsenaler att reduceras till 1970 års nivå (cirka 3 500 för USA:s och cirka 3 000 för Rysslands vidkommande). Vad gäller de taktiska kärnladdningarnas antal har Ryssland angett att cirka 4 000 laddningar skall behållas. Liknande inriktning har angivits av USA. Det innebär att 10 000-tals laddningar kommer att avvecklas. Både Frankrike och Storbritannien avser att

reducera sina innehav av kärnvapen. Storbritannien avser att efter år 2005 endast inneha strategiska vapen.

Det är emellertid viktigt att notera att de traditionella kärnvapenmakternas förmåga att använda kärnvapen kommer att bestå trots kraftiga reduktioner. De amerikanska och ryska reduktionerna innebär att de strategiska arsenalerna kommer att minska till det tidiga 1970-talets nivå men kompenseras vad gäller förmåga mer än väl av den kvalitativa utveckling som sedan dess skett framför allt vad gäller vapenbärarnas precision. De övriga kärnvapenmakternas innehav har hittills inte berörts av några avtalade minskningar. Någon fortsatt kvantitativ utveckling av betydelse inom de etablerade kärnvapenmakternas, med undantag av Kina, arsenaler tycks inte pågå.

Sannolikt pågår en kvalitativ utveckling av kärnvapen, bl.a. genom datasimuleringsteknik, utan att provsprängningar behöver genomföras. USA, Ryssland och Frankrike har deklarerat moratorier, men detta innebär inte att utvecklingen av kärnvapen därför är stillastående. Inte desto mindre ter sig en ytterligare minskning av arsenalerna både möjlig och sannolik sedan nu beslutade reduktioner genomförts.

Vid sidan av de kvantitativa reduktionerna finns det också anledning att notera att beredskapen att använda kärnvapen i dag är långt lägre än det kalla krigets omedelbara insatsberedskap.

Uppbyggnad av ett begränsat skydd mot angrepp av kärnvapen har fått förnyat intresse och engagerar redan flera kärnvapenstater. Främst syftar ett sådant skydd till att skapa ett aktivt försvar mot ett relativt litet antal missiler med medellång räckvidd, ett hot som främst kan uppstå i samband med en regional konflikt. Med de utökade räckvidder som torde kunna vara aktuella i en nära framtid, kan också relativt osofistikerade system komma att utgöra ett hot mot Västeuropa. Intresset för försvarssystem har ökat både i Europa och USA efter Kuwaitkriget. En bidragande faktor är en teknisk utveckling som successivt gör denna typ av försvarssystem möjliga.

Efter det kalla krigets slut har alla etablerade kärnvapenmakter på ett eller annat sätt deklarerat att de inte betraktar någon annan kärnvapenstat som sin fiende. Å andra sidan har ingen av dem avfärdat avskräckningstanken eller förklarat sig beredda att avstå från kärnvapen. Någon form av generell och närmast existentiell avskräckningsdoktrin förefaller alltså ha betydande stöd hos dessa stater. Även om synsättet ter sig begripligt förblir det uppenbart svårt att förena med en samtidig argumentation för att förmå andra stater att avstå från motsvarande avskräckningsförmåga.

Vissa intressanta förändringar av kärnvapendoktrinerna kan noteras efter det kalla krigets slut. NATO har inte formellt gått ifrån sin "flexible response"-doktrin, men har däremot mer entydigt än förut markerat att kärnvapnen är att se som "weapons of last resort". Tillsammans med de faktiska minskningar som skett framför allt av de taktiska kärnvapenarsenalerna i Europa betyder förändringarna i praktiken att NATO tagit ett stort steg i riktning mot existentiell avskräckning byggd på förmåga till vedergällning i stället för på nukleär krigföring.

USA har inte presenterat någon ny kärnvapendoktrin. Man avser enligt sin kärnvapenöversyn att behålla en generell förmåga till avskräckning som lika mycket är avsedd mot Ryssland som en gardering mot framtida nya motståndare med kärnvapen.

Frankrike har tidigare haft en kärnvapendoktrin med tydlig udd mot Sovjetunionen. Denna har nu ersatts med en deklaration om avskräckning i alla riktningar, vilken av många tolkats inte bara som en reaktion på öst-väst konfliktens upphörande utan också som ett uttryck för oro över eventuell kärnvapenspridning till Nordafrika och Mellersta Östern.

I den ryska försvarsdoktrinen som publicerades 1993 saknas de tidigare sovjetiska utfästelserna om "no first use" av kärnvapen. Den starka reduktionen av den konventionella militära förmågan har lett till en betoning av kärnvapnens avskräckande roll som nära motsvarar den



tidigare NATO-doktrinen. Till bilden bör dock fogas att det numera är klart belagt att Sovjetunionens reella doktrin - i kontrast till den deklarerade - också under det kalla kriget i hög grad inkluderade "first use".

Kärnvapenfrågorna har under de senaste åren haft en relativt undanskymd roll i diskussionen om det europeiska säkerhetssamarbetets framtid. Inte desto mindre kvarstår kärnvapendimensionen som en grundläggande fråga i den europeiska säkerhetsekvationen. Så länge Ryssland utgör en stark kärnvapenmakt, och inget pekar i dagsläget mot ett ändrat förhållande därvidlag, förutsätter en stabil maktbalans i Europa en effektiv avskräckningsförmåga i någon form.

Frågan om och i så fall hur den amerikanska kärnvapengarantin i en framtid kan behöva ersättas av europeiska kärnvapen har ingen omedelbar aktualitet idag men ingår implicit i varje diskussion om den framtida europeiska säkerhetsstrukturen. I detta förhållande ligger ett grundläggande och av alla berörda stater delat intresse för att bevara en stark transatlantisk säkerhetsrelation genom NATO.

### 3.2 Spridning av massförstörelsevapen

Risken för spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen utgör ett par av de allvarligaste hoten mot den internationella stabiliteten. Icke-spridningsfördraget (NPT) har permanentats genom ett beslut våren 1995 att förlänga fördraget utan tidsbegränsning. Detta är av stor positiv betydelse för den framtida säkerhetspolitiska miljön. De traditionella kärnvapenstaterna, och då i synnerhet Ryssland och USA, likväl som de flesta övriga stater, har ett gemensamt intresse av kontrollregimer för att förhindra spridning av kunskap och vitala tekniska komponenter inom kärnvapenområdet.

Antalet stater med deklarerat kärnvapeninnehav är alltså begränsat till de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. Därtill bör fogas frågan om kontrollen över det tidigare Sovjetunionens många kärnvapen. Vid unionsupplösningen tillföll betydande arsener de nya staterna Vitryssland, Ukraina och Kazakstan. Alla tre har deklarerat sin avsikt att frånhända sig sin kärnvapenstatus genom att tillträda NPT som icke-kärnvapenstater och har slutit avtal med Ryssland om överlämnande av vapnen för förstöring. Spekulationerna om att någon av dessa stater möjligen skulle vilja etablera sig som kärnvapenmakt har därmed i stort sett upphört.

Vad gäller kärnvapeninnehav i övrigt kan världens stater indelas i ett par kategorier. En första kategorin utgörs av stater med klarlagd kärnvapenkapacitet, men som inte deklarerat att de innehar kärnvapen. Till dessa länder hör bl.a. Indien, Pakistan och Israel. Nordkorea har troligen framställt tillräckligt med klyvbart material för minst en kärnladdning. Efter FN:s ingripande i konflikten mellan Irak och Kuwait avslöjades att Irak, i strid med sina åtaganden enligt NPT hade utvecklat ett kärnvapenprogram. Genom beslut i FN:s säkerhetsråd 1991 vidtogs åtgärder för att förhindra Irak att skaffa massförstörelsevapen. Sydafrika hade fram till 1989 framställt sex kärnvapenladdningar. Dessa förstördes år 1990. Sydafrika tillträdde NPT som icke-kärnvapenstat 1991. Sydafrika är det enda land förutom de fem deklarerade kärnvapenstaterna som erkänt tillverkning och innehav av kärnvapen.

En andra kategori är sådana länder som snabbt skulle kunna utveckla kärnvapen. Argentina tillträdde NPT år 1995 och gav därmed officiellt upp kärnvapenoptionen. Brasilien har också avstått från kärnvapen genom att tillsammans med Argentina ingå ett gemensamt kontrollavtal rörande inspektion av samtliga kärntekniska anläggningar i de bägge länderna. Sydkorea och Taiwan har haft utvecklingsprogram för kärnvapen sedan 1970-talet och bedöms kunna tillverka vapen utan längre tidsutdräkt än något eller ett par år. Flertalet större i-länder torde kunna hänföras till denna kategori även om de inte visar ambitioner att skaffa kärnvapen.

Motiven för att överväga att skaffa sig kärnvapenkapacitet varierar. Ett motiv som nära ansluter till de etablerade kärnvapenmakernas motiv för att hålla fast vid sin kapacitet är avskräckning mot en nukleärt beväpnad och potentiellt fientlig stat eller mot en konventionellt mycket starkare stat. Prestige och ”rättvis”-skäl kan också spela in.

För utvecklingsländer som nu eventuellt har kärnvapenambitioner torde emellertid två andra motiv tillkomma. Dels kan uppenbarligen blotta antydning om sådana ambitioner vara tillräcklig för att utverka politiska och ekonomiska fördelar från en värld som försöker köpa bort det förmenta hotet. Dels kan även en relativt obetydlig kärnvapenarsenal öka omvärldens obenägenhet till intervention i en lokal konflikt.

Denna senare problematik har inte minst efter erfarenheter i samband med GULF-kriget lett till en kraftfull amerikansk satsning på motåtgärder. Dessa omfattar inte bara ”non-proliferation, dvs. internationella övnskommelser, inspektioner och exportkontroll etc. utan också ”counter-proliferation” som innebär förberedelser för militära ingripanden i preventivt syfte.

Ett särskilt problem som följt av det omfattande sovjetiska kärnvapenprogrammet är att ett stort antal tekniker och kärnfysiker friställts till följd av utvecklingen i Ryssland. Dessa specialister är av stort intresse för länder med ambitioner att utveckla kärnvapen. Särskilt gäller detta länder som ännu inte kommit så långt i sina egna utvecklingsprogram. Det är dock ett begränsat antal specialister som bedöms besitta tillräckliga kunskaper för att konstruera fullödiga kärnladdningar. Ett fortsatt internationellt engagemang för att hindra att dessa specialister rekryteras av länder med kärnvapenambitioner är därför viktigt och verkningsfullt. Viktigt i detta sammanhang är de forskarcentra som upprättats i Moskva och Kiev med uppgift att bereda civilt arbete för f.d. sovjetiska experter på massförstörelsevapen.

Om C-vapenkonventionen efterlevs innebär det att världens omfattande arsenaler av kemiska vapen gradvis kommer att förstöras och att fortsatt utveckling, tillverkning samt anskaffning förbjuds. Den långa utvecklingsperioden fram till år 2010 innebär dock att försvarspolitiska hänsyn till kemiska vapen måste tas under lång tid. Det finns fortfarande stora mängder kemisk ammunition lagrad som är svår att hantera och som det är både tidsödande, tekniskt svårt och dyrt att förstöra.

En rad regimer i framför allt utvecklingsländer har visat intresse för anskaffning av kemiska vapen. Den teknologi som erfordras för framställning är ofta relativt enkel, vilket gör att ett land förhållandevis lätt kan utveckla sådana vapen i smyg. Utsläppet av nervgas i Tokyos tunnelbana vintern 1995 illustrerar också att kemiska stridsmedel kan vara lätt åtkomliga för terrorister.

Inom B-vapenområdet finns utvecklingsmöjligheter som inger stora farhågor för framtiden. Särskilt gäller detta den snabba bioteknologiska och gentekniska utvecklingen som ger nya möjligheter för stater och också terroristgrupper att med förhållandevis små resurser konstruera effektiva biologiska vapen. Liksom vad gäller kärntekniker inom det forna Sovjetunionen finns ett betydande antal mer eller mindre arbetslösa experter inom detta område. Det är en internationell angelägenhet att dessa personer inte kommer i sold hos regimer med ambitioner på detta område.

Utöver frågor kring spridning av massförstörelsevapen bör även uppmärksammas teknologi för utveckling av vapenbärare i form av missiler och kryssningsrobotar. Särskilt när det gäller missilutveckling ligger många av de länder som även hyser kärnvapenambitioner långt framme. De faror och hot som utvecklingen medför är dock främst begränsade till berörda regioner.

Oroväckande spridningstendenser och den snabba utvecklingen inom det icke-konventionella området förblir en betydande säkerhetspolitisk risk som både direkt och indirekt påverkar Sveriges säkerhet. Som framgår kan många av riskerna inom detta område bara hanteras genom omfattande internationell samverkan och kontrollverksamhet.

## 4. DEN MILITÄRSTRATEGISKA UTVECKLINGEN

Sifferuppgifter i detta kapitel avseende försvarssatsningar och militära styrkor i olika länder är huvudsakligen hämtade från den amerikanska Arms Control and Disarmament Agency, ACDA, respektive från Militær Balansen 1994-1995 utgiven av Den norske Atlanterhavskomiteé i samarbete med International Institute for Strategic Studies, IISS.

### 4.1 Militärstrategiska drivkrafter

#### 4.1.1 Allmänt

Sveriges militärstrategiska situation har länge kunnat beskrivas utifrån ett stabilt bipolärt perspektiv. I den nya turbulenta och mångfacetterade utveckling som nu råder är det svårt att finna ett mönster som grund för en strukturerad analys och i ännu högre grad för förutsägelser om framtiden.

Ett sätt att strukturera diskussionen och kunna anlägga ett längre tidsperspektiv är att granska de långsiktiga drivkrafterna i den strategiska utvecklingen. En viktig drivkraft för olika aktörer är deras hotuppfattningar. Strategiska intressen har i stor utsträckning sin grund i just hotuppfattningar.

Strategiska intressen kan grovt uppdelas i sådana som är relativt oförändrade över långa tidsperioder och sådana som förändras förhållandevis snabbt. De förra kan härledas ur grundläggande strategiska förhållanden, huvudsakligen geografiska och därtill relaterade faktorer som t.ex. naturresurser. Även demografiska, etniska, kulturella och religiösa förhållanden kan anses höra till denna kategori. Den vedertagna benämningen härför är geostrategiska förhållanden. Dessa framstår som den bästa grunden för att i någon mån kunna finna långsiktigt bestående trender.

Föränderliga intressen härleds ur situationsberoende förhållanden som politiska och ekonomiska relationer mellan stater, alliansförhållanden etc. Det nya säkerhetspolitiska och strategiska mönstret befinner sig under fortsatt utveckling. Detta leder till ett antal ”nya” och över tiden föränderliga strategiska intressen. Dessa är inte i första hand territoriellt anknutna utan kan göra sig gällande i vitt skilda områden. De kommer troligen att spela en allt större roll också för dynamiken i utvecklingen.

Nationella strategiska intressen grundas till stor del på ovan nämnda förhållanden och återspeglas i ländernas säkerhets- och militärdoktriner.

Det är sannolikt, att den till för några år sedan rådande stabila strategiska situationen med väl definierbara strategiska intressen, var en historisk anomali. Ingenting talar heller för att den nuvarande dynamiska situationen skall bli kortvarig. Det är osäkert, om den förblir permanent, men det finns anledning att utgå ifrån att den sträcker sig väl in i 2000-talet.

Den följande redovisningen av doktriner och militära styrkeförhållanden utgår från den säkerhetspolitiska intressegrund som redovisats i de tidigare kapitlen. Sannolikt delar de olika länderna i en region ett strategiskt utgångsläge, ”arv”, grundat på den tidigare strategiska strukturen. Förändringar av detta är den kanske viktigaste processen att granska. För analysen är det därför viktigt att granska gränssytor och relationer mellan de olika regionerna.

#### 4.1.2 Skärningspunkter och gränssytor - dynamiska beroenden

En utgångspunkt för analysen är att betydelsefulla och varaktiga konflikthanledningar främst uppstår i gränssytor mellan starka och varaktiga geostrategiska intressen. Mer föränderliga strategiska intressen verkar utlösande och förstärkande. Det är emellertid de geostrategiska

intressenas tyngd som ger konfliktens dimensioner. Denna teori har också ett samband med föreställningen om ”horisontell eskalation”, dvs. att en akut men begränsad konflikt i ett område p.g.a en geostrategisk koppling kan utlösa mycket allvarligare konflikter i en annan del av världen.

Det är uppenbart, att den historiskt sett tillfälliga stabiliteten i det internationella strategiska mönstret har minskat. Detta gäller såväl inom mer eller mindre väldefinierade strategiska storheter av olika slag (regioner, aktörer eller aktörsgrupper) som mellan dem.

Dynamiken förstärks av att ett antal motstridiga tendenser kan urskiljas inom de olika huvudområdena. Samtliga dessa tendenser har också konkreta militärstrategiska implikationer.

\* I Ryssland finns åtskilliga risker för den inre instabiliteten. Samtidigt finns redan i dag en ambition att återta en stormaktsroll.

\* Inom den i huvudsak västeuropeiska säkerhetsstrukturen finns starka strävanden till ökad säkerhetspolitisk integration. Samtidigt tar sig de enskilda större ländernas nationella ambitioner och intressen allt tydligare uttryck.

\* I gränsområdet mellan ryska och västeuropeiska intressen - från Finland till Balkan - finns ett antal stater i varierande grader av strategiskt korstryck. Faktorer som gör sig gällande i området är ryska ambitioner att återställa ett starkt inflytande, staternas egen strävan efter säkerhet genom integration västerut, västlig tvekan i förhållandet till Ryssland samt olika grader av uttalade västliga nationella intressen och inre osäkerheter av bl.a. etnisk karaktär. Till allt detta tillkommer att mellanstatliga tvisteämnen finns inom området.

\* Av avgörande betydelse för såväl den globala som den europeiska utvecklingen är osäkerheten om USA:s strategiska prioriteringar. Även här finns skilda rörelseriktningar såsom:

- En säkerligen bestående tendens att minska sitt militära engagemang i Europa. För detta finns flera skäl såsom behov att koncentrera sina resurser till hemlandet och/eller omprioritera till andra områden, t.ex. Stilla Havsområdet. Även ekonomisk och annan rivalitet mellan USA och Västeuropa kan komma att spela in.

- Trots den ovan beskrivna tendensen visar USA också en vilja att av flera skäl bibehålla ett väsentligt inflytande i Europa.

- Strävan att upprätthålla en särskild strategisk relation med Ryssland, bl.a. av kärnvapenstrategiska skäl, eventuellt på europeiska intressens bekostnad.

Till dessa disparata strategiska trender kan läggas mer generella företeelser som ytterligare förstärker osäkerheten och bredden i möjliga utvecklingsalternativ i ett långt tidsperspektiv.

Hit hör osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen såväl generellt som hos enskilda aktörer. Förutsägelseerna om den framtida ryska ekonomin - och därmed förutsättningarna för den framtida ryska militära potentialen - varierar från total ekonomisk kollaps till ett spirande välstånd. De europeiska och amerikanska ekonomierna lider av allvarliga problem och utsätts för tilltagande konkurrens från främst ostasiatiskt håll. Det internationella ekonomiska beroendet ökar i snabb takt. I det här aktuella långa tidsperspektivet kan dessa utvecklingar inverka på den militärstrategiska processen på mycket varierande sätt.

Hit hör också sedan länge befintliga men av den allmänna strategiska upplösningsprocessen

frigjorda kulturella, etniska och religiösa motsättningar. Kulturgränser sammanfaller inte med statsgränser eller strategiska intresseområden men har återigen visat sig betydelsefulla.

Detta leder till att det långa tidsperspektivet rymmer mycket varierande militärstrategiska utvecklingsalternativ. Det enda som säkert kan hävdas är att den framtida militärstrategiska utvecklingen kommer att karakteriseras av stor dynamik och oförutsägbarhet. Nya strategiska mönster och tidigare okända styrkekombinationer är fullt tänkbara.

## 4.2 Doktriner

### 4.2.1 Allmänt

Doktriner med militär- eller säkerhetspolitisk inriktning återspeglar de strategiska intressen och ambitioner som respektive aktörer har. Andra doktriner beskriver i mer operativa termer sättet att föra striden. I många fall är doktrinerna en kombination av båda typerna.

Doktrinernas innehåll och detaljeringsgrad varierar avsevärt mellan olika aktörer men ger god uppfattning om bakomliggande hotuppfattningar. Den allmänna trenden i doktrinutvecklingen efter det kalla krigets slut är att lokala och regionala konflikter ses som mest sannolika medan storkriget bedöms mindre troligt. De regionala konflikterna karakteriseras bland annat av att de i konflikten ingående styrkorna kommer att vara av mycket skilda slag, alltifrån irreguljära förband till strategiska styrkor.

Tyngdpunktsförskjutningen mot mindre konflikter resulterar i en klarare uppdelning mellan mobila lättillgängliga styrkor med hög beredskap och de styrkor som skulle krävas för ett storkrig. De senare kräver mobilisering och kompletterande utbildning innan de är insatsberedda.

Karaktären av framtida större väpnade konflikter är starkt beroende av de möjligheter som den framtida tekniken kommer att innebära. Erfarenheterna från Gulf-kriget har utan tvekan påverkat utformningen av såväl doktriner som operativa principer och förband.

Bristen på ny säkerhetspolitisk ordning och den sannolikt ökande risken för bl.a. regionala kriser och krig medför ett ökat behov av krishanteringsförmåga. Detta har resulterat i en prioritering av förband med hög insatsberedskap och mobilitet.

### 4.2.2 Ryssland

Den ryska krigsmaktens nuvarande läge liksom landets alltmer tydligt artikulerade strategiska intressen återspeglas väl i den antagna militärdoktrinen. Den har utarbetats under stor tidspress, i första hand för att man skall kunna bemästra de akuta problemen, men uttrycker självfallet också en viljeinriktning för den framtida utvecklingen.

Dokumentet avviker starkt från tidigare ryska doktriner. Sålunda är det föga konkret i fråga om den operativa inriktningen, som anges tämligen skissartat och övergripande. I doktrinen anges också att den skall gälla under en övergångsperiod, dvs. intill dess att utvecklingen i Ryssland stabiliserats och nödvändiga konkreta planer för krigsmaktens omstrukturering och utveckling kunnat utarbetas.

Två förhållanden anges som de viktigaste för Rysslands säkerhet:

För det första risken för Rysslands splittring och hotet mot den inre säkerheten, vilket kommer till uttryck i uppgifter till och struktur hos stridskrafterna. För att möta dessa hot har man beslutat organisera mobila styrkor samt ett territorialförsvar med s.k. täcktrupper, som skall kunna uppta det omedelbara försvaret.

För det andra den omständigheten att Ryssland idag inte anser sig ha tillräcklig kapacitet att möta yttre hot med konventionella stridskrafter. Av denna anledning har man tilldelat de

strategiska kärnvapnen en avgörande roll. Kärnvapnen har dessutom fått en tydligare roll som politiskt påtryckningsmedel. Strävan är att snarast återföra alla tidigare sovjetiska kärnvapen under ryskt befäl.

Sammantaget är den nya doktrinen på det strategiska planet defensiv men med en tydlig ambition att tillgodose ryska intressen i det s.k. ”nära utlandet” (den i Ryssland ofta använda termen för f.d. Sovjetrepubliker) eller inom andra områden där väsentliga ryska intressen hotas. Sålunda återfinns också betydande offensiva element i doktrinen.

Som mål har angivits att man till år 2000 skall ha genomfört doktrинens viktigaste principer. Reformarbetet torde emellertid i sin praktiska utformning med reorganisation, nyinvesteringar inom vissa högteknologiska områden, m.m. komma att bli avsevärt försenat med hänsyn till de begränsningar som bl.a den ekonomiska situationen i Ryssland medför.

#### 4.2.3 Västliga doktriner

I **USA:s** doktrin framhävs den förändrade hotbilden med regionala konflikter och hotet från massförstörelsevapen men även hot mot den amerikanska ekonomin samt en negativ utveckling av demokrati och reformsträvanden.

Styrande för utformningen av de konventionella styrkorna har varit förmågan att ”nästan samtidigt” kunna möta och hantera två regionala konflikter. Dessutom skall mindre resurser för t.ex. FN engagemang kunna avsättas. En återuppbyggnad skall kunna ske om globalt hot ånyo uppstår.

Den permanenta närvaron utanför USA minskar kraftigt i omfattning men den strategiska rörligheten avses förstärkas. Den tekniska överlägsenheten skall bibehållas. Nya okonventionella vapen kan komma att utvecklas.

Kärnvapenstyrkorna reduceras kraftigt, men man avser bibehålla ”triaden” i form av strategiska ubåtar, bombflygplan och landbaserade robotar.

Doktrинens realiserbarhet kan, med hänsyn till avdelade medel, ifrågasättas. En mer sannolik bedömning ger USA förmåga att vinna en i stället för två regionala konflikter med samtidig gard i annan riktning.

**Storbritannien** och **Frankrike** ser, även de, skyldigheter och rättigheter till globalt inflytande och strävar efter att bibehålla en förmåga att agera självständigt utanför Europa. På fransk sida finns planer att förbättra denna förmåga.

Kärnvapenförmågan avses bibehållas med strategiska ubåtar och på fransk sida även flygburna vapen.

Mot bakgrund av tidigare höga ambitioner som ej kunnat fullföljas är det tveksamt om planerna fullt ut kan genomföras.

I den **tyska** doktrinen finns en klar strävan att utveckla en oberoende ledningsförmåga, en större strategisk rörlighet samt möjligheterna att verka med stridskrafter utanför eget territorium. Hotet mot det egna landet nedtonas och vikten av tysk medverkan i internationell krishantering framhålls. Kvalificerade förband för denna typ av insatser prioriteras.

Realismen i planerna får betraktas som relativt god. Frågan om tyskt deltagande med militära resurser utomlands är dock föremål för en livlig inhemsk debatt och är ännu inte avgjord.

**NATO:s** doktrin är i grunden strategiskt defensiv och pekar på ett alltmer breddat hot. Den strategiska inriktningen har ändrats från det tidigare ”Forward Defence”-konceptet till ”Forward Presence”, dvs. tidig och framskjuten närvaro i potentiella konfliktområden.

En allt större roll som kris- och konflikthanterare både inom och utom NATO:s eget område understryks.

Doktrinen kan mer ses som ett uttryck för politisk vilja än principer för krigföring.

## 4.3 Försvarsekonomisk utveckling

### 4.3.1 Inledning

Att jämföra försvarsutgifter både över tiden och mellan länder innebär betydande svårigheter.

För det första hemlighåller ett stort antal länder uppgifter om sina försvarssatsningar, t.ex. genom att endast rapportera siffror på aggregerad nivå eller dölja försvarsutgifter under andra budgetposter.

För det andra försvåras tolkningen av tillgängliga siffror av diverse faktorer. Definitionen för militära utgifter utgör en viktig faktor. Utgiftsposter som t.ex. militära pensioner, paramilitära styrkor och civilförsvaret ingår i olika omfattning, vilket man måste ta hänsyn till. Starkt varierande inflationstakter länder emellan gör det svårt att mäta reala förändringar i försvarssatsningarna, dessutom är det inte säkert att prisförändringarna i försvarssektorn överensstämmer med de i ekonomin som helhet. Inflation är nära kopplat till växelkursförändringar och olika prisstrukturer, vilka i sin tur gör jämförelser vanskliga, särskilt mellan marknads- och planekonomier samt i tider av valutaoro.

Den nedan tecknade bilden, som bygger på material från Försvarets forskningsanstalt, är således ett försök att kort beskriva vissa tendenser, men kan ej tas till grund för preciserade jämförelser mellan länder eller andra långtgående slutsatser.

### 4.3.2 Världen

Efter en längre period av ökande globala försvarsutgifter vände utvecklingen 1986-87 i en nedgång. Under toppåren i mitten på 1980-talet svarade USA och dåvarande Sovjetunionen vardera för åtminstone 25 procent av de totala försvarsutgifterna, samt NATO och Warszawa-pakten för 45 respektive 35 procent av samma utgifter. Den generella utvecklingen förklaras av slutet på konfrontationen mellan de nämnda maktblocken och upplösningen av östblocket med kraftiga reduktioner av försvarssatsningarna som följd, både i Ryssland/OSS och övriga öststater. Under de närmaste åren är ytterligare neddragningar av försvarsanslagen att vänta, då framförallt NATO-länderna fortsätter att anpassa sina försvar till de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna. Såväl i väst som i Ryssland har dessutom rent ekonomiska aspekter fått ökad betydelse för försvarsutgifterna.

Utvecklingen i länderna utanför de traditionella maktblocken avviker delvis från den generella. Kina, Japan och övriga stater i Ost- och Sydostasien fortsätter att öka sina försvarsutgifter i reala termer. Ökningen följer relativt väl den ekonomiska tillväxten i området. Dessa länder svarar idag för uppåt 15 procent av de globala försvarsutgifterna. Även i Sydasiens ledande militärmakter, Indien och Pakistan, stiger försvarsanslagen. G60

De stora länderna i Mellanöstern satsar fortfarande mer varje år på sina krigsmakter. Allmänt kan dock en viss stabilisering märkas, bl.a. på grund av ekonomiska problem som till stor del förklaras av sjunkande oljepriser. Viktiga faktorer för utvecklingen under resten av 1990-talet är även situationen i Persiska viken samt fredsprocessen mellan Israel och övriga stater.

Afrika är den kontinent där utvecklingen av försvarssatsningarna är svårast att bedöma. För närvarande rasar uppåt tio inbördeskrig i Afrika, vilket kan driva upp de militära utgifterna i de drabbade länderna. Krig i Afrika förs dock i regel med relativt billiga vapen. Den starkaste militärmakten, Sydafrika, minskar f.n. sina utgifter. Utvecklingen på sikt är däremot svårare att ha en uppfattning om.

I Latinamerika som helhet är anslagen till försvar relativt konstanta i fast penningvärde - men de ökar något i vissa stater och minskar i andra.

### 4.3.3 USA och Västeuropa

De sammanlagda amerikanska och västeuropeiska försvarsutgifterna kulminerade i reala termer 1986-87 och har sedan dess gradvis minskat med totalt cirka 15 procent. För närvarande uppvisar alla NATO-länder utom Luxemburg och Turkiet stagnerande eller minskande militära utgifter. Inom NATO utgör USA:s försvarsutgifter (1993 års siffror) ungefär 60 procent av de totala utgifterna; de brittiska, franska och tyska utgifterna motsvarar cirka 8 procent var; och de övriga 11 medlemstaterna står för de sista 15 procenten. Utvecklingen av de sammanlagda försvarssatsningarna påverkas således i hög grad av USA. Den årliga förändringen av den amerikanska försvarsbudgeten kan vissa år vara i nivå med t.ex. Tysklands eller Frankrikes hela militära anslag

USA upprustade kraftigt under 1980-talets första hälft då försvarsutgifterna ökade med drygt 50 procent i reala termer på sex år. Försvarsbördan för den amerikanska ekonomin, uttryckt som försvarsutgifternas andel av BNP, ökade från 5.1 till 6.6 procent mellan 1980 och 1986. Därefter har emellertid anslagen minskat med cirka 1/4 i fast penningvärde, dvs. snabbare än i flertalet NATO-länder. De ekonomiska nedskärningarna drabbade initialt framförallt materielutgifterna, vilka sjönk med knappt 2/3 fram till 1994. 1996 kommer dock även en 25-procentig nedskärning av den aktiva personalstyrkan, till 1 445 000 man, att avslutas, medan inköp av försvarsmateriel åter planeras att öka reellt i värde. Anslagen till forskning och utveckling FoU, har minskat betydligt mindre än övriga utgiftsslag och ökar igen kommande budgetår. I dagsläget avsätter USA 4.3 procent av sin BNP till försvar och med aktuell planering avses andelen att minska till drygt 3 procent mot slutet av 1990-talet.

Minskningarna av de europeiska försvarsutgifterna har hittills varit mindre än de amerikanska. I motsats till USA höjde de europeiska NATO-staterna den reala utgiftsnivån väsentligt under 70-talet, totalt med 20-35 procent. Efter 1980 är bilden mer splittrad. I Belgien, Spanien och Storbritannien fortsatte anslagen att växa till mitten av decenniet för att sedan sjunka tillbaka till en nivå motsvarande den tio år tidigare. I Tyskland, Nederländerna och Danmark bibehöll man i stort 1980 års utgiftsnivå fram till 1990. I Frankrike, Norge och Italien ökade försvarssatsningarna kontinuerligt under i princip hela 80-talet, om än i minskande takt. I Finland hade försvarsanslagen fram till 1990 länge en stadig tillväxt med mer än en fördubbling på en tjugoförårsperiod. Utgångsnivån var dock låg och i samband med den senaste ekonomiska krisen har ett trenderbrott skett. Som jämförelse kan nämnas att den reala anslagsnivån i stort sett var konstant i Sverige under 70- och 80-talen.

Sedan 1990 har de militära utgifterna börjat falla i flera länder. Framförallt gäller detta Storbritannien, Tyskland och Nederländerna. Mätt som andel av respektive lands BNP har utgifterna minskat med mellan 0.4 och 1 procent, vilket i Tysklands fall innebär en real neddragning på mer än 20 procent. Ytterligare nedskärningar i storleksordningen 10 procent planeras under de närmaste åren i dessa stater, varefter utgifterna skall stabiliseras reellt. Storbritannien avsätter f.n. cirka 3.4 procent av sin BNP till försvar, Tyskland 1.8 procent samt Nederländerna 2.2 procent. I Frankrike planeras försvarssatsningen de närmaste åren ligga kvar på minst nuvarande nivå i fast penningvärde. Idag utgör militära utgifter cirka 3.3 procent av landets BNP. Sveriges försvarsbörda, mätt på samma sätt, sjönk långsamt under 1970- och 80-talen från ungefär 3.5 till 2.5 procent av BNP, vilket idag är ett medelvärde bland de europeiska småländerna. Försvarets andel av BNP i Danmark, Norge och Finland är f.n. cirka 1.9, 3.2 resp 1,5 procent.

Inriktningen på minskade försvarssatsningar är en direkt följd av förändringarna av den säkerhetspolitiska miljön. Det är viktigt att konstatera att de ekonomiska drivkrafterna bakom nedskärningarna är stora även i väst, om än inte tvingande på samma sätt som i öst. Försvarsindustrin i både Europa och Nordamerika har emellertid drabbats hårt av minskade militära



beställningar. Många av de aktuella företagen möter också en ökande konkurrens på sina civila marknader. Omstruktureringen av denna sektor pågår alltså och en av trenderna är ett växande internationellt samarbete inom dyra materielprojekt, t.ex. stridsflygplan. En fråga som är nära kopplad till utvecklingen i försvarssektorn är även finansiering av nationell forskning, vilket framförallt i USA utlöste en debatt och en del åtgärder för att garantera densamma.

#### 4.3.4 Ryssland/OSS och Östeuropa

Den allmänna uppfattningen är att försvarsutgifterna i östblocket steg kontinuerligt i reala termer fram till i början av 1980-talet. Utvecklingen därefter är mer svårbedömd. De sovjetiska militärutgifterna utgjorde 80-90 procent av Warszawapaktens totala försvarssatsning och kan i mitten på 1980-talet ha varit i nivå med de amerikanska, omräknat i köpkraftspariteter, men stor osäkerhet råder. Detta skulle enligt amerikanska uppgifter ha motsvarat uppåt 15 procent av landets BNP. Efter 1985 började försvarsbudgetarna krympa reellt i Sovjet och dess satellitstater. Den sovjetiska staten släppte för första gången 1989 siffror som sades representera verkliga försvarsutgifter, uppgående till 77 miljarder rubel i löpande priser eller 8.5 procent av BNP. När det gäller uppgifter före 1989 råder konsensus bland västbedömare om att de verkliga anslagen var två - tre gånger större än de uppgivna. Än idag finns vissa tvivel rörande trovärdigheten i uppgivna budgetsiffror, även om det nu är väsentligt svårare att dölja försvarssatsningar än tidigare.

Militärutgifterna i Ryssland/OSS kan ha fallit med mer än 40 procent i fast penningvärde mellan 1989 och 1994, varav den stora nedgången skedde efter Sovjetunionens upplösning 1991-92. Idag är det endast Rysslands och Ukrainas krigsmakter som har resurser utöver vad som krävs för underhåll. Av de sovjetiska försvarsstyrkorna bekostade Ryssland traditionellt cirka 2/3. Sålunda beräknas resursnivån för den ryska försvarsmakten, sedan 1992-93, ligga på ungefär 1/3 av den sovjetiska försvarsbudgeten i mitten på 1980-talet. Tre viktiga anmärkningar bör dock göras:

\* För det första, de höga och starkt varierande inflationstakterna i Ryssland/OSS gör det svårt eller omöjligt att bedöma effekten av budgetförändringar från det ena året till det andra.

\* För det andra, försvarsbudgetens andel av BNP avses ligga kvar på 5-6 procent även i år, vilket bör innebära en real neddragning eftersom landets BNP förväntas nedgå ytterligare med storleksordningen 5-10 procent. Rysslands officiella BNP är enligt många bedömare lägre än den verkliga, vilket skapar ytterligare osäkerhet om sifferuppgifternas innebörd.

\* För det tredje, till de nämnda 5-6 procenten bör s.k. försvarsrelaterade utgifter adderas, vilka i 1995 års budget beräknas till cirka 2 procent av BNP. Till dessa utgifter hör bl.a. anslag för inre ordning och säkerhet samt mobilisering.

Det går inte att utesluta att ytterligare relevanta anslag ligger dolda i andra budgetposter. Den officiella försvarsbudgetens storlek skall eventuellt uppfattas lika mycket som en politisk signal, som ett uttryck för de militära satsningarna. Sannolikt kommer endast en del av de budgeterade medlen verkligen den ryska försvarsmakten till del. Uppgifter finns om att upp emot 25 procent av anslaget ej betalades ut 1994 och att betydande summor försvinner p.g.a. ekonomiska oegentligheter och tilltagande korruption.

Inom ramen för den krympande ryska försvarsbudgeten har även betydande förändringar framtvings genom att nedskärningar fått göras inom områden där de varit möjliga att genomföra. Kostnaderna för personal, drift och underhåll har ökat från 25 till närmare 55 pro-

cent av försvarsutgifterna mellan 1990 och 1994. Samtidigt minskade anslaget till FoU från 20 till 6 procent. Medelstilletdelningen för materielanskaffning föll med 70-80 procent i fast värde under samma period och utgör nu cirka 20 procent av budgeten.

Målet med det aktuella systemskiftet i Ryssland är bl.a. en fungerande samhällsekonomi som kan generera ekonomisk tillväxt och allmän välfärd till dess medborgare. Detta mål är med tillgängliga nationella resurser ej förenligt med nuvarande reala nivå på försvarsutgifterna. Exakt vilken utgiftsnivå som är förenlig med ekonomisk tillväxt, eller när Ryssland återigen kan öka sina militära utgifter, är omöjligt att avgöra. Svaren är dels beroende av den allmänna politiska och ekonomiska utvecklingen, dels av vilka prioriteringar som görs. En eventuell politisk förändring som innebar att civila hänsyn kunde nedtonas, skulle ge helt andra möjligheter att på kort tid öka försvarsansträngningarna. Det skulle dock kräva att militära intressen dominerar över de många andra intressen som utvecklats de senaste åren och att man återinför ett stort mått av planhushållning med inriktning på militär upprustning.

Den framtida ekonomiska utvecklingen i Ryssland/OSS är som antytts mycket svår att förutsäga. De många problem som hela OSS står inför ger anledning till pessimism. Även i händelse av en mycket gynnsam utveckling lär det ta minst fem år enbart att nå sovjettidens sista produktionsnivåer. Den militära delen av försvarsindustrin producerar i dag mindre än 20 procent av vad den gjorde år 1991, vilket ändå är mer än vad krigsmakten behöver eller kan betala för. Överutbudet har bl.a. resulterat i en ökad strävan att exportera försvarsmateriel. Denna har hittills haft begränsad framgång även om en uppgång kunde noteras 1994. Neddragningarna av denna industrisektor går långsamt och en del tyder på att man avser att försöka behålla den till stora delar, såväl av säkerhetspolitiska som kommersiella skäl. Bris-tande kontinuitet under 1990-talet inom militär produktion och FoU kommer att påverka materielkvaliteten inom en mängd områden långt efter sekelskiftet.

I de sex mindre central- och östeuropeiska länderna - Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien - har försvarsanslagen minskat väsentligt och i flera fall halverats sedan 1980-talets mitt. Nedgången har bromsats men fortfarande köper regeringarna i dessa stater nästan ingen försvarsmateriel. Förutom ländernas finansiella situation inverkar det faktum att deras säkerhetspolitiska roll är oklar, vilket i sin tur skapar osäkerhet om vilken typ av försvar de behöver. En anpassning av försvarsindustrins kapacitet har skett på 1990-talet. Processen har gått betydligt snabbare än i Ryssland men är knappast avslutad. Flera av de exportinriktade företagen i Tjeckien, Slovakien och Ungern torde ha förutsättningar att överleva, bl.a. genom diversifiering in på civila marknader.

Det pågående kriget i f.d. Jugoslavien får med all sannolikhet betydelse för ambitionen att rusta inom området liksom i grannländerna. Trots vapenembargot torde en fortlöpande tillförsel ske av krigsmateriel. Detta är dock ännu inte något som kunnat analyseras i förvarsekonomiska termer.

#### 4.3.5 Kina och Japan

De reallt stigande försvarsutgifterna i Ost- och Sydostasien förklaras framförallt av Kinas och Japans ökade ansträngningar. Japans militära utgifter har sedan 1976 legat på cirka 1 procent av landets BNP, vilket med ekonomiska tillväxtsiffror på 4-5 procent under flertalet år lett till anslag i nivå med Frankrikes. Tillväxten i BNP och försvarsbudget har f.n. avstannat men kan förväntas öka.

I Kina sjönk försvarsanslagen under 1980-talet. Sedan år 1989 har dock den kinesiska försvarsbudgeten mer än fördubblats i löpande priser. Statliga företrädare i landet hävdar att ökningen mer än väl uppvägs av försämrat penningvärde, trots att den officiella aggregerade inflationen endast var cirka 50 procent fram till 1994. Givet dessa siffror har budgeten vuxit

realt med ungefär 1/3 mellan 1989 och 1994. De kinesiska myndigheterna släpper ingen information om de olika delposterna i försvarsbudgeten, men det anses att den officiella budget-siffran endast täcker utgifter för personal, drift och underhåll. Områden som saknas helt eller delvis inkluderar t. ex. FoU, materielanskaffning, paramilitära styrkor med upp till 2 000 000 man och inkomster från den kinesiska krigsmaktens omfattande kommersiella aktiviteter.

Lägger man ihop tillgängliga uppgifter om dessa områden plus några till hamnar man på den dubbla officiella utgiftsnivån, dvs. cirka 3 istället för 1.5 procent av BNP. Ett försök att beräkna värdet av Kinas nuvarande försvarsutgifter i köpkraftspariteter kan ge ett intervall mellan 31 och 92 miljarder dollar, vilket är 5-15 gånger högre än den officiella siffran, omvandlad med löpande växelkurs. Oavsett vad den korrekta nivån är kan man konstatera att Kina med årliga ekonomiska tillväxttal på upp emot 10 procent, kommer att få ekonomisk potential att spela en växande militär roll inom ett allt större geografiskt område.

## 4.4 Stridskrafter

### 4.4.1 Ett framtida krigs karaktär

Utvecklingen av de konventionella stridskrafterna styrs av en växelverkan mellan doktriner, teknisk utveckling, ekonomiska förutsättningar m.m. och av uppfattningar om ett framtida krigs karaktär. Ett försök att sammanfatta dagens tendenser ger följande bild.

Det dominerande konfliktscenariot har övergått från bipolärt världskrig till mer regionala eller lokala krig med flera aktörer inblandade. Arten av konflikt - alltifrån ett högteknologiskt krig till krig med knivar och spjut - dess betydelse för de olika aktörerna samt deras resurser kommer att bestämma vilka medel och metoder som väljs i en mycket vid skala.

Internationella bedömningar om framtida krigs karaktär är ofta grundade i slutsatser som hämtats från GULF-kriget. Utformningen av den utvecklade världens stridskrafter torde främst påverkas av en strävan att utnyttja de möjligheter tekniken erbjuder.

Tekniska framsteg ökar slagkraft, räckvidd och precision hos dagens och morgondagens vapen. Den tekniskt underlägsne får svårare att skapa handlingsfrihet och ta initiativ.

Utvecklingen av lednings- och underrättelsesystem kommer att medge att motståndarens större styrkor kontinuerligt kan följas i nära realtid. Samtidigt ger systemen möjlighet att samordna de egna styrkornas verksamhet såväl tidsmässigt som över stora områden. Vapensystemens räckvidd och precision möjliggör bekämpning på stora avstånd.

Ledningskriget, som innefattar insatser som vilseledning, psykologiskt krigföring, fysisk förstöring, telekrig, virus och högeffekt-pulsad mikrovåg, blir en allt viktigare del i krigsföringen.

Lednings- och underrättelsesystemen får därmed en nyckelroll, väsentliga att bevara för den egna sidan och lika väsentliga att störa eller slå ut hos motståndaren.

Den förbättrade förmågan att se och bekämpa stridskrafter över stora stridsavstånd leder till att ansamlingar av trupp och materiel utsätts för stora risker. Ett mer spritt uppträdande där syftet inte främst är att ta terräng utan att slå ut motståndarens stridskrafter leder till att framtida operationer inte blir av typen frontkrig utan mer öppna och flytande. Stridsfältet blir fragmenterat i så måtto att egentliga frontlinjer saknas. Striden kan föras med tidsmässig samordning över ett stort djup.

Ovanstående kommer att påverka utformningen av framtidens stridskrafter. Kostnaderna för tekniskt avancerade vapensystem ökar dock snabbt. Detta, i förening med överenskommelser om begränsningar av konventionella styrkor leder sannolikt till en uppdelning av stridskrafter i skilda kategorier. En begränsad del stående högmoderna stridskrafter som har stor slagkraft och rörlighet samt är allsidigt användbara ges mycket hög beredskap för att omedel-

bart kunna sättas in över vida områden - s.k. strategiskt rörliga insatsstyrkor. En andra och större del med högmoderna stridskrafter ges en något lägre beredskap. Tillförseln av dessa stridskrafter, beroende på omfattning och avstånd, tar väsentligt längre tid att åstadkomma. Återstoden av stridskrafterna ges lägre kvalitet och kräver lång mobilisering och tilltransport samt i vissa fall kanske också kompletterande utbildning etc.

I kategorierna enligt ovan kan det komma ingå en varierande mängd av flyg-, marin- och markstridskrafter. Utvecklingen hos stormakterna av dessa styrkor pekar på följande:

\* Flygstridskrafter och luftburna förband får en framträdande roll. Strävan att hålla nere egna förluster kommer åtminstone i begränsade krig att leda till omfattande flyginsatser innan markstriden går in i en avgörande fas. Flyg- och robotbekämpning av mål samt insatser av luftburen trupp med flyg eller helikopter kan ske över stort djup. Förmågan att lufttransportera markförband operativt och taktiskt får ökad betydelse.

\* De marina stridskrafterna får ökade uppgifter i landkriget genom att utgöra plattformar för flyg- och robotbekämpning. Förmågan att åstadkomma marin styrkeinsats och att föra fram flyg- och markstridskrafter över stora avstånd får ökad betydelse.

\* Markstridskrafterna får ökad flexibilitet och effekt genom förbättrad rörlighet, skydd på transportfordon, långskjutande artilleri, robotar och starkare luftvärn. Helikopterförband övergår från att vara ett understödsvapen till att bli en manöverkomponent. Helikopterförband utnyttjas såväl för att anfälla högprioriterade mål som för att genomföra transporter av stridskrafter.

En konsekvens av utvecklingen är att förutsättningarna att kunna genomföra överraskande inledda militära operationer ökar genom satsningen på utveckling av strategiskt rörliga insatsstyrkor. Likaså förbättras möjligheterna att med hög precision bekämpa inte bara militära mål utan också exklusiva civila mål av central betydelse för den angräpnas förmåga till motstånd.

Oaktat det ovan redovisade står det klart att omfattande lokala krig kan komma att föras på en mycket låg teknisk nivå, åtminstone från den underlägsna sidan. Många av de lokala krig som utspelats under senare tid är av inbördes karaktär där befolkningsgrupper ställts mot varandra. Stridshandlingar tenderar då att riktas mot befolkningen i syfte att utöva påtryckningar genom terror och åstadkomma etnisk rensning m.m. Kriget i f.d. Jugoslavien är härvid ett exempel. Några möjligheter att militärt hantera sådana konflikter enbart med högteknologiska vapensystem finns inte.

Insikten om detta talar för att stormakterna kommer att söka balanserade avvägningar vad gäller utformningen av sina stridskrafter så att en allsidig förmåga att ingripa militärt upprätthålls. Motsvarande strävan torde också återfinnas hos stater som har ambitioner att kunna delta i internationell konfliktförebyggande och fredsfrämjande verksamhet. Här kommer särskilt höga anspråk att ställas på säkerheten för och skyddet av den egna personalen.

#### 4.4.2 Ryssland

År 1987 fanns i den sovjetiska krigsmakten mer än 4.4 miljoner man. Inom markstridskrafterna fanns mer än 210 divisioner, varav nästan ett 40-tal i det närmaste var fullbemannade.

Vid utgången av 1994 omfattade den ryska krigsmakten cirka 1.3 miljoner man. Armén organiserar knappt 80 divisioner, varav möjligen tio har någorlunda god bemanning. Marinstridskrafterna består i dagsläget bl.a. av cirka 180 ubåtar (varav ett 40-tal är kärnvapenbärande), cirka 180 ytattackfartyg, (varav cirka 150 större), samt nära 800 stridsflygplan. I flyg-

stridskrafterna finns ytterligare en mycket stor mängd stridsflygplan. Totalt disponerar Ryssland mer än 3000 stridsflygplan.

Warszawapaktens och Sovjetunionens oförutsedda och hastiga upplösning tvingade Ryssland att skyndsamt återföra personal och stora mängder militär utrustning till ryskt territorium. Där saknas ännu i stor utsträckning den nödvändiga infrastrukturen för att ta hand om de återförda resurserna så att de blir operativt användbara. Det föreligger sannolikt också brister i krigsplanläggningen vilken ännu inte torde hunnit uppdateras med hänsyn till de förändrade strategiska och operativa förutsättningarna. Det omfattande planlägningsarbetet för krigsmaktens rekonstruktion har hittills endast inletts.

Bristande personaltillgång och stora ekonomiska problem har under flera år medfört att utbildning och övningar inte kunnat genomföras annat än på låga förbandsnivåer (kompani och bataljon). Detta har reducerat möjligheterna att mobilisera operativt användbara förband. Sammantaget kan läget inom den ryska krigsmakten betecknas som mycket problematiskt. Ledningssystemet, de strategiska kärnvapenstyrkorna och luftlandsättningsstrupperna är dock viktiga undantag från detta.

Tillbakadragandet av de f.d. sovjetiska styrkorna från staterna i Central- och Östeuropa och ett antal f.d. Sovjetrepubliker har i grunden förändrat den ryska strategiska situationen. Det bör emellertid observeras att det ryska militärområde, som närmast gränsar till det nordiska området, Norra (f.d. Leningrad) militärområdet, också är det som berörts minst av de stora förändringarna. Området har tillförts modern materiel i stor omfattning, bl.a. stridsvagn T 80. Samtidigt kan konstateras att minskningen av förband har berört även detta militärområde. Sålunda fanns 1992 13 divisioner i området och 1994 endast sex.

Den framtida utvecklingen inom den ryska krigsmakten är starkt kopplad till den inrikes- och utrikespolitiska situationen samt också i hög grad till den ekonomiska utvecklingen i landet.

Om reformeringen av krigsmakten fullföljs enligt den doktrin som antagits av det ryska säkerhetsrådet, skulle krigsmakten några år efter sekelskiftet kunna stabiliseras på en nivå av 1.5 miljoner man. I mobiliseringsreserven kan då finnas fem miljoner man. Realismen i de befintliga planerna är dock mycket osäker med hänsyn till den utomordentligt bekymmersamma ekonomiska utvecklingen.

Inriktningen enligt doktrinen är att de ryska stridskrafterna skall indelas i fyra huvudkomponenter med följande uppgifter:

\* De strategiska avskräckningsstyrkorna, som svarar för kärnvapensystemet och rymdförsvaret.

\* Mobila styrkor bestående av  
- snabbinsatsstyrkor (underställda den centrala ledningen)  
- insatsstyrkor (regionalt "öronmärkta").

Dessa styrkor avses kunna insättas inom eller utom det ryska territoriet för att möta hastigt uppkomna hot eller utnyttjas i avgörande operationsriktningar.

\* Täcktrupper (territorialförband), som är grupperade över hela territoriet och skall uppta det första försvaret vid ett angrepp.

\* Den mobiliserande strategiska reserven, som står under central ledning.

Om man lyckas omforma försvaret enligt doktrinens alla delar skulle detta leda till ändrad inriktning av prioritering.

Huvuddelen av förbanden skulle ha mobiliseringstider om en till två månader. För den strategiska reserven torde tiden för att bli operativt användbar vara minst ett halvt år. Den tyngre förbandsmaterielen skulle i allt väsentligt kvalitetsmässigt motsvara dagens eftersom nyanskaffning endast kan ske i mycket begränsad utsträckning. Insatser kan lättare än i dag ske över stora geografiska områden.

Inom marinstridskrafterna prioriteras de strategiska ubåtarna och deras skydd i basområdena och nära kusten.

Luftförsvaret prioriteras relativt andra delar av krigsmakten. Eventuellt kan vissa nya stridsflygplan tillföras. För att säkerställa de mobila styrkornas rörlighet kan transportflyget komma att utrustas med nya flygplan.

Trots kraftiga reduceringar antalsmässigt skulle de väpnade styrkornas samlade effekt bibehållas.

Detta är alltså det mål som doktrinen anger. Det förtjänar att ånyo understrykas att det är mycket osäkert när och i vilken utsträckning som reformeringen av försvaret kan genomföras.

#### 4.4.3 NATO- länderna

Den förändrade ledningsstruktur för NATO som trädde i kraft år 1994 bedöms i huvudsak bibehållas in på 2000-talet innebärande att det inom Europakommandot finns tre Major Subordinate Commands (MSC) för övergripande operativ ledning. För att möta de nya anspråk som ställs med den nya strategin har styrkornas sammansättning ändrats.

Indelningen i Reaction Forces (beredskapsförband), Main Defence Forces (huvudförsvarsstyrkor) och Augmentation Forces (förstärkningsförband), som nu är under införande, kommer att bestå. Reaction Forces (RF) är indelade i Immediate Reaction Forces (IRF) och Rapid Reaction Forces (RRF). Utvecklingen går mot en ökande spridning i beredskap och framför allt kvalitet på förbanden. Reaction Forces kommer även framdeles att vara högkvalitativa med hög beredskap (IRF dagar-vecka; RRF vecka-veckor). De förband som ingår i beredskapsstyrkorna utgör en förbandspool. Hur sammansättningen av den styrka som skall sättas in görs beror på vilken uppgift som skall lösas i varje särskilt fall.

Utöver de fyra armékårer med varierande grad av multinationalitet, som f.n. ingår i Main Defence Forces finns ytterligare en multinationell kår, den s.k. Europakåren som för närvarande bemannas av Tyskland, Frankrike, Spanien, Belgien. Denna avses främst kunna underställas VEU men ingår i NATO:s planering för konflikter som faller under § 5 i NATO-fördraget, dvs. för försvar av de allierades territorier. Kåren skall också kunna utföra FN-uppdrag som krishanteringsuppgifter samt konfliktförebyggande, fredsbevarande och humanitära aktioner.

I en alltmer krympande försvarsekonomi kan NATO komma att tvingas välja mellan kvantitet eller kvalitet på Main Defence Forces. I dag tyder det mesta dock på att länderna vill upprätthålla både kvalitet och kvantitet om än med lägre beredskap (månader). Detta kommer i sin tur sannolikt att medföra minskade resurser för Augmentation Forces.

De största stegen vad avser reduktioner av personalstyrka, förband och materiel som påbörjades i början av 1990-talet som en konsekvens av bl.a. den ändrade hotbilden och minskade ekonomiska satsningar bedöms nu vara avslutade. Ytterligare reduceringar kan dock komma att bli nödvändiga av främst ekonomiska skäl.

De flesta NATO-länderna prioriterar resurserna till beredskapsstyrkorna eftersom främst dessa kommer att engageras för den nya typ av uppgifter som NATO-planeringen utgår ifrån. En annan följd av den ändrade hotbilden är att flera NATO-länder nu ger högre prioritet åt internationella uppgifter än tidigare.

I dag finns begränsningar vad gäller flygtransportkapaciteten. NATO är i stor utsträck-

ning beroende av USA:s flygtransportkapacitet. Flera av USA:s system behöver livstidsför-längas eller ersättas.

NATO bedöms även på sikt komma att bibehålla god förmåga att kunna avvärja de kon-ventionella hot som skulle kunna tänkas bli aktuella. Förmågan att, efter endast kort tids uppladdning, genomföra offensiva operationer är begränsad och kan genomföras främst med sjö- och flygstridskrafter.

NATO:s förmåga att delta i och leda fredsfrämjande operationer bedöms vara god.

USA:s stridskrafter hade under de sista åren av 1980-talet en total aktiv personalstyrka om cirka 2.2 milj man. 1994 hade denna siffra reducerats till drygt 1.5 miljoner.

Så sent som år 1990 hade USA i Europa totalt mer än 300 000 man. År 1995 är denna siffra cirka 100 000.

USA:s armé består i dag av dryga tiotalet aktiva divisioner och ett stort antal andra för-band. I marinkåren, som är en självständig försvarsgren, finns ytterligare tre divisioner och också cirka 500 stridsflygplan samt närmare 250 väpnade helikoptrar. Marinen innehåller drygt hundra ubåtar, inkluderande 17 strategiska, cirka 140 större ytattackfartyg varav 13 hangarfartyg. I marinen finns också en stor mängd övriga fartyg och även cirka 1700 strids-flygplan. Det amerikanska flygvapnet består bl.a. av cirka 3300 stridsflygplan och 200 flyg-plan avsedda för strategiska uppgifter.

Inriktningen är att de amerikanska stridskrafterna alltid skall vara stridsberedda, ha hög-sta möjliga personella kvalitet samt en teknisk överlägsenhet i förhållande till potentiella mot-ståndare. Mot bakgrund av den förändrade hotbilden och inrikes behov kommer sannolikt krigsmakten årligen få en minskad medelstildelning även om den nytillträdde republikanska kongressen synes ha en annorlunda inriktning.

Enligt gällande planer kommer USA:s konventionella stridskrafter att reduceras ytterli-gare under tidsperioden fram till sekelskiftet. Antalet ICBM, strategiska ubåtar och bomb-flygplan kommer också att reduceras. Ytterligare nedskärningar i kärnvapenstyrkorna kan bli aktuella.

Den strategiska rörligheten avses däremot förstärkas med tillförsel av nya transportflygplan och fartyg.

Inriktningen av vapensystemutvecklingen är att få fram avancerade men ändå jämförelse-vis billiga system, som tillåter USA att behålla sin militära överlägsenhet. Följande områden kommer sannolikt att prioriteras:

- vapensystem med längre räckvidd,
- precisionsvapen med allvädersförmåga,
- högenergivapen,
- jaktrobotar med höga prestanda och
- underrättelsesystem.

De operativa doktrinerna har reviderats mot bakgrund av den förändrade hotbilden och erfaren-heterna från bl.a. GULF-kriget. Doktrinerna understryker behovet av allsidigt sammansatta och skraddarsydda stridskrafter som skall kunna sättas in var som helst i världen. Krigförings-principerna koncentreras kring förmågan att initialt kunna hejda en regional angripare och därefter säkerställa en styrkeuppbyggnad i operationsområdet, för att slutligen slå motstånda-ren. Operationerna kan genomföras av USA ensamt eller i samverkan med andra nationer. Offensiven är den grundläggande operativa principen.

De aktuella doktrinerna skall också styra efter vilka principer USA:s stridskrafter skall sättas in i s.k. lågintensiva konflikter.

Den planerade medelstildelningen innebär att det framstår som tveksamt om målsätt-

ningen att kunna besegra två relativt kvalificerade regionala motståndare nästan samtidigt kommer att kunna uppfyllas.

**Storbritanniens** inriktning vad avser globala intressen och därav följande krav vad gäller stridskrafterna ligger fast. Detta innebär fortsatt behov av förband för övervakning, transport och strid, vilka också kan utnyttjas i ett globalt perspektiv. Behoven av amfibieförband, sjö- och flygtransportförband samt hangarfartyg kommer att kvarstå. Krympande ekonomiska ramar kan dock komma att begränsa omfattningen av styrkorna.

Den totala aktiva personalstyrkan i de brittiska stridskrafterna är för närvarande cirka 250 000 man. Markstridskrafterna har under senare år i stort sett halverats men mekaniseringen fortsätter. De består bl.a. av två divisioner med vardera tre stridande brigader, en luftburn brigad och specialförband. Flottan innehåller 15 ubåtar, varav fyra strategiska och cirka 40 större ytattackfartyg inkluderande tre små hangarfartyg. I marinen finns förutom en mängd övriga fartyg också ett tjugotal stridsflygplan och drygt hundra väpnade helikoptrar. Flygvapnet omfattar cirka 560 stridsflygplan.

De fyra strategiska ubåtarna med vardera 96 stridsspetsar kommer att bibehållas liksom hangarfartygen som också kommer att moderniseras.

Storbritanniens nationella offensiva förmåga till ”out-of area” operationer kommer sannolikt att nedgå, men torde fortsatt räcka för att självständigt hantera en lokal, mindre konflikt typ Falklandskriget.

**Frankrikes** försvarsmakt omfattar i dag cirka 400 000 man. Armén består bl.a. av cirka 10 divisioner, varav flera ingår i en strategiskt rörlig insatsstyrka, den s.k. FAR (Force Action Rapide). I marinstridskrafterna finns cirka 20 ubåtar varav 5 strategiska och ett fyrtiotal större ytattackfartyg och en mängd mindre fartyg av olika slag. I marinen finns också två hangarfartyg och drygt 100 stridsflygplan. Det franska flygvapnet disponerar drygt 750 stridsflygplan.

Frankrike bedöms komma att söka förbättra sin förmåga att relativt självständigt agera utanför Europa. Genom satsningar på egna satellitsystem och på att förbättra förmågan till sjö- och flygtransport av stridskrafter minskar det nuvarande beroendet av USA.

Kärnvapenkapaciteten avses bibehållas på en tekniskt hög nivå.

Osäkerhet råder dock om Frankrike ekonomiskt förmår att leva upp till dessa ambitioner, främst avseende strategisk transportkapacitet och rymdbaserade underrättelse- och ledningssystem.

**Tysklands** återförening och det kalla krigets slut har inneburit stora förändringar för de förutvarande väst- och östtyska stridskrafterna. För närvarande finns totalt cirka 370 000 man i det tyska försvaret.

De tyska markstridskrafterna innehåller i dag cirka 10 divisioner m.m. Detta innebär en kraftig reduktion under de senaste åren. Delar av markstridskrafterna, vissa brigader, kan lufttransporteras. Marinen har ett tjugotal ubåtar och ett femtiotal ytattackfartyg, varav tiotallet större. Förutom detta finns en stor mängd specialfartyg. I marinen ingår också drygt ett sextiotal stridsflygplan. Det tyska flygvapnet består av cirka 500 stridsflygplan.

Delar av stridskrafterna utvecklas mot att kunna lösa ett brett spektrum av uppgifter. Dessa förband prioriteras vad avser kvalitet och insatsförmåga. Förbanden har uppgiften att vara snabbinsatsstyrkor vid ett eventuellt anfall mot Tyskland och/eller NATO samtidigt som de också skall kunna utnyttjas inom ramen för en bredare kris- och konflikthantering.

Övriga förband ger lägre beredskap. Beroende på resurstilldelning kan den kvalitativa differentieringen mellan dessa och insatsstyrkorna komma att bli långtgående.

Multinationalitet eftersträvas i de operativa organisationsformerna. Samtidigt strävar Tyskland efter att utveckla en oberoende ledningsförmåga, större strategisk rörlighet samt möjligheter för stridskrafterna att verka utanför tyskt territorium.

Grundläggande för **Danmarks** säkerhetspolitik och därmed för det danska försvaret är ett



fortsatt engagemang i NATO och övriga internationella säkerhets- och förtroendeskapande organisationer.

NATO:s Östersjökommando, BALTAP, är sedan januari 1994 underställt kommandot för Centraleuropa, AFCENT. NATO:s landkommando för Jylland och norra Tyskland, LANDJUT, finansieras enbart med tyska och danska medel.

Det danska försvaret är således starkt kopplat till Tyskland och NATO. Samtidigt engagerar sig Danmark alltmer i internationell verksamhet inom ramen för FN, OSSE och PFF.

Det danska försvarets krigsstyrka består av nära 100 000 man. Armén innehåller efter mobilisering bl.a. en division och två brigader samt ett antal stridsgrupper. Marinstridskrafterna omfattar fem ubåtar och cirka 25 ytattackfartyg. I flygvapnet finns drygt 60 stridsflygplan.

I Danmark organiseras för närvarande en internationell brigad. Den skall omfatta 4550 man och vara operativ före utgången av 1996. Brigaden skall förutom att utgöra Danmarks bidrag till NATO:s Reaction Forces, även kunna lösa internationella åtaganden inom ramen för FN och OSSE.

De planerade reduktionerna av de danska stridskrafterna är jämförelsevis måttliga. Förbanden bedöms i allt väsentligt komma att ha god operativ kapacitet dels genom materiel-tillförsel och modifieringar av befintliga system, dels genom en omfattande övningsverksamhet i NATO- och PFF-sammanhang samt genom FN-engagemang. Utformningen av förband och system, främst den internationella brigaden och marina system, har i betydande utsträckning en kapacitet som kommer att medge såväl nationella som internationella insatser.

Norge genomför nu den största omorganisation av försvarsmakten under hela efterkrigsperioden. Norges försvarsmakt skall även fortsättningsvis kunna upprätthålla försvaret av Nordnorge. Något invasionshot mot södra Norge anses däremot inte längre föreligga. Förmåga att försvara denna del av landet mot begränsade operationer riktade mot punktmål och infrastruktur skall dock vidmakthållas.

Det norska försvaret omfattar efter mobilisering cirka 300 000 man. Armén, där f.n. stora förändringar sker, skall bestå av sex brigader, varav några ingår i en division i Nordnorge. Vidare finns ett betydande antal självständiga bataljoner m.m. Den norska marinen har 12 ubåtar och drygt trettio ytattackfartyg, varav fyra större. Flygvapnet omfattar cirka 80 stridsflygplan.

En relativt omfattande materiell förnyelse inom främst armén och marinen planeras under tiden fram till sekelskiftet. Nya stridsflygplan planeras att anskaffas efter sekelskiftet. En strategisk rörlighet inom Norge upprätthålls.

#### 4.4.4 Vissa övriga europeiska stater

**Finlands** inriktning är även fortsättningsvis en kvantitativt stor armé. Några större reduktioner av den finländska försvarsmakten planeras inte för närvarande.

Finlands försvarsmakt kan efter mobilisering omfatta cirka 700 000 man. Armén innehåller 27 brigader varav 13 moderna. Marinen har ett drygt tiotal ytattackfartyg, varav två större. I det finska flygvapnet finns drygt 100 stridsflygplan varav ett 40-tal främst är avsedda för utbildning.

Det finska flygvapnets förmåga kommer att påtagligt förbättras i och med anskaffningen av 64 F/A-18 Hornet. Leveranserna påbörjas 1995 och skall vara avslutade år 2000. Relativt omfattande inköp av tysk överskottsmateriel har medfört att markstridskrafterna väsentligt förstärkts.

Den operativa kapaciteten är god och kommer att öka efterhand som ny materiel tillförs.

**Ukrainas** försvar har alltjämt ett omfattande materiellt arv från sovjettiden med varie-

rande modernitet.

Ukrainas stridskrafter omfattar cirka 500 000 man och efter mobilisering ytterligare cirka 1 miljon. Armén innehåller cirka 15 divisioner, och ett stort antal brigader samt specialförband. Marinstridskrafterna innehåller ett tiotal ytattackfartyg, varav två större, och dryga hundratalet stridsflygplan. I flygvapnet finns drygt 1000 stridsflygplan. Vidare har Ukraina ett fyrtiotal strategiska bombflygplan.

Landets ekonomi torde knappast medge att nuvarande omfattning av försvaret upprätthålls. Den materiella förnyelsen torde bli begränsad under lång tid.

Enligt gällande inriktning skall stridskrafterna reduceras och komma att omfatta 240 000-300 000 man.

Svartahavsmarinen bedöms i huvudsak komma att tillhöra Ryssland och samtliga kärnvapen kommer sannolikt att föras ur Ukraina.

Inom **Polen** pågår en genomgripande omstrukturering av försvaret. Den försvarsdoktrin som antogs år 1992 bedöms komma att gälla i sina huvuddrag till efter sekelskiftet.

Det polska försvaret omfattar för närvarande nästan 300 000 man. Cirka tio divisioner, ett antal fristående brigader m.m. ingår i armén. Polens marinstridskrafter innehåller tre ubåtar, cirka 15 ytattackfartyg, varav två större, och cirka 35 stridsflygplan. I flygvapnet finns cirka 400 stridsflygplan.

Utvecklingen vid markstridskrafterna går mot en struktur med ett antal brigadförband med relativt hög beredskap samt en stor mobiliseringskader med begränsad modernitet. Omstruktureringen bör vara klar efter sekelskiftet.

**De baltiska staterna** har alltjämt mycket begränsade militära resurser. Respektive land kan i dag mobilisera i storleksordningen 10 000-20 000 man inkluderande hemvärn.

Markstridskrafterna kommer i huvudsak att utgöras av lätt infanteri med jämförelsevis enkel materiel men med ”hög profil”, dvs. omfattande närvaro i tätorter och vid skydds-föremål.

Ländernas sjö- och flygstridskrafter är obetydliga.

#### 4.4.5 Avtalet om konventionella styrkor i Europa (CFE)

Avtalet om konventionella styrkor i Europa, det s.k. CFE-avtalet, var ett av flera viktiga avtal och överenskommelser som undertecknades i samband med ESK:s toppmöte i Paris i november 1990.

Avtalet framförhandlades jämsides med den fortskridande upplösningen av Warszawapakten och undertecknades vid en tidpunkt då pakten de facto, om än inte formellt, upphört att existera. Undertecknare var de sexton NATO-staterna och de sex kvarvarande tidigare Warszawapaktsstaterna. Östtyskland hade då uppgått i den tyska förbundsrepubliken och därmed också blivit en del av NATO. I stället för de två blocken talar man om ländergrupper, som definieras genom uppräknade av respektive ingående stater. Sverige liksom övriga stater utanför NATO och Warszawapakten är ej part till CFE-avtalet. Avtalsområdet omfattar geografiskt de deltagande staternas territorier mellan Atlanten och Ural.

Ratificeringsprocessen komplicerades genom den snabba och icke förutsedda upplösningssprocessen i Sovjetunionen, som på ett genomgripande sätt kommit att förändra avtalets innebörd. CFE-avtalet trädde formellt i kraft i juli 1992 efter ett antal viktiga kompletteringar och anpassningar, som dock alla kunde ske inom det ursprungliga avtalets ramar.

Det ursprungliga huvudsyftet med avtalet var att reducera förmågan till överraskande anfallsoperationer i Europa och att därvid i synnerhet minska de stående militära styrkorna i anslutning till blockgränsen genom centrala Europa.

Avtalet innehåller bestämmelser om kvantitativa begränsningar av viktiga materielslag, ett

omfattande årligt informationsutbyte samt inträngande verifikationsåtaganden.

Kärnan i avtalet utgörs av de symmetriska kvantitativa begränsningar som införts för de båda ländergruppernas innehav av fem väsentliga materielkategorier inom avtalets geografiska område. Dessa, s.k. Treaty Limited Equipment (TLE), är stridsvagnar, pansarskyttefordon, tungt artilleri, stridsflygplan samt attack- och pansarvärnshelikoptrar. Inom hela avtalsområdet får totalt finnas högst 40 000 stridsvagnar, 60 000 pansarskyttefordon, 40 000 artilleripjäser 13 600 stridsflygplan samt 4 000 attack- och pansarvärnshelikoptrar. Vardera av de två ländergrupperna får därvid högst ha hälften av den tillåtna mängden inom varje kategori.

För att begränsa en enskild stats möjligheter att ensamt få en helt dominerande ställning infördes en särskild bestämmelse att ingen stat får inneha mer än cirka en tredjedel av den totalt tillåtna mängden inom varje kategori. I realiteten var detta när avtalet ingicks en begränsning avsedd för Sovjetunionen, vars tilldelning av de olika materielslagen sålunda varierade mellan 33% och 38%. I och med Sovjetunionens upplösning har begränsningen mist sin omedelbara betydelse. Rysslands tilldelning varierar nu mellan 16% och 25%.

Avtalsområdet är vad gäller stridsvagnar, pansarskyttefordon och artilleri indelat i ett antal delvis varandra omslutande zoner och föreskriver för varje zon en total övre tillåten nivå för det samlade innehavet. Inom varje zon får vardera ländergruppen högst ha hälften av den totalt tillåtna nivån inom varje kategori. Zonindelningen framgår av karta nedan. Zonerna är konstruerade med utgångspunkt från det ovan angivna huvudsyftet och sätter inom det totalt tillåtna innehavet snävast gränser inom en inre zon som omfattar Tyskland, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

Inom den innersta zonen får exempelvis totalt finnas 15 000 stridsvapen i aktiva förband. Inom en något större zon som också innefattar Danmark, Frankrike, Italien, Storbritannien samt baltiska, vitryska, karpatiska och Kievs militärområden i det tidigare Sovjetunionen får finnas totalt 20 600 stridsvagnar. Inom en tredje yttre zon, som också omfattar de bakre områdena Portugal, Spanien samt Moskva och Urals militärområden får finnas sammanlagt 30 600 stridsvagnar.

För att begränsa möjligheterna till koncentration av styrkor i flankområdena infördes särskilda begränsningar för de nordvästra och sydöstra delarna av Europa. Flankområdet omfattar sålunda en nordlig del och en sydlig del. I norr ingår Norge, Island och Leningrads militärområde medan det sydliga området omfattar Grekland, Turkiet, Bulgarien, Rumänien samt Odessas och Kaukasus militärområden i det tidigare Sovjetunionen.

Det samlade styrketaket för detta flankområde är 9 400 stridsvagnar,

11 800 pansarskyttefordon och 12 000 artilleripjäser i aktiva förband. Sovjetunionens upplösning och den uppdelning av Sovjetunionens ursprungliga tilldelning som sedermera överenskomms mellan de nya staterna innebär för Rysslands del att det tillåtna innehavet i den ryska delen av flankzonen är begränsat till 700 stridsvagnar, 580 pansarskyttefordon och 1 280 artilleripjäser. Därtill kommer att Ryssland har möjlighet att inom sin totaltilldelning förråd-ställa ytterligare 600 stridsvagnar, 800 pansarskyttefordon och 400 artilleripjäser i södra delen av Norra militärområdet.

Den överenskomna fördelningen av den avtalsbegränsade materielen mellan de olika deltagarstaterna framgår av tabellen nedan. Inom var och en av ländergrupperna kan en ny fördelning i princip överenskommas inom de ramar som ges av de ovan nämnda zonbegränsningarna.

Avtalets begränsningsåtaganden skall gälla från den 15 november 1995. Fram till dess skall materiel ha förstörts motsvarande den mängd som när avtalet ingicks i november 1990 över-skred de slutligt tillåtna mängderna inom de olika zonerna. Att notera är bland annat att Sovjetunionen före november 1990 i en jättelik transportoperation överförde mer än 50 000 TLE till området öster om Ural och därmed i motsvarande grad minskade sitt slutliga reduktions-

åtagande inom ramen för avtalet. Detta kan jämföras med ett totalt sovjetiskt reduktionsåtagande på cirka 15 000 TLE och ett totalt tillåtet innehav på cirka 47 000 TLE.

CFE-avtalets ursprungliga syfte har efter Warszawapaktens och Sovjetunionens upplösning samt Rysslands militära tillbakadragande från Centraleuropa kommit i bakgrunden. Trots detta har avtalet fortsatt grundläggande betydelse för den militära stabiliteten i ett Europa som i övrigt präglas av stor svåröversäglighet inom det militärstrategiska området. Till stabiliteten bidrar både de långsiktigt överenskomna styrketaken och den stora ömsesidiga öppenhet som följer av informations- och verifikationsåtaganden. Avtalet har inte minst efter Sovjetunionens upplösning spelat en sannolikt avgörande roll för att möjliggöra en ordnad uppdelning av Sovjetunionens militära arv mellan de nya staterna. Det måste betecknas som en stor framgång att det trots de radikalt förändrade förutsättningarna hittills har varit möjligt att fullfölja avtalet inom de ursprungliga ramarna.

Det bör också tillfogas att avtalet 1992 kompletterades med politiskt bindande begränsningar vad gäller antalet stående militär personal i respektive stater (CFE 1a som dock inte i sig innebär några krav på reduceringar).

Den fortsatta tillämpningen av CFE-avtalet innehåller dock betydande frågetecken. Av intresse för Sveriges del är därvid inte minst huruvida avtalets särskilda flankbegränsningar långsiktigt blir bestående. Med hänsyn till att det nordeuropeiska området i övrigt domineras av stater som militärt är mycket svagare än Ryssland är flankzonsbegränsningarna av stor betydelse för stabiliteten i området.

Ryssland har med hänvisning till sitt förändrade militärstrategiska läge och till sina säkerhetsintressen i den oroliga södra delen av flankzonen under lång tid försökt få flankbegränsningarna hävda eller förändrade.

Eftersom CFE-avtalets flankbegränsningar träder i kraft först den 15 november 1995 har avtalet i sig inte inneburit något hinder för den ryska militära insatsen i Tjetjenien. Klart torde dock vara att den ryska militära operationen står i strid med bestämmelserna om föranmälan av militära aktiviteter enligt Wiendokumentet 1994.

Flankzonsfrågan utgör ett exempel på de svåra frågor som finns i anslutning till den fortsatta europeiska rustningskontrollagendan efter det att CFE-avtalets reduktionsfas avslutats. Den fortsatta processen, som inleds med CFE:s uppföljningskonferens våren 1996, kommer att bli mycket komplicerad och berör viktiga svenska säkerhetspolitiska intressen. Utgångspunkterna är starkt förändrade i förhållande till vad som gällde vid CFE-avtalets ingående och är i fortsatt förändring. Till de nya förhållanden som kommer att behöva hanteras hör både de regionala stabilitetsproblemen i sydöstra Europa och frågor som kan aktualiseras vid en utvidgning av NATO.

## 4.5 Militärteknisk utveckling

### 4.5.1 Forsknings- och utvecklingsåtgärder i omvärlden

Satsningar på forskning och utveckling (FoU) inom det militärtekniska området har under hela efterkrigstiden varit ett av de väsentligaste instrumenten i den militära kraftmätningen mellan öst och väst. Trots de nu pågående grundläggande säkerhetspolitiska förändringarna och minskande militärbudgetar synes FoU-satsningarna i västländerna inte på något avgörande sätt komma att minska i betydelse när det gäller utveckling av militära resurser. För Rysslands del kommer dock dess inre problem att åtminstone de närmaste åren verka starkt begränsande på fortsatta FoU-satsningar, i varje fall på stor bredd. Detta gäller sannolikt även i ett läge där den militära sektorn ges prioritet.

Planerna i väst på minskningar i inköpen av militär materiel med åtföljande reducering av

försvarsindustrierna riskerar även att decimera industrisektorns FoU-kapacitet inom försvarsområdet. Ett centralt mål för försvarspolitikerna och inriktningen av FoU är dock i flertalet länder att bibehålla förmågan att utveckla ny militär teknik av högsta klass. För de mindre länderna är målet ofta att ha sådan kapacitet att deltagande i internationellt militärt FoU-samarbete underlättas. De anslagsminskningar som planeras för de militära FoU-sektorerna räknar flertalet länder med att kunna uppväga genom omfattande integration av civil och militär FoU, ökat internationellt samarbete samt satsningar på ökad produktivitet inom de nationella FoU-systemen.

#### 4.5.2 Allmänna drag i den tekniska utvecklingen

Den internationella utvecklingen pekar på fortsatta satsningar på FoU inom det militärtekniska området. Vissa militärtekniska områden kan förutses öka i betydelse framöver. Flexibilitet, rörlighet och ledningsförmåga blir egenskaper som kommer att ges prioritet.

System för telekrigföring kommer att öka i betydelse i takt med ledningssystemens växande roll. I fråga om övervaknings- och spaningsmedel kommer sensorteknikens snabba utveckling att få stor betydelse. Utvecklingen inom sensorteknik, informationsbehandling, kommunikation och artificiell intelligens främjar utvecklingen av precisionsvapen med hög grad av fjärrstyrning.

Vad gäller pansarvärn sker en vidareutveckling inom områdena riktad sprängverkan och höghastighetsvapen för direkt eld. Artillerisystem med nya framdrivningssätt för projektiler är under utveckling. Explosivämnen får allt större energi per vikt- och volymenhet. Särskilt viktig är denna utveckling för olika robotsystem. Inom fordons- och farkostområdet kommer avancerad formgivning och nya material som ger låg signatur att utnyttjas i betydande omfattning för att ge såväl stridsflygplan och stridsfartyg som stridsfordon skydd mot främst radar- och IR-hotet.

Genom den tekniska utvecklingen blir de framtida förbanden mindre och lättare med bibehållen stridseffekt. De kan förflyttas längre och snabbare. Tillsammans med ett ökat antal precisionsvapen ökar förmågan att utveckla hög stridseffekt på kort tid och på stora avstånd samt förmågan till strategisk, operativ och taktisk överraskning. Betydelsen av en väl fungerande och uthållig underrättelsetjänst ökar.

#### 4.5.3 Framtida rysk militärindustriell förmåga

Förmågan idag inom den ryska militärindustrin är påtagligt nedsatt. Försvarsindustrin befinner sig dock som helhet av allt att döma i ett bättre tillstånd än övrig industri. En påfrestande strukturrationalisering pågår. Målsättningen torde vara att inom väsentligt ändrad organisation upprätthålla utvecklings- och produktionskapacitet för ett modernt utrustat men kvantitativt reducerat försvar. Prioriterade områden är enligt gällande militärdoktrin bl.a. lednings- och sambandssystem, underrättelsesystem, system för strategisk förvarning och för elektronisk krigföring, mobila precisionsvapen, informationssystem och strategiska vapen.

I praktiken torde arvet av ekonomiskt kunnande och kapacitet från Sovjeunionen ännu några år kunna ge Ryssland förmåga att framta vapen med i vissa fall internationell hög kvalitet. På längre sikt syns emellertid den tekniska utvecklingen i Ryssland utan omfattande kompetensutvecklande investeringar stagnera med alltmer ökad teknisk eftersläpning som följd.

Under mycket gynnsamma ekonomiska och politiska omständigheter torde det vara möjligt att på sikt, återgå till det läge vad avser teknisk nivå inom prioriterade områden relativt västvärlden som rådde omkring 1990 då Sovjetunionen inom vissa viktiga teknikområden låg i nivå med västvärlden, men genomsnittligt sett några år efter. En fortsatt eftersläpning bedöms

dock generellt sett vara ofrånkomlig. Under ogynnsamma omständigheter torde eftersläpningen bli mer markerad även i ett läge där den militära sektorn prioriteras. Möjligheterna finns knappast att kompensera eftersläpning genom integration av militär och civil FoU i den traditionellt ”militariserade” FoU-verksamheten.

En eventuell återintegration av huvuddelarna av den tidigare sovjetiska försvarsindustrin i andra OSS-länder bedöms heller inte få några mer genomgripande konsekvenser för den ryska försvarsindustrins tekniknivå.

Förutsättningarna för utveckling av dual use-teknologi är små i jämförelse med väst. Stor vapenexport är ett sätt att begränsa problemen för försvarsindustrin. Den ger hårdvaluta-inkomster som även i måttlig omfattning kan ge betydelsefulla bidrag till den ryska ekonomin bl.a. på grund av rubel/dollar kursen. Stora satsningar för att öka vapenexporten görs men framgångarna har hittills varit begränsade, även om man kan se vissa ökningstendenser i den senaste utvecklingen.

## 4.6 Innebörd av den militärstrategiska utvecklingen i norra Europa

### 4.6.1 Allmänna förutsättningar

Långsiktiga bedömningar av den militärstrategiska utvecklingen innehåller i dag mycket stora osäkerheter. Spännvidden i tänkbara utvecklingar är därmed stor. Utgående från geostrategiska förhållanden, doktrin- och försvarsekonomisk utveckling och den faktiska utvecklingen av stridskrafterna kan dock vissa utgångsvärden för den fortsatta militärstrategiska utvecklingen i Sveriges närområde formuleras.

Doktrinutvecklingen inom stormakterna pekar generellt mot att högkvalitativa och allsidigt sammansatta förband som mycket snabbt kan insättas över stora avstånd kommer att ges hög prioritet. Även om mängden av de strategiskt snabbrörliga insatsstyrkorna, som framgått av det tidigare, blir begränsad kommer stormakternas möjligheter att insätta stridskrafter över stora områden att vara betydande. Den militärstrategiska utvecklingen i Nordeuropa kan därmed bara delvis ses i ljuset av de militära resurser som permanent är grupperade i området. Det tak som CFE-avtalets flankbegränsningar kommer att sätta för möjligheterna att i fredstid gruppera stridskrafter i norra Europa är inte desto mindre militärstrategiskt betydelsefullt. Avtalet reducerar möjligheterna att utnyttja militära maktmedel som fredstida påtryckningsinstrument genom att mängden materiel som får finnas i området blir begränsad. Genom de omfattande informations- och verifikationsåtgärderna som finns inbyggda i avtalet minskas också möjligheterna att dolt genomföra en styrkeuppladdning. Förutsättningarna att erhålla förvarning ökar således.

Bestämmande för den militärstrategiska utvecklingen i Sveriges närområde är främst dels Kola-halvöns fortsatta kärnvapenstrategiska roll, dels de intressen som skilda aktörer har och kan komma att ha i Östersjöområdet.

En viktig utgångspunkt för bedömningar rörande den militärstrategiska utvecklingen bör också vara att en militär konflikt som skulle innefatta en eller flera av staterna i Norden knappast kan förutsättas ske annat än i samband med en stormaktskonflikt som eskalerar till hög nivå. Liksom tidigare i det kalla krigets Europa förefaller det således inte rimligt att väpnade angrepp skulle riktas mot Sverige om de inte har ett vidare strategiskt syfte.

Ryssland förblir i kraft av sin storlek och sin, trots dagens problem, stora potential den viktigaste enskilda strategiska inflytelsefaktorn i området. Det nordeuropeiska området berörs av grundläggande och långsiktiga ryska strategiska intressen. En bedömning i ett längre perspektiv av möjliga militärstrategiska utvecklingar i norra Europa måste därför ta sin utgångspunkt i ryska förhållanden. I sammanhanget måste dock andra aktörers intressen i området beaktas.

I ett längre tidsperspektiv finns många svårbedömda faktorer som kan påverka det militärpolitiska läget i norra Europa. Meningsfulla bedömningar av militära styrkerelationer i perspektivet bortom cirka tio år är därför i dag svåra att göra.

#### 4.6.2 Östersjöområdet

De strategiska och militärgeografiska förutsättningarna har i grunden förändrats i Östersjöområdet.

Rysslands kontakt med Östersjön begränsas nu till inre delen av Finska viken och Kaliningradområdet. Kaliningrad är i dag ett område som gränsar till Polen och Litauen. Landförbindelserna mellan området och övriga Ryssland går över Vitryssland och Litauen. Östersjön har stor betydelse för Ryssland som transportled inte bara till Kaliningrad utan också för de omfattande sjötransporter som sker mellan S:t Petersburg och Murmansk.

För Ryssland innebär den nya situationen att man långt mindre än vad f.d. Sovjetunionen kunde, har möjlighet att utnyttja Östersjöområdets territoriella djup för sitt konventionella försvar. Hur detta kan komma att påverka ryska militära prioriteringar är svårt att bedöma.

NATO och då framförallt Tyskland kommer under överskådlig tid att vara marint dominerande i Östersjön. Även Sverige har i dag en stark marin ställning i området.

Någon motsvarighet till Warszawapaktens tidigare kustinvasionskapacitet finns inte kvar. Kapaciteten byggde dels på den tidigare sovjetiska infrastrukturen, dels på att det inom östblocket fanns tillgång till för ändamålet särskilt ägnade stridskrafter. Huvuddelen av infrastrukturen finns nu utanför Rysslands gränser och förfaller snabbt i brist på underhåll eller är under avveckling. En stor del av de stridskrafter, främst marina, som tidigare utgjorde basen för förmågan att genomföra en kustinvasion är antingen inte längre operativa eller existerar inte.

En eventuell uppbyggnad av ny förmåga att kunna genomföra en storskalig, traditionellt upplagd kustinvasion i Östersjöområdet måste således i realiteten ske från en låg nivå respektive nya geografiska förutsättningar. En sådan uppbyggnad ter sig svår för Ryssland att genomföra i ett kortare tidsperspektiv än cirka tio år. Under alla förhållanden skulle en sådan uppbyggnad inte kunna ske utan att omvärlden tidigt uppmärksammade den.

#### 4.6.3 Norra delen av Norden

I motsats till Östersjöområdet är den strategiska och militärgeografiska situationen i norra delen av det nordiska området i sina grunddrag oförändrad. Som en följd av utvecklingen inom kärnvapenområdet kan till och med områdets strategiska betydelse komma att öka i jämförelse med tidigare.

Områdets strategiska betydelse sammanhänger till stor del med att det är huvudbaseringsområde för de ryska kärnvapenbärande ubåtarna. Om START 2-avtalet genomförs kommer huvuddelen av den samlade potentialen av de ryska strategiska kärnvapnen att vara lokaliserad till ubåtar ingående i Norra marinen. De ryska skyddsbehoven är därvid uppenbara och omfattar såväl det territoriella försvaret av själva Kolaområdet som skyddet av angränsade havsområden.

Därmed torde området förbli av strategiskt intresse också för NATO, och främst USA. Detta förhållande utgör också motiv för USA:s fortsatta militära engagemang i norra Europa.

Möjligheterna att uppfylla de tidigare sovjetiska marinstrategiska prioriteringarna som innefattade en betydande ambition att kunna verka offensivt över mycket stora avstånd från Kolaområdet är nu avsevärt reducerade. För Rysslands del torde ambitionerna under överskådlig tid i allt väsentligt komma att styras av skyddsbehoven i närzonen.

De konventionella stridskrafterna i det ryska Norra militärområdet har av flera skäl påverkats långt mindre av de senaste årens omvälvningar av den ryska militära strukturen. En anledning till detta, utöver strategiskt grundade prioriteringar, är att området inte direkt drabbats av de omedelbara omstruktureringar som nödvändiggjorts av tillbakadragandet från Central- och Östeuropa. I stället har urdragningarna från framför allt östra Tyskland och de samtidiga totala reduktionskrav som ställts av CFE-avtalet möjliggjort en omfattande materiell förnyelse inom de förut i stor utsträckning omoderna markförbanden. Därtill kommer att betydande tillskott av flygstridskrafter och stridshelikoptrar har skett. Det måste dock noteras att övnings- och utbildningsverksamhet ligger på en mycket låg nivå samt att tillgången till värnpliktig personal för närvarande är mycket begränsad.

Resultatet är likväl en materiell förnyelse som genom att befintliga styrkor sätts i stånd skulle kunna medge ett återupprättande av den operativa förmågan inom ett fåtal år. Om inte omfattande åtgärder vidtas kommer dock tiden för att höja den operativa förmågan efterhand att utsträckas alltmer.

#### 4.6.4 Framtida operationsmöjligheter med strategiska insatsstyrkor

Utvecklingen av strategiskt rörliga insatsstyrkor är, som tidigare påpekats, ett viktigt inslag i utvecklingen av stridskrafterna. Inom NATO har denna utveckling givit tydliga resultat sedan flera år. Det är framför allt på denna typ av förband som nysatsningar sker och det är mycket på grund av deras behov som militärtekniken utvecklas. Även om förutsättningarna i Ryssland att uppfylla militärdoktrinen alla delar kan ifrågasättas torde denna utvecklingslinje av flera skäl vara prioriterad även där. Motiven för detta återfinns bl.a. i de behov som Ryssland kan uppleva främst inom sina södra gränsområden.

På sikt kommer troligen de strategiska insatsstyrkorna utgöra en allt större del av de offensivt användbara stridskrafterna. Insatsstyrkornas egenskaper kommer sålunda att präglade den operativa och militärstrategiska miljön. Insatsstyrkor ger militära möjligheter att uppnå överraskning genom stor rörlighet samt vapensystem med lång räckvidd och stor verkan. Stridsförloppen kan därmed bli snabba och striden kan föras över stora områden. Samtidigt ökar kraven på att åstadkomma ett snabbt avgörande; de värdefulla insatsstyrkorna bör inte låsas i långvariga operationer och omvärlden bör inte ges möjlighet ingripa med sina insatsstyrkor. För att insatser skall kunna göras ställs därmed också krav på förmåga att snabbt konsolidera läget och utnyttja de framgångar som nåtts.

#### 4.6.5 Sammantagen bedömning

Rysslands offensiva förmåga i området är i dag starkt begränsad och torde under ett antal år inskränka sig till att kunna genomföra operationer mot svagt försvarade områden i nära anslutning till ryskt territorium. Rysslands militära handlingsmöjligheter begränsas även av det nuvarande militärgeografiska utgångsläget. En huvudfaktor är därvid starka begränsningar i möjligheterna både att från luften understödja offensiva operationer och att luftförsvara ryska kärnområden. Dessa begränsningar är särskilt uttalade i Östersjöområdet. Visserligen ger Kaliningradområdet vissa sådana möjligheter, men området skulle vara både utsatt och otillräcklig som baseringsområde vid en större konflikt.

Även NATO saknar utan en omfattande tillförsel av stridskrafter offensiv kapacitet i området.

De alltmer förbättrade möjligheterna att uppnå överraskning med strategiskt rörliga insatsstyrkor bör dock observeras.

Förutsättningarna för militära operationer i tidsperspektivet upp till tio år är annorlunda



i den nordligaste delen av det nordeuropeiska området än i Östersjöområdet.

I norr finns förutsättningar att förstärka operationsmöjligheterna genom iståndsättande av befintliga resurser.

Varje invasion som förutsätter operationer över ett havsområde mot ett försvarat område är mer komplicerad än en gränsinvasion. För att genomföra en operation över ett havsområde med tillräcklig säkerhet krävs dels speciella resurser som inte erfordras vid en gränsinvasion, dels omfattande tid för samövning även på operativ nivå. Detta förhållande gäller även om strategiska insatsstyrkor utnyttjas. Skulle operationens huvudkomponent utgöras av ett traditionellt, stort upplagt kustinvasionsföretag accentueras kraven ytterligare.

Sammantaget kan det därför konstateras att de starka begränsningarna vad gäller resurser och andra förutsättningar för omfattande operationer över hav ger påtagliga inskränkningar i de militära operationsmöjligheterna i Östersjöområdet utöver de allmänna begränsningarna av handlingsmöjligheterna.

## 5. INTERNATIONELLT PERSPEKTIV PÅ FREDSFRÄMJANDE INSATSER

### 5.1 Hittillsvarande utveckling

Den nya säkerhetspolitiska situation som uppstått i världen efter det kalla krigets slut har ytterligare stärkt den säkerhetspolitiska betydelsen av det internationella samfundets ansträngningar för fred och säkerhet.

På det europeiska regionala planet är det viktigt att verka för tillkomsten av en fungerande säkerhetspolitisk struktur med uthållig förmåga att tillhandahålla stabilitet och samordnad kraft för att förebygga och hantera kriser samt instabilitetsproblem som uppstått till följd av den gamla ordningens sammanbrott. Härvid bör särskilt behovet av en tydligare samordning och arbetsfördelning mellan regionala organisationer och FN uppmärksammas.

På det globala planet är det angeläget att identifiera alla problem - gamla såväl som nya - som måste lösas för att 50-årsjubilerande FN skall kunna leva upp till den ledande roll som ursprungligen förväntades. En analys av dagens problem måste dock beakta FN-systemets historiska utveckling inom det fredsfrämjande området.

Fredsbevarande operationer var inte förutsedda när FN tillkom och finns därför inte reglerade i FN-stadgan. Den ursprungliga tanken, inskriven bl.a. i stadgans kapitel VII, var att FN skulle fungera som en organisation för kollektiv säkerhet. Hot mot fred och säkerhet skulle bemötas gemensamt och om nödvändigt kraftfullt av medlemmarna under ledning av säkerhetsrådet. Denna ordning blockerades dock snart av det kalla krigets supermaktsrivalitet.

Fredsbevarande operationer i FN:s regi uppstod ur ambitionen att FN trots dödläget borde kunna agera för att lösa eller hantera konflikter. Verksamheten har byggt på kreativa tolkningar av FN-stadgans kapitel VI om fredlig lösning av tvister vilket har lett till en praxis som i bland kallats stadgans ”kapitel sex och en halv”.

Denna praxis har utvecklats stegvis sedan 1948, då FN:s första observatörsmision sattes upp, och 1956, då den första fredsbevarande operationen med trupp kom till stånd för att övervaka trupptillbakadragandet från Suez och den därpå följande vapenvilan. I Kongo 1960-64 och på Cypern 1964 var målsättningen ambitiösare. Där genomfördes fredsbevarande insatser bl.a. för att hantera och dämpa pågående inom statliga konflikter med etnisk grund. Särskilt i fallet Kongo blev uppgiften, som ledde till stridsinsatser, krävande och frågan om FN:s roll i relation till det kalla krigets spelregler kontroversiell.

I samband med att en FN-styrka sändes till Sinai 1973 för att säkra det israelisk-arabiska vapenstilleståndet utvecklades ett antal principer som blev vägledande för fredsbevarande FN-

insatser t.o.m. 1988. Principerna innebar att en operation förutsatte parternas medgivande, att bidragarländer inte hade egna intressen i konflikten, att den insatta styrkan hade en bred geografisk representation och uppträdde opartiskt samt att våld endast fick användas i självförsvar.

Det kalla krigets avveckling medförde dock stora förändringar för FN:s fredsfrämjande insatser både vad gäller möjligheter och behov. Konfrontationen mellan USA och Sovjetunionen ersattes alltmer av samarbete, såväl på fältet som i säkerhetsrådet. De båda supermakterna fick, åtminstone till en början, en mer positiv syn på FN som aktör och instrument. Samtidigt medförde blockupplösningen att nya eller nygamla konflikter fick ett större spelrum. Vissa stater försvagades eller föll sönder. På många håll kom etniska, nationella och religiösa motsättningar till yta, underblåsta av makthavare som utnyttjade dem för att skapa sig en ny maktbas efter det gamla systemets kollaps. Upplösningen gav också utrymme för lokala aktörer, ibland av närmast kriminell karaktär.

Som svar på detta förändrade konfliktmönster utvecklades det fredsbevarande instrumentet med nya typer av fredsfrämjande insatser, som ibland kallats andra generationens fredsbevarande operationer. Två huvudlinjer i förändringen kan urskiljas. För det första är operationerna från att huvudsakligen ha varit militära nu ofta blandat militära och civila, s.k. multifunktionella. För det andra anser sig FN nu både behöva och kunna gå in i en pågående konflikt för att aktivt söka hejda förloppet och lindra verkningarna genom att t.ex. skydda hjälpsändningar, skydda utsatt civilbefolkning, eller i övrigt lägga tryck på parterna. Dessa senare åtgärder behöver i vissa fall baseras på en utökad rätt till våldsanvändning. Utvecklingen i multifunktionell riktning har också ställt nya krav på samordning av civila och militära resurser vid insatser.

## 5.2 Internationell syn på fredsfrämjande verksamhet i dag

I juni 1992 redovisade generalsekreteraren på säkerhetsrådets uppmaning rapporten "An Agenda for Peace" (Dagordning för fred) där han bl.a. angav ett spektrum av åtgärder från preventiv diplomati till fredsframtvängande insatser i FN-regi och av FN delegerade insatser av Guldkrigstyp. Till nyheterna hörde bl.a. preventiv utplacering av trupp, större betoning på medlingsinsatser, fredsframtvängande insatser som en slags polisinsatser mellan fredsbevarande operationer och mer konventionell krigföring. Behovet av samarbete med regionala aktörer som t.ex. NATO och arbetsfördelning mellan FN och regionala organisationer som ESK uppmärksammades också.

Flera av de senaste årens insatser passade dock inte entydigt in i någon av generalsekreterarens kategorier. Säkerhetsrådet visade en benägenhet att i ökande grad utnyttja FN-trupp för att påverka pågående konflikter med stöd av kapitel VII när det gäller våldsanvändning. Detta ledde till att uppgifterna och genomförandet i flera av dessa andra generationens operationer skapade ett svårbemästrat gränsland mellan fredsbevarande och fredsframtvängande insatser.

Ett grundläggande problem är hur medlemsländerna och särskilt stormakterna skall hantera avvägningen mellan det allmänna behovet av FN-ledd multilaterism och tveksamheten till att ställa erforderliga resurser och befogenheter till den överstatliga nivåns förfogande. Problemet har accentuerats av med tanke på att antalet konflikter blivit väsentligt fler, där det internationella samfundet haft möjlighet eller sett sig nödsakat att ingripa.

I FN:s generalsekreterares tillägg till "An Agenda for Peace" (januari 1995) anges vissa kvantitativa uppgifter rörande deltagande i FN:s insatser. I januari 1988 var cirka 11 000 personer från huvudsakligen ett tiotal länder involverade i FN:s fredsfrämjande insatser med en årlig budget på cirka 230 miljoner USD. I december 1994 tjänstgjorde över 70 000 personer från över sjuttio olika länder i 17 olika operationer med en årsbudget som uppgick till cirka 3

600 miljoner USD.

I ovan nämnda rapport diskuteras även möjligheten att överlåta mer krävande uppgifter på grupper av stater ledda av stormakter. Detta förefaller också vara en metod som föredras av vissa stormakter. Generalsekreteraren påpekar dock att detta förfarande medför risker för att FN:s trovärdighet och ställning påverkas negativt, samt att stormakter kan utnyttja FN:s legitimitet för egna syften. I förlängningen finns här en risk för intressesfärer och uppluckring av internationell rätt som knappast är i de mindre staternas intresse.

Vidare framhåller generalsekreteraren att problemen med tillgång till styrkor och utrustning efter hand blivit allt större och allvarigare. Betydande ansträngningar har lagts ner inom FN-systemet för att utveckla och förbättra ett arrangemang med insatsberedda ("stand-by") styrkor, men inte ens ett sådant skulle ge garanti för att trupp verkligen kommer att göras tillgänglig vid ett beslut om insats. Generalsekreteraren säger sig därför nu ha kommit till slutsatsen att FN allvarligt behöver överväga idén om en snabbreaktionsstyrka ("rapid reaction force"). Denna idé har i olika tappningar också föreslagits av enskilda länder liksom av Kommissionen för globalt samarbete (Carlssonkommissionen). En sådan styrka kan dock sannolikt endast fungera inom ramen för ett helhetssystem för världssamfundets freds- och säkerhetskapande åtgärder, där inte minst koordineringen av civila och militära insatser klaras ut.

Generalsekreterarens ovan nämnda rapporter samt vissa andra konkreta åtgärder inom FN-systemet är resultatet av en ökad internationell insikt om de allvarliga problemen. Å andra sidan tycks de nuvarande övergripande förutsättningarna för FN:s verksamhet vara mindre gynnsamma än på flera år. Det råder osäkerhet om USA:s vilja att arbeta med och genom FN. Ryssland har samtidigt visat en ökad utrikespolitisk självständighet. Sydostasiatiska och latinamerikanska länder uppträder nu med stort självförtroende och inte sällan konfrontatoriskt. Motsättningarna mellan nord och syd förefaller öka. Det är bl.a. mot den bakgrunden relevant att redovisa ett antal länders positioner beträffande fredsfrämjande verksamhet.

De nordiska länderna, Danmark, Norge, Finland och Sverige har en långvarig och unik tradition vad gäller bidrag till det internationella samfundets åtgärder för att främja fred och säkerhet. Inom ramen för främst FN:s fredsbevarande operationer har också de nordiska länderna utvecklat ett omfattande samarbete. Även om samarbetet och samsynen, inte minst beträffande multilateralismens väg, är omfattande finns dock vissa skillnader i dagsläget, som inte minst förklaras av skillnaderna i säkerhetspolitisk bakgrund.

NATO-medlemmen **Danmark** har de senaste åren visat en betydande aktivism på området och drivit behovet av att förstärka FN:s kapacitet och förmåga samtidigt som man efterlyser en mer rationell arbetsfördelning mellan FN och regionala organisationer.

Beslutet togs av Folketinget 1993 att skapa en internationell brigad, som beräknas vara fullt operativ i början av 1996. Brigaden skall kunna användas i allt från preventiva insatser till fredsframtvängande sådana. Delar av denna skall kunna användas av FN för olika typer av operationer samtidigt som den i sin helhet skall kunna ingå i NATO:s snabbreaktionsstyrkor. En internationell arbetsgrupp har på danskt initiativ skapats för att utreda ett utvidgat samarbete mellan likasinnade länder inkluderande de nordiska, som genom en mer systematisk förhandssamordning skulle kunna bilda t.ex. en brigad med hög beredskap.

I princip råder politisk enighet i **Norge** kring värdet av deltagande i internationella insatser.

Norge är noga med att skilja mellan humanitära, fredsbevarande och fredsframtvängande insatser. Enligt stortingsbeslut kan Norge delta i fredsframtvängande aktiviteter, men detta anses mer kontroversiellt. Norge gör, bl.a. mot denna bakgrund, en åtskillnad mellan sin FN-beredskapsstyrkan och sitt bidrag till NATO:s snabbreaktionsstyrkor. De senaste årets diskussioner tyder dock på en större flexibilitet än vad den organisatoriska skillnaden antyder.

Efter det kalla krigets slut har **Finland** haft anledning att diskutera förutsättningarna för

en medverkan i annat än bara traditionella fredsbevarande operationer. Även EU-medlemskapet har givit anledning att se över denna fråga, som dock är politiskt kontroversiell. Frågan om en finsk fredsbrigad är f.n. under utredning. I nuläget kan Finland med hänsyn till gällande lagstiftning endast delta med personal i traditionell fredsbevarande verksamhet inom FN:s och OSSE:s ram.

När det gäller andra mindre stater finns det anledning att särskilt uppmärksamma **Nederländerna**. De senaste tre åren har man genomfört en halvering av armén och en 30-40% reduktion av marinen och flygvapnet. I samband med detta har deltagandet i internationell fredsfrämjande verksamhet dock lyfts fram och är nu en huvuduppgift, vid sidan av traditionella åtaganden inom NATO. Från 1996 kommer endast anställd personal att disponeras och denna personal är skyldig att delta i internationell verksamhet. Man lägger stor vikt vid samarbete med andra länder inom det fredsfrämjande området och signalerar att den nederländska kapaciteten härvidlag kommer att förstärkas de kommande åren.

Bland andra mindre NATO-länder bör också nämnas **Kanada** som med stark hävdar multilateralismens väg. I ljuset av sina mångåriga erfarenheter har vissa principer och förutsättningar för att en internationell insats skall bedömas ha utsikter att vara framgångsrik formulerats. En insats skall ha till syfte att undanröja ett hot mot internationell fred och säkerhet eller en annalkande humanitär tragedi. Insatserna skall utgöra en del av en övergripande strategi syftande till realistiska och långsiktiga lösningar.

De senaste årens förändrade förutsättningar har även medfört ett större engagemang från stormakterna i den fredsfrämjande verksamheten. Det gäller inte minst Frankrike och Storbritannien som i mars 1995 var de två största bidragsgivarna till FN:s fredsfrämjande operationer med 5000 respektive 4000 deltagare.

Vitboken om **Frankrikes** försvar från februari 1994 och det efterföljande femåriga försvarsbeslutet slog fast att fredsbevarande och fredsframtvängande insatser baserade på internationellt mandat är en del av det franska försvarets permanenta och grundläggande uppgifter.

Vid sidan av de mer klassiska angrepps- och krisscenerierna anges bl.a. ett särskilt scenario avseende ”operationer för fredsbevarande och för upprätthållande av folkrätten”. Gemensamt för de olika interventioner som detta scenario avser är, att de sker på basis av ett internationellt mandat (FN eller OSSE) och inom en flernationell militär ram (NATO eller VEU-koalitioner). Uppdragens natur kan variera starkt från traditionellt fredsbevarande och humanitära uppdrag till missioner med stor risk för militär konfrontation.

Europeisk samordning och kapacitet för krishantering bör enligt fransk mening främst byggas upp inom ramen för VEU. PFF och NACC ses huvudsakligen som politiska och pedagogiska instrument, ej som strukturer för ”skarpa” insatser. Principiellt ser man gärna en förstärkning av OSSE. Reellt är man dock avvaktande till möjligheterna att utveckla en militär kapacitet specifikt inom dess ram.

Inget tyder på att **Storbritannien** avser att sänka sin ambition på det fredsfrämjande området. Snarare finns betydande utrikes- och säkerhetspolitiska skäl för London att ytterligare prioritera brittisk militär medverkan i fredsbevarande operationer m.m. Om fredsprocessen i Nordirland fortsätter kan vidgat utrymme för sådant deltagande skapas. Dessutom har Storbritannien en framträdande roll inom NATO:s snabba insatsstyrkor.

Vidare bör pekas på att Storbritanniens långa tradition som global militär aktör medfört att insättande av brittisk trupp även i mycket riskfyllda operationer ytterst sällan ifrågasätts i den inrikespolitiska debatten.

Inom doktrindiskussionen har Storbritannien spelat en ledande roll. Man har introducerat begreppet ”wider peacekeeping” som kommer att vara bas för en manual avsedd för brittiska soldater i FN-tjänst. I doktrinen ingår bl.a. följande viktiga element:

- Fredsbevarande och fredsframtvingande operationer är väsensskilda och bör inte blandas.
- Ett drag som skiljer dagens situationer för de fredsbevarande styrkorna från de som utmärkte det kalla krigets är flyktigheten och föränderligheten (volatility) i själva konflikten (konfliktparter, stridslinjer etc.) vilket gör behovet av bättre utrustade och bättre utbildade trupper allt större.
- Parternas samtycke och FN-styrkans opartiskhet är helt avgörande element i en fredsbevarande operation. För att bevara samtycket under operationens gång understryks ett antal principer: opartiskhet, minimal användning av våld, trovärdighet, legitimitet, ömsesidig respekt och transparens.
- Användande av våld under kapitel VII i FN-stadgan innebär inte automatiskt att det rör sig om en fredsframtvingande operation. Skiljelinjen går istället vid hurvida de tongivande parternas samtycke föreligger eller ej. Det är av största vikt att beslut om våldsanvändning görs med allra största omsorg. När man väl gått över gränsen för samtycket och är inne i fredsframtvingandezonen är det svårt att vända tillbaka till en fredsbevarande operation igen.

USA har av princip och hävd endast i ringa grad engagerat sig i traditionella fredsbevarande operationer. Det är därför inte förvånande att USA i mars 1995 låg på blygsamma 20:e plats efter bl.a Sverige av FN:s truppbidragare. I sammanhanget kan framhållas att USA står för 25% av FN:s budget och 30 % av kostnaderna för fredsfrämjande insatser. Detta står i kontrast till Clinton-administrationen ställde inledningsvis stora förhoppningar till multilaterala militära fredsaktioner och gick långt i sitt stöd till generalsekreterarens "Agenda for Peace".

Den i grund och botten till "all multilaterism utom NATO" negativa amerikanska opinionen flammade dock upp under Somalia-operationen. Detta ledde inte bara till ett snabbt återtag utan också till att presidenten tvingades genomföra en grundläggande studie om förutsättningarna för amerikanskt deltagande i fredsfrämjande operationer.

En för amerikansk opinion känslig frågan är i vilken grad amerikansk trupp skall tillåtas ställas under FN:s befäl. Frågan har lyfts fram ytterligare efter republikanernas seger i november 1994. Den regel i fråga om befälsstrukturer som till slut lades fast blev att USA:s president alltid behåller kommandot över de amerikanska styrkorna medan däremot s.k. operativ kontroll kan delegeras. Stående FN-styrkor avvisades.

Vad gäller rollfördelningen mellan FN och regionala organisationer skall avslutningsvis konstateras att USA har en principiellt positiv syn på den fredsbevarande verksamheten inom såväl OSSE:s som OAU:s ram.

**Rysslands** aktiviteter på det fredsfrämjande området ligger huvudsakligen utanför FN:s ramar, vilket också återspeglas av 14:e platsen bland FN:s truppbidragare i mars 1995. Det är främst till "det nära utlandet", dvs. tidigare sovjetrepubliker, som Ryssland sänder trupper för att ingripa i konflikter och oroshärddar. Primärt synes man dock i dessa områden vägledas av intressen och överväganden som mer kan återfinnas i ett bibehållet ryskt inflytande än "fredsbevarande" i gängse bemärkelse. Dessutom vill man skydda den ryskspråkiga befolkningen. Som ett led i denna politik finns det idag ryska styrkor i Georgien, Moldavien och Tadjikistan.

På rysk sida har man på senare tid alltmer bestämt pekat på vad man anser vara FN:s dubbla normer i hanteringen av olika fredsbevarande insatser. Å ena sidan ger FN sitt godkännande till aktioner typ Haiti där USA och andra stater i regionen har särskilda intressen medan världorganisationen inte är villig att på samma sätt legitimerar de ryska insatserna i närområdet. Ryssland anser inte att FN:s resurser fördelas på ett rättvist sätt och att de ryska insatserna på det fredsfrämjande området därför blir oproportionerligt ekonomiskt betungande.

## 5.3 Framtida behov

Sammanfattningsvis kan bedömningen göras att det internationella samfundet i framtiden kommer att behöva hantera en konfliktvolym minst motsvarande nuvarande nivå. Den utsträckning i vilken FN och andra aktörer faktiskt kommer att engagera sig i fredsfrämjande insatser av olika slag kommer dock också att påverkas av den utbredda försiktighet och restriktivitet som blivit en följd av senare års erfarenheter på området.

Mycket talar för att den typ av konflikter det framöver i stor utsträckning kommer att handla om är inomstatliga konflikter, där den främsta drivkraften för det internationella samfundets överväganden om ingripande är de humanitära konsekvenserna. Detta utesluter dock inte att morgondagens värld också kommer att medföra krav på insatser av mer traditionell fredsbevarande typ.

Sammantaget kommer det således sannolikt att finnas omfattande anspråk på internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Dessa insatser kan förväntas få ett mycket varierande innehåll alltifrån olika förebyggande insatser till utvidgade multifunktionella operationer i pågående konflikter.

## 6. ETT BREDARE SPEKTRUM AV HOT OCH RISKER

### 6.1 Hot och risker idag och i framtiden

De senaste årens internationella, ekonomiska och tekniska utveckling medför att vi i dag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar. Bilden sträcker sig från den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot som vi trots de senaste årens positiva utveckling långsiktigt inte kan utesluta, över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår, till de hot och risker som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet.

Förändringarna i den internationella säkerhetspolitiska miljön innebär att risken för stor-krig i Europa är mindre än på mycket länge. Men även om risken för stor-krig för överskådlig framtid reducerats kraftigt har den för den skull inte slutgiltigt eliminerats. Något sådant är knappast möjligt så länge nationalstatssystemet består och så länge stater eller grupper av stater måste ansvara för sin egen säkerhet.

Både inre väpnade och mellanstatliga konflikter har under de senaste åren ökat markant i antal trots att FNs fredsfrämjande insatser kunnat utvecklas både vad gäller omfattning och innehåll.

Iraks invasion av Kuwait var bara ytterligare en öppen konflikt i ett av krig hårt drabbat område. Utöver de interarabiska motsättningarna är området kring Persiska viken också en skärningspunkt för politiska och ekonomiska intressen av global betydelse.

Det omfattande och utdragna kriget i det forna Jugoslavien fortsätter. Trots internationella fredsanssträngningar ökar förödelsen och antalet drabbade stiger. Historiskt betingade etniska och religiösa förhållanden, men också andra underliggande motstridiga intressen, försvårar såväl det humanitära och fredsfrämjande arbetet som en slutlig lösning.

I Öst- och Centraleuropa, liksom i det forna Sovjetunionen finns en betydande konflikt-potential och i vissa avseenden också en påtaglig instabilitet. I t.ex. Kaukasus, där också Tjetjenien varit skådeplats för de häftigaste striderna inom det forna Sovjetunionen, finns nu flera tiotal öppna eller potentiella etniska och territoriella konflikthärdar.

Den afrikanska kontinenten har drabbats hårt av inbördeskrig. I Somalia och Rwanda och nu senast i Burundi, har FN-insatserna i stor utsträckning fått koncentreras till att säkra civilbefolkningens överlevnad.

De underliggande orsakerna till de regionala och lokala konflikterna kan sökas i såväl politiska som etniska, religiösa, ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. Konflikterna utgör både en oerhörd tragedi för människorna som drabbas av följderna och en risk för att motsättningarna skall spridas. Sprängkraften och varaktigheten i de konflikter som nu kommit till ytan får inte underskattas. Ytterst utgör de ett hot mot de fortsatta ansträngningarna att bygga en gemensam säkerhet.

Om någon av aktörerna i dessa konflikter också skulle utnyttja icke-konventionella stridsmedel skulle konsekvenserna bli närmast oöverblickbara. Risken för spridning och användning av kärnvapen, men också i lika hög grad biologiska och kemiska vapen, gäller inte endast stater utan även organisationer och enskilda aktörer, exempelvis terroristgrupper.

Flera skrämmande fall under senare tid, bl.a. nervgasutsläppet i Tokyos tunnelbana och sprängdådet i Oklahoma, visar att terrorismen fortsätter att utgöra ett hot mot både enskilda individer och stater. Terrorn som vapen utnyttjas av grupper med vissa identifierbara politiska och/eller religiösa mål, men också av grupper med en mer allmänt samhällsfientlig inställning. Svårigheterna att i ett öppet samhälle hantera terroristhotet är uppenbara.

Den alltmer fördjupade integrationen, den ekonomiska och den tekniska utvecklingen är samverkande faktorer som tillsammans ger det moderna samhället en oerhörd styrka under normala förhållanden och en potential att hantera även svåra situationer. Samtidigt innebär utvecklingen också ökade risker.

En stor del av de internationella förbindelserna, t.ex. de finansiella flödena och teknologispredning, sker utanför staternas kontroll, något som självfallet inte enbart är negativt. Samtidigt är denna utveckling bärare av tänkbara risker. Ekonomiska kriser, med uppenbar risk också för ekonomisk kollaps i enskilda länder, kan t.ex. orsakas av enskilda aktörer.

Mer långvariga ekonomiska kriser, massarbetslöshet och fattigdom äventyrar också stabiliteten i mer grundläggande mening. Med nationella problem som ökad kriminalitet, minskad solidaritet och allmän normupplösning, samt mer extrema yttringar som nationalism och rasism, kan också följa spänningar mellan stater.

I vårt närområde och i Europas närhet skulle den mycket svåra ekonomiska och ekologiska situationen kunna leda till bl.a. flykting- eller migrationsrörelser av mycket stor omfattning. De akuta påfrestningarna på olika samhällssystem i mottagarländerna skulle därvid kunna bli mycket omfattande, liksom även de indirekta och mer långsiktiga konsekvenserna i form av in- och utrikespolitiska återverkningar.

Allt oftare uppstår också akuta störningar i samhället som inte kunnat förutses eller situationer där förberedelser inte vidtagits i tillräcklig utsträckning. De genomgående dragen i samhällsutvecklingen - dvs. de tekniska framstegen, storskaligheten och specialiseringen - har således lett till en ökad sårbarhet i olika samhällssystem.

Sårbarheten gäller inte minst för olika tekniska system. Ett särskilt viktigt område är därvid utnyttjande och drift av kärnkraftsanläggningar. Svåra olyckshändelser, liknande den i Tjernoby, får effekter som inte bara berör det enskilda landet. Effekterna kan därutöver vara mycket långsiktiga och långtgående. T.ex. medförde Tjernobyolyckan att uppemot en fjärdedel av Vitrysslands jordbruksareal blev obrukbar för överskådlig framtid.

Allvarliga störningar i tillförseln av viktiga varor skulle kunna inträffa i samband med katastrofer eller konflikter i andra delar av världen. Även om länder i väst, enskilt eller i samverkan, rimligen borde kunna hantera de flesta tänkbara situationer, finns anledning att även fortsättningsvis uppmärksamma denna typ av störning.

Omfattande och långvariga avbrott i t.ex. elförsörjning, vattenförsörjning eller kommunikationer är lyckligtvis sällan förekommande. Likväl skulle sådana avbrott utsätta samhället för stora påfrestningar.

Hantering av den stora mängd farliga ämnen som förekommer i samhället är förknip-

pad med särskilda risker. Kemiska fabriker och liknande anläggningar, liksom transporter av farligt gods, utgör i detta avseende stora säkerhetsproblem. De mycket långsiktiga problemen med hantering av radioaktivt avfall bör också nämnas i detta sammanhang.

Allvarliga naturkatastrofer som översvämningar, ras och skred samt svåra snöstormar medför främst problem lokalt eller regionalt. De resurser som krävs för att hantera problemen kan dock i vissa fall behöva hämtas från nationell eller mellanstatlig nivå.

Den organiserade, internationella brottsligheten utgör ett potentiellt hot. Särskilt farligt är om brottslingar eller kriminella organisationer utnyttjar tyngre vapen eller massförstörelsevapen, i utpressningssyfte eller som ren inkomstkälla genom illegal försäljning.

Listan över tänkbara störningar skulle kunna göras betydligt mycket längre. Här har t.ex. inte berörts spridning av smittosamma sjukdomar, risker i den genteknologiska utvecklingen eller andra problem som vi i skiftande grad uppfattar som sannolika, allvarliga och hotande. Långsiktiga miljöhot såsom försurning och klimatpåverkan är andra exempel.

## 6.2 Säkerhetsbegreppet

De flesta länder har redan omdefinierat eller håller på att omdefiniera sin syn på säkerhet. Den huvudsakliga inriktningen är därvid att lägga in även ett bredare perspektiv, dvs. ett vidgat säkerhetsbegrepp, där konfliktförebyggande samarbete och internationella insatser av humanitär, och fredsfrämjande karaktär ingår. Även inom internationella organisationer diskuteras säkerhetsintressen i ett brett perspektiv.

I några länder har det säkerhetspolitiska begreppet av tradition alltid haft en bredare innebörd än i Sverige. Begreppet omfattar t.ex. i Frankrike både inre och yttre säkerhet, olika lågnivåhot, förebyggande diplomati men även försvarssamarbete med de f.d. kolonierna. Den franska försvarsmakten har ett brett arbetsfält. Gendarmeriet och brandkåren ingår. Naturkatastrofer, skogsbränder och översvämningar är därför uppgifter för försvarsmakten.

Den tyska inställningen till det vidgade säkerhetsbegreppet framgår tydligt av den breda samarbetspolitik som förs, både med länder i väst och med nya samarbetspartners i öst. De tyska problemen rör knappast definitionsfrågor utan är mer en fråga om olika begränsningar i den praktiska tillämpningen när det gäller t.ex. fredsfrämjande insatser. Det kan också nämnas att en av det tyska försvarets uttalade uppgifter är att bistå vid katastrofer och nödsituationer samt understödja humanitära insatser.

I Norge arbetar man med ett utvidgat säkerhetspolitiskt begrepp som utöver traditionell säkerhets- och försvarspolitik bl.a. omfattar ekonomiska frågor, miljöaspekter, flyktingproblematik, spridning av massförstörelsevapen, internationell terrorism och kriminalitet. Målet för norsk säkerhetspolitik är, enligt den norska regeringens proposition, att förebygga krig, främja fred och stabilitet och samtidigt värna handlingsfriheten i förhållande till externa påtryckningar. I denna breda mening omfattar säkerhetspolitiken såväl försvars- som utrikes-, handels- och biståndspolitik, dvs. alla samverkande åtgärder som kan bidra till att undanröja konflikthot. Inte minst Norges omfattande biståndsprogram och aktiva medlarroll i konflikter betraktas ofta i detta perspektiv. I säkerhetspolitiska analyser och debatter fokuseras dock vanligen de snävare, klassiska frågeställningarna utan att man därför bortser från andra faktorer.

Det torde alltså idag vara tämligen okontroversiellt att tala om ett vidgat säkerhetspolitiskt begrepp. I långt större utsträckning än tidigare kretsar de säkerhetspolitiska ansträngningarna kring konfliktförebyggande samarbete i vid mening. Inom det militära området tilldrar sig multinationell krishantering och internationella fredsfrämjande insatser allt större uppmärksamhet.

Inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet ligger onekligen också sådant samarbete



som syftar till en allt närmare ekonomisk och samhällelig integration och som förstärker det nätverk av ömsesidiga beroenden som redan finns. Detta är också grunden för bedömningen att redan ett EU-medlemskap i sig utgör en säkerhetspolitisk nettofördel, ett säkerhetspolitiskt plus. Detta gäller inte minst eventuella nya medlemsländer i Öst- och Centraleuropa.

En annan alltmer allmänt accepterad del i säkerhetsbegreppet är de hot och risker som i sig kan vara av gränsöverskridande karaktär och till del också måste hanteras i internationell samverkan, men som mer har att göra med nationella säkerhetsintressen i bemärkelsen skydd för landet och befolkningen. Det kan gälla naturkatastrofer, stora flyktingströmmar, störningar i infrastrukturen eller storskaliga miljöolyckor.

Kännetecknande för diskussionen kring ett bredare spektrum av hot och risker och det vidgade säkerhetsbegreppet är den allmänna insikten om de direkta och indirekta sambanden mellan olika aspekter på säkerhet.

Sambanden gäller t.ex. en positiv utveckling av ekonomi och miljö, respekt för demokrati och mänskliga rättigheter, m.m. som grund för internationell stabilitet och säkerhet. De internationella fredsfrämjande humanitära insatserna för att förhindra mänskligt lidande, som också syftar till att hindra vidare eskalering och spridning av konflikter bör också ses i detta sammanhang.

Ett annat område rör de hot och risker som kan drabba fredssamhället där i många fall de resurser som avdelats för mer traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer kan utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt. Det kan därutöver många gånger vara svårt att dra skarpa gränser mellan vad som är risker i fred och vad som är att betrakta som säkerhetspolitiskt relevant. Det finns också ett antal avgörande likheter mellan de förhållanden som råder vid kriser, oavsett vad som förorsakat den aktuella krissituationen.

Hot- och riskutredningen framlade i sitt nyligen avlämnade huvudbetänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* förslag om hur resurser skall kunna samutnyttjas för att hantera risker i både krig och fred.

Sammantaget talar detta för ett vidgat säkerhetsbegrepp med en helhetssyn på hot och risker av olika slag och på samhällets hantering av dessa.

## 7. SLUTSATSER - SVERIGES SÄKERHETSPOLITISKA INTRESSEN

### 7.1 Gemensam säkerhet

Sverige är i både positiv och negativ bemärkelse starkt internationellt beroende. Ett gott internationellt samarbetsklimat ger utrymme för såväl en fortlöpande utveckling på olika samhällsområden som stabilitet och säkerhet i bred mening. Omvänt gäller att ökade motsättningar i den internationella politiken minskar detta utrymme.

På en grundläggande nivå formas ramförutsättningarna i Europa huvudsakligen av sådana tongivande aktörer som USA, Ryssland, Tyskland, Storbritannien och Frankrike. På det globala planet får till denna grupp fogas bland annat Japan och Kina, liksom en grupp stater vilka i sina respektive regionala sammanhang har särskild tyngd.

Dessa aktörers inflytande är ojämnt fördelat över de militära, ekonomiska och politiska områdena. Samtidigt är de regionala variationerna betydande.

På ett övergripande plan har Sverige därmed ett intresse av att de internationella relationerna domineras av renodlat samarbete, säkerhetsgemenskap och respekt för mänskliga rättigheter. I ett sådant system respekterar staterna det gemensamma regelverket och betraktar säkerheten som odelbar. Mindre och större stater och alla människor har jämbördig ställning. Ett sammanhängande system av globala och regionala institutioner gör det möjligt för det internationella samfundet att hantera hela skalan av hot och risker.

Jämsides med detta långsiktiga uppbyggande av gemensamma institutioner är emellertid Sverige fortsatt beroende av att maktbalans råder mellan de tongivande aktörerna. I synnerhet gäller detta i närområdet, särskilt i förhållande till Ryssland. Denna maktbalans, som inte endast har militära inslag, kan i det nordeuropeiska området inte upprätthållas utan externa parter. Under det kalla kriget balanserades Sovjetunionen av västalliansen, samlad kring NATO.

Sverige påverkar sin säkerhetspolitiska situation dels genom rent nationella åtgärder dels genom ett internationellt agerande för gemensam säkerhet.

De nationella åtgärderna syftar till att främja stabiliteten i närområdet och att kunna möta hot och påfrestningar som direkt berör Sverige. Denna politik har såväl en politisk och ekonomisk som en militär dimension. Genom vår sedan lång tid etablerade militära alliansfrihet svarar vi för vårt eget försvar mot väpnat angrepp. Vi måste också inom landet ha resurser för att hantera andra svåra nationella påfrestningar och katastrofer.

Internationellt söker Sverige bidra till gemensam säkerhet genom de multilaterala organisationerna. I synnerhet medlemskapet i Europeiska unionen innebär ett nytt sammanhang och nya villkor och möjligheter för Sveriges deltagande i det europeiska samarbetet. Konsekvenserna för svensk politik av integrationsprocessen är avsevärda. Detta samarbete är ett effektivt sätt för Sverige att öka sitt inflytande och minska sin utsatthet. Även andra internationella fora än EU spelar en viktig roll. Till dessa hör FN genom sin legitimitet på det globala planet samt OSSE regionalt.

Det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att konkret bidra till fred och säkerhet genom att med totalförsvarets resurser, både militära och civila, medverka i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Därmed minskar risken för uppkomst, upptrappning och spridning av konflikter. I och med detta reducerar vi också riskerna att vi själva skulle drabbas av konsekvenserna av konflikter och oro i vår omvärld.

Målet är gemensam säkerhet. Strävan efter säkerhetsgemenskap förverkligas i huvudsak genom befintliga institutioner.

## 7.2 Sveriges intressen - globalt, i Europa, och i närområdet

Sveriges säkerhetspolitiska intressen kan beskrivas på tre nivåer. Den första nivån omfattar det globala perspektivet. Den andra nivån utgörs av Europa i dess helhet, dit även den transatlantiska dimensionen hör. Den tredje nivån omfattar närområdet. Samtliga tre nivåer, i synnerhet de två sistnämnda, hänger nära samman.

Den globala politiken har under senare år utvecklats i riktning mot större rörlighet. I detta ligger bland annat en mer vidgad hotbild, som spänner över en bred skala och som har såväl militära, politiska, ekonomiska, sociala som miljömässiga förtecken. Militära hot samexisterar i allt större utsträckning med växande icke-militära hot såsom omfattande flykting- och migrationsrörelser, miljöförstöring, kriminalitet m.m. Detta ger en komplex bild med betydande regionala variationer.

EU och NATO har hittills väl hanterat de intressekonflikter som alltid förekommer även mellan allierade stater. Likväl är det osäkert vilken grad av belastning dessa institutioner tål och vilken form av förnyelse som krävs. Ytterst är det i Europa fråga om att skapa en säkerhetsstruktur av sådan hållbarhet och flexibilitet att den också på sikt kan stå emot hårdare påfrestningar på sammanhållningen, som också Sverige är beroende av. Denna europeiska struktur behöver i sin tur stödjas av effektiva globala institutioner. För att värna om Sveriges säkerhetspolitiska intressen krävs en kombination av egna ansträngningar och internationellt samarbete.

Den militära komponenten har fått relativt sett mindre betydelse i förhållandet mellan öst-väst men gör sig alltjämt gällande i ett antal regionala sammanhang.

På europeisk nivå har Sverige intresse av en fortsatt framgångsrik integration, liksom av att Europa förblir öppet mot omvärlden. Det är endast genom en sådan utveckling som vi kan hysa förhoppningar om en långsiktig fred och välfärd och samarbete mot gemensamma mål både inom Europa i dess helhet och mellan Europa och omvärlden.

Viktigt är att reformprocessen i Central- och Östeuropa konsolideras. Detta sker bäst genom att EU, och i en bredare mening den västeuropeiska gemenskapen, efterhand utvidgas till att omfatta Central- och Östeuropa, inklusive Baltikum. Vid en utvidgning är det viktigt att samtidigt utveckla samarbetet och relationerna till Ryssland.

EU-länderna är på det principiella planet eniga om östutvidgningen. Den avgörande frågan rör dock i vilka former och på vilka villkor denna skall ske. Avvägningar kommer att krävas ifråga om flera av de centrala intressen Sverige och andra länder har i EU. Svenska målsättningar såsom östutvidgningen, bibehållen beslutskraft och effektivitet i EU, rimliga kostnader och bördefördelning, oförändrat inflytande för små länder, demokratisk legitimitet och transparens är nödvändiga att hävda.

Sveriges intressen berörs nära av EU:s omdaning. Unionen utgör en viktig del av kärnan i den västliga sammanhållningen. Den är ett av de mest effektiva instrumenten i Europa för att möta nya utmaningar, och samtidigt hantera de motstridiga intressen som förekommer.

Vilken framtida utformning av EU som på längre sikt gagnar Sverige bäst, och vilken avvägning som görs mellan nationell suveränitet och vidare fördjupning av samarbetet inom EU, kommer ytterst att vara avhängigt de uppgifter och utmaningar Sverige har att möta tillsammans med övriga EU-länder. Sveriges intressen i EU påverkas av den övergripande utvecklingen i frågor som rör Ryssland, den transatlantiska länken, integrationen av Central- och Östeuropa, den globala handelspolitiken, etc.

Till riskbilden på den europeiska nivån hör vidare möjligheten av en försvagning av såväl det europeiska som det transatlantiska samarbetet, med en åtföljande förstärkt renationalisering av relationerna. En sådan utveckling skulle kunna utlösas av ett svagare amerikanskt engagemang i Europa, av att integrationsprocessen tappar kraft, eller av växande intresse-skillnader mellan staterna. Hanteringen av gemensamma problem skulle då försvåras.

Det område som sträcker sig längs Medelhavets södra stränder, vidare över Balkan och Kaukasus och in i delar av det forna Sovjetunionen, präglas av många svårlösta problem och kommer att ställa krav på insatser särskilt på europeisk nivå. Såsom konflikten i det forna Jugoslavien har visat berörs också Sverige av geografiskt förhållandevis avlägsna konflikter. Det ligger därmed i Sveriges intresse att bidra till att sådana konflikter i möjligaste mån förhindras, eller om de trots allt uppstår, att engagera sig i gemensamma lösningar.

Även NATO är en viktig del av Europas framväxande säkerhetsarkitektur. NATO bidrar, inte minst som instrument för Förenta staternas närvaro och engagemang, till stabilitet och säkerhet i Europa. I centrum för det fortsatta byggandet av en ny säkerhetsordning har vad NATO beträffar ställts två parallella uppgifter, dels utvidgningen, dels ett kompletterande formaliserat direkt förhållande mellan NATO och Ryssland. Den successiva förändringen av den europeiska säkerhetsstrukturen utgör en komplicerad process. Grundläggande är dock att varje land måste göra sitt eget säkerhetspolitiska val.

På ett övergripande plan är en bibehållen strategisk balans i norra Europa av avgörande betydelse för svensk säkerhet. Häri ingår hållbara säkerhetspolitiska band mellan USA och stater i det nordiska området liksom ett defensivt inriktat ryskt försvar som möjligt.

I närområdet står utvecklingen de baltiska länderna och Ryssland i centrum för de svenska säkerhetspolitiska intressena.

Självständiga, stabila och demokratiska baltiska stater, väl förankrade i de europeiska strukturerna, utgör ett starkt svenskt intresse.

Ryssland kommer under överskådlig tid att förbli ett samhälle med stora resurser som

uppvisar stora skillnader jämfört med västvärlden, bland annat ifråga om ekonomisk och social utvecklingsnivå samt politiska traditioner. De svåra omställningsproblem som Ryssland genomgår, med åtföljande politisk instabilitet, leder till att detta land under överskådlig tid kommer att förbli en osäkerhetsfaktor i Europa och i det svenska närområdet. Det bör särskilt påpekas att instabiliteten i sig kan utgöra ett hot, bland annat så till vida att stämningar av förödmjukelser och revanschism kan leda till ett auktoritärt styre med en aggressiv och oberäknelig politik utåt.

Det är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att Ryssland fortsätter att utvecklas i demokratisk riktning och att det i sin utrikespolitik respekterar de alleuropeiska principer vilka har slagits fast i Parisstadgan 1990 liksom i andra sammanhang.

Långsiktigt förtroendefulla förbindelser med Ryssland ligger i Sveriges intresse. Dessa bör innefatta utvidgade politiska, ekonomiska och kulturella kontakter, liksom ett fungerande samarbete kring gemensamma problem som miljö, migration, brottslighet över gränserna, kärnsäkerhet, etc. En isolering av Ryssland i Europa skulle inte gagna Sverige. Tvärtom skulle en sådan försvåra Rysslands fortsatta demokratiska och ekonomiska utveckling och därmed riskera att skapa en grogrund för inre oroligheter och rysk konfrontationspolitik gentemot omvärlden.

Samtidigt är det i Sveriges intresse att denna successiva integration bygger på att samma krav ställs på Ryssland som på övriga länder i det europeiska samfundet ifråga om demokratiskt uppträdande och respekt för mänskliga rättigheter. Detta är för övrigt ett sätt att stödja en demokratisk utveckling i Ryssland.

Det kalla krigets slut har lett till en ökad risk för säkerhetspolitisk regionalisering av Östersjö- och Nordkalottområdena, i betydelsen att utanförstående länders engagemang i denna region minskar. Varje steg i sådan riktning innebär risker för intressesfärstänkande. Det är ett svenskt intresse att motverka sådan säkerhetspolitisk regionalisering. De svenska och finska EU-medlemskapen innebär att Östersjö- och Barentsregionerna ytterligare integreras i det europeiska samarbetet. Samtidigt är ett omfattande regionalt samarbete på områden som handel, kultur och miljö både önskvärt och nödvändigt liksom hantering av gränsöverskridande brottslighet, flyktingfrågor m.m..

Såsom militärt alliansfri stat är det för Sverige av grundläggande betydelse att upprätthålla en egen försvarsförmåga som säkerställer betryggande nationella handlingsmöjligheter för det fall att den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa ånyo skulle gå i riktning mot högre konfliktrisker. Målet att verka för stabilitet i närområdet ställer samtidigt krav på Sverige att ha en betryggande nationell försvarsförmåga.

Det är även ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att det svenska totalförsvaret ges förmåga att på ett effektivt sätt bidra till krisförebyggande, fredsfrämjande och humanitära insatser i Europa. Det är av stor vikt att FN:s och OSSE:s trovärdighet och auktoritet upprätthålls. I detta sammanhang har även VEU genom Petersbergkonceptet och NATO:s partnerskap för fred - PFF - en viktig funktion att fylla. Ett deltagande i denna typ av operationer ökar också svensk utrikes- och säkerhetspolitikens trovärdighet, genom att det väcker respekt för det svenska totalförsvarets förmåga. Vidare ger det Sverige insyn i och möjligheter att påverka centrala säkerhetspolitiska fora, samtidigt som det svenska försvaret erhåller viktiga internationella erfarenheter.

### 7.3 Slutsatser

\* Sverige har ett intresse av att det internationella systemet utvecklas mot samlevnad under ömsesidiga hänsyn, där mellanstatliga relationer hanteras med fredliga medel inom ramen för ett allmänt erkänt och respekterat regelverk. FN-stadgan utgör här grunden. Målet bör vara

säkerhet inte bara för stater utan också för befolkningar, grupper och individer. Säkerhet bör skapas genom förtroende och ekonomiskt, socialt och kulturellt samarbete och utbyte.

\* Sverige har på den globala nivån ett intresse av att frågeställningar och problem av transnationellt slag - ekonomiska och sociala klyftor, miljöförstöring över gränserna, migrations- och flyktingströmmar, internationell brottslighet, terrorism, osv. - kan förebyggas och hanteras av världssamfundet. Därvidlag spelar FN en central roll. På det ekonomiska området riskerar motsättningar som inte hålls under kontroll att leda till inskränkningar i det öppna internationella ekonomiska systemet, med långtgående negativa följder för utrikeshandelsberoende länder. Sverige har intresse av ett öppet handelssystem och parallellt med detta en tätare dialog mellan aktörerna i världsekonomin.

\* Vikten av att hantera de nya typer av hot som ryms inom det vidgade säkerhetsbegreppet gäller både för närområdet och för Europa som helhet. Förhållanden såsom befolkningsexplosionen i syd, den fortgående miljöförstörelsen, en växande internationell brottslighet, flyktingströmmar, ekonomiska klyftor mellan nord och syd, osv. bidrar sammantaget till att göra gränsen mellan inre och yttre säkerhet mindre tydlig. Sverige har ett intresse av att hot av detta slag kan hanteras gemensamt med andra länder i vårt närområde och inom EU.

\* Utvecklingen i Ryssland har stor betydelse för säkerheten i Europa. Det är ett svenskt intresse att Ryssland fortsätter att utvecklas i demokratisk riktning och successivt utvidgar sina politiska, ekonomiska och sociala kontakter och sitt samarbete med hela Europa.

\* Sveriges intresse av ett sammanhållet Europa innebär ett behov av att delta i, eller samverka med, och i möjligaste mån stärka relevanta multilaterala samarbetsstrukturer. Intresset av att delta är inte enbart en fråga om att kunna bidra till att lösa gemensamma säkerhetsproblem. Det handlar även om att få gehör för svenska synpunkter. Den europeiska säkerhetsarkitekturen genomgår en dynamisk utveckling. Det ligger i Sveriges intresse att påverka det europeiska säkerhetsarbetet inifrån. Olika organisationer har olika funktioner att fylla, och det svenska intresset i var och en av dem varierar.

\* Sverige har ett intresse av att OSSE fortsätter att stärka sin förmåga att agera i konfliktförebyggande och fredsbevarande syfte. OSSE utgör en central del i utvecklandet av en alleuropeisk fredsordning.

\* Det är ett svenskt intresse att EU vidmakthåller sin sammanhållning och politiska kraft. Det är vidare av stor vikt att den grundläggande intressegemenskapen bland de tongivande västländerna består. Häri ingår ett fortsatt starkt amerikanskt politiskt och militärt åtagande för Europa. De transatlantiska förbindelserna kommer också Europas icke NATO-anslutna stater till godo.

\* Sverige har ett intresse av en stabilisering av centrala och östra Europa genom en utvidgning av EU. Detta förutsätter emellertid att EU:s funktionsduglighet upprätthålles. I annat fall skulle själva meningen med östutvidgningen omintetgöras. Den regeringskonferens som inleddes under 1996 (IGC) har att ta ställning till bland annat dessa frågor. Det är i sammanhanget av stor betydelse att också Ryssland erbjuder adekvata samarbetsformer även om stormakten Ryssland inte på alla plan kan delta i europasamarbetet. EU kommer att få bära en stor del av bördan för stabiliteten i Europa under lång tid framöver.

\* Sverige har ett intresse av att NATO:s fortsatta utveckling sker i former som gagnar strävandena mot en bred europeisk säkerhetsgemenskap. Den utgångspunkt som fastlades vid NATO:s utrikesministermöte i Bryssel i december 1994 innefattar att utvidgningen skall vara en evolutionär process. Därtill stipuleras i riktlinjerna att den skall ta hänsyn till den politiska och säkerhetspolitiska utvecklingen i hela Europa, vara del av en bred europeisk säkerhetsarkitektur grundad på verkligt samarbete i hela Europa, tjäna syftet att bevara ett odelat Europa och undvika nya skiljelinjer, och kompletteras av en parallell utveckling av ett långtgående förhållande till Ryssland.

\* Det är också ett svenskt intresse att som likaberättigad part kunna delta i utformningen av en kommande utvecklad rustningskontrollregim i Europa efter det att den nuvarande implementeringsfasen av CFE-avtalet avslutats.

\* Det är ett svenskt intresse att Sverige med totalförsvarets resurser kan medverka i krishantering samt fredsfrämjande verksamhet, där situationen så kräver för att därigenom bidra till en fredligare omvärld.

\* Den svenska militära alliansfriheten består. En svensk anslutning till NATO och/eller VEU skulle inte gagna svenska säkerhetspolitiska intressen, ej heller stabilitet i vår del av världen. Det är därmed grundläggande för Sveriges säkerhet att totalförsvarets förmåga långsiktigt ligger på en nivå som ger betryggande möjligheter att bidra till stabilitet i närområdet och att möta de hot mot landet och andra nationella påfrestningar som skulle kunna uppstå.

## 8. SVERIGES SÄKERHETSPOLITIK

### 8.1 Säkerhetspolitikens mål

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands frihet och oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

Nationellt skall vi kunna möta militära hot som direkt berör Sverige. Svårast bland dem är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och oberoende. Vi skall också förebygga och kunna hantera situationer som utan att hota Sveriges frihet och oberoende ändå skulle kunna innebära svåra nationella påfrestningar eller risker.

Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt delta i fredsfrämjande och humanitär och långsiktigt fredsskapande verksamhet. I denna strävan efter gemensam säkerhet fullföljer vi vårt mångåriga arbete inom framför allt FN för fred och nedrustning och för demokratisk, social, ekonomisk och ekologisk utveckling. Vi skall även samarbeta internationellt för att förebygga och hantera icke-militära hot och påfrestningar.

Säkerhetspolitikens båda dimensioner formas i ett kontinuerligt samspel mellan främst utrikespolitiska och försvarspolitiska åtgärder.

I Europa utgör vårt överordnade säkerhetspolitiska mål att varaktigt säkra ett förtroendefullt och nära samarbete mellan alla stater. Det svarar mot vår övertygelse att Sveriges säkerhet i allt högre grad måste grundas på gemensam säkerhet byggd på hållfasta politiska och ekonomiska relationer mellan demokratiska stater. Det är ett grundläggande svenskt intresse att utvecklingen också i Central- och Östeuropa leder till en fördjupad demokratisk kultur, ekonomiska och sociala framsteg, förbättrad miljö samt en ökad öppenhet mot omvärlden.

För vår del är det regionala samarbetet inom Östersjöområdet av central betydelse. Sveriges säkerhetsfrämjande samarbete med främst de baltiska staterna utgör därvid en viktig del. För Sverige är de baltiska staternas integration i Europeiska unionen ett viktigt säkerhetspolitiskt intresse.

Det är en svensk strävan att ge effektiva bidrag till gemensamma fredsfrämjande och humanitära insatser både i och utom Europa. Det är också ett svenskt mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som med mandat från FN eller OSSE kan bidra till att främja stabilitet och fredlig konfliktlösning i det europeiska området.

Vår strävan är att på det fredsfrämjande området samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer. Jämsides med vår medverkan i FN och OSSE deltar vi sålunda i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, är en aktiv observatör i Västeuropeiska unionen och samarbetar med NATO och flertalet övriga europeiska stater inom ramen för Partnerskap för fred. Därtill kan fogas det regionala och bilaterala samarbetet med våra grannstater.

Militär alliansfrihet är också i det förändrade Europa den nationella säkerhetspolitiska ram som sammantaget bäst förmår tillgodose svenska säkerhetspolitiska intressen. Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består. Den förutsätter att vi har en betryggande försvarsförmåga. Genom att vidmakthålla en trovärdig grund för totalförsvarets långsiktiga styrka och anpassningsbarhet ger vi vårt bidrag till säkerhetspolitisk stabilitet i det nordeuropeiska området.

Om det säkerhetspolitiska läget försämras, skall vår säkerhetspolitik bidra till att spänningen i vårt närområde begränsas. Utöver att kunna försvara vårt territorium mot kränkningar och angreppshandlingar skall vi på det utrikespolitiska planet kunna agera för att tillvarata svenska intressen även vid angrepp eller hot om angrepp samt i lägen, där normala mellanstatliga förbindelser kan ha brutit samman eller fungerar dåligt.

## 8.2 Försvarspolitikens inriktning

Den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa har varit gynnsam för Sverige. Väpnade angrepp som skulle kunna hota Sverige ter sig i dagens politiska läge mycket osannolika. Därtill kommer att de rent militära förutsättningarna för att genomföra sådana angrepp under lång tid kommer att vara starkt begränsade. Detta gäller i synnerhet förmågan att genomföra en kustinvasion.

Anspråken på totalförsvarets förmåga att möta väpnade angrepp kommer därför att vara begränsade under ett antal år. De direkta anspråken på totalförsvaret i närtid är därmed främst att hävda svensk territoriell integritet, att bidra till att hantera de påfrestningar som kan följa i spåren av kriser i vårt närområde samt att stödja vårt internationella säkerhetspolitiska engagemang.

Skulle trots allt en situation under de närmaste åren utvecklas som innebär ett angreppshot mot Sverige, bör vi få en betydande politisk förvarning. Det kan emellertid vara svårt att rätt tolka andra staters intentioner och förberedelser. Totalförsvaret skall därför ha en betryggande och situationsanpassad förmåga att möta de hot mot vår nationella suveränitet, som skulle kunna uppstå i det aktuella militärstrategiska läget.

Totalförsvarets resurser har under en lång följd av år utgjort det centrala inslaget i det svenska stödet till FN:s fredsbevarande verksamhet. Totalförsvarets medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet inom FN och OSSE har under de senaste åren fått en alltmer framträdande plats i den svenska säkerhetspolitiken. Stöd åt internationell fredsfrämjande verksamhet skall vid sidan av de traditionella uppgifterna utgöra en huvuduppgift för totalförsvaret. Totalförsvarets kontinuerliga förberedelser skall medge en hög insatsberedskap inom utvalda områden och en hög ambitionsnivå vad gäller mer långvariga insatser.

Detta ställer krav på särskilda förberedelser. För att möjliggöra effektiva svenska bidrag krävs anpassning till internationell standard vad gäller metoder och materiel. Samarbeta med andra länder om utbildning och övningar bör ske för att säkerställa effektiv samverkan i fredsfrämjande verksamhet. Militär alliansfrihet är helt förenlig med ett brett svenskt deltagande i sådant samarbete.

Även om vi för närvarande har liten anledning att befara ett väpnat angrepp mot vårt land som skulle kunna hota vårt nationella oberoende, skall vi som militärt alliansfri stat ha en betryggande nationell försvarsförmåga. Det svenska totalförsvaret skall ha förmåga och möjligheter att efter hand anpassas till omvärldsutvecklingen. Ingen makt skall ges anledning att betvivla Sveriges vilja och förmåga att långsiktigt försvara sitt territorium mot angrepp.

Försvarspolitikens trovärdighet och säkerhetspolitiska värde stärks genom en bred förankring hos befolkningen. Utgångspunkt skall härvid vara ett totalförsvaret som omfattar samhället i dess helhet och en allmän totalförsvarsplikt. Därmed skapas en förmåga att möta olika typer av hot och påfrestningar och en grund för folket att värna om sin frihet och bjuda motstånd i alla de former som folkrätten medger.

Den säkerhetspolitiska stabiliteten i det nordiska området vilar i dagsläget inte lika omedelbart som tidigare på militärstrategiska förhållanden. Likväl förblir det nordiska området ett skärningsområde för strategiska intressen i händelse av en framtida stormaktskonflikt. Det är framför allt i norra Europa som Rysslands och USA:s kärnvapenstrategiska intressen korsas, och det är också där som både NATO och EU direkt gränsar till Ryssland. Likväl som den geografiska närheten i fred skapar möjligheter till samarbete blir den militärstrategiskt betydelsefull vid en eventuell konflikt.

Ett militärt angrepp mot något eller några av de nordiska länderna ter sig inte rimligt annat än i samband med en stormaktskonflikt som eskalerar till hög nivå. Det svenska liksom det finska medlemskapet i Europeiska unionen torde långsiktigt innebära att möjligheterna till isolerade säkerhetspolitiska påtryckningar mot det nordiska området ytterligare reduceras. Liksom tidigare i det kalla krigets Europa ter det sig sålunda inte rimligt att väpnade angreppshot skulle riktas mot Sverige utan att ha ett vidare strategiskt syfte. Totalförsvarets planering skall även fortsättningsvis utgå från att ett väpnat angrepp mot Sverige skulle utgöra led i en större konflikt mellan stormakter.

Totalförsvaret bör utformas så att det såväl i närtid som i framtiden kan medverka till att upprätthålla Sveriges nationella integritet. Det bör vidare utformas så att personell och materiell beredskap och kapacitet finns för internationella humanitära och fredsfrämjande insatser.

Sveriges starka internationella beroende innebär att problem med försörjningen skulle kunna uppstå i samband med katastrofer eller konflikter i andra delar av världen. Vårt medlemskap i EU ökar möjligheterna att hantera sådana situationer. Totalförsvarets planering bör utgå från att ekonomiska påtryckningar direkt riktade mot Sverige skulle komma att aktualiseras först i ett läge med påtagligt krigshot i vår del av Europa.

Totalförsvaret bör också utformas för att kunna bidra till att hantera svåra nationella påfrestningar och katastrofer, även när dessa inte i sig utgör något hot mot Sveriges frihet och oberoende. Hit hör exempelvis svåra miljöolyckor, omfattande gränsöverskridande brottslighet, terrorism, stora flyktingströmmar liksom övriga allvarliga störningar i samhällets infrastruktur. Syftet skall vara att i extraordinära lägen kunna förstärka det normala fredssamhällets resurser för hantering av risker och störningar. En helhetssyn bör eftersträvas för att vi ska kunna utnyttja samhällets samlade resurser för att hantera hot och risker i såväl krig som fred.

Det ter det sig inte meningsfullt att ange mer preciserade angreppsfall som grund för totalförsvarets inriktning. Den långsiktiga inriktningen av totalförsvaret bör därför, utöver de grundvärden som givits ovan, främst bestämmas med utgångspunkt från bedömningar av karaktären av framtida konventionell krigföring i vår del av världen. Militär doktrinutveckling, mili-



tär-teknisk utveckling och kvalitativ förnyelsetakt bör således utgöra viktiga utgångspunkter. Inriktningen skall kännetecknas av framtidsinriktad förnyelse med sikte på ett modernt, flexibelt och därmed utvecklingsbart totalförsvaret i tidsperspektivet bortom de närmaste tio åren.

Sveriges inhemska kompetens inom försvarsmaterielområdet utgör en säkerhetspolitisk och högteknologisk tillgång. För att tillgodose sitt behov av modern materiel måste Sverige dock, av tekniska och ekonomiska skäl, också samarbeta med andra stater. Inte minst bör samarbete sökas med de nordiska länderna och genom deltagande i det framväxande europeiska samarbetet om försvarsmateriel.

Stormakternas främsta militära intressen för det nordiska området vid en konflikt torde sammanhålla med dess utnyttjande vid konventionell krigföring. Skulle ett stormaktskrig trappas upp till kärnvapennivå, är våra möjligheter att skydda oss begränsade. Vi torde dock i särskilt hög grad riskera att drabbas av kärnvapenkrigets verkningar, om vi redan tidigare är indragna i kriget. Skydd mot kärnvapen måste därför främst sökas genom en säkerhetspolitik som förhindrar att vi dras in i ett konventionellt krig. Vi bör dock också kunna lindra verkningarna för befolkningen av kärnvapenkrig i vår omvärld.

Även efter det att C-vapenavtalet trätt i kraft kommer betydande mängder kemiska stridsmedel under lång tid att finnas kvar i stormakternas arsenaler och kan även komma att finnas i utvecklingsländer. Totalförsvarets förberedelser för konventionellt försvar skall därför fortsatt innefatta åtgärder till skydd mot C-stridsmedel. Syftet skall därvid vara att ett begränsat utnyttjande av C-stridsmedel vid ett angrepp mot vårt land inte skall kunna ge en angripare några avgörande fördelar eller utgöra ett stort riskmoment vid fredsfrämjande insatser. I sammanhanget bör också utvecklingen inom det bioteknologiska området och dess tänkbara tillämpning i militära sammanhang uppmärksammas.