

Ds 1998:9

# Svensk säkerhets- politik i ny omvärldsbelysning

*Delrapport från Försvars-  
beredningen inför 1998  
års kontrollstation*



REGERINGSKANSLIET

Försvarsdepartementet

# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet  
Björn von Sydow

## Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning

### Delrapport från Försvarsberedningen inför 1998 års kontrollstation

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande det långsiktiga försvarsbeslutet. Arbetet har efter det att 1996 års försvarsbeslut fattades varit inriktat på att följa upp försvarsbeslutet genom att förbereda den säkerhetspolitiska kontrollstation som riksdagen har beslutat skall genomföras år 1998.

Arbetet med den säkerhetspolitiska kontrollstationen har inledningsvis koncentrerats på att ge en samlad bild av det som skett på det internationella området sedan det senaste försvarsbeslutet bereddes under åren 1995 och 1996. Beredningen har också gjort en analys av hur den internationella utvecklingen påverkar Europa och Sverige och vilka frågeställningar de kan aktualisera för Sveriges del.

Som komplement till sitt eget arbete och för att stimulera den försvars- och säkerhetspolitiska debatten har beredningen också startat utgivningen av en skriftserie med självständiga bidrag från enskilda författare. Redaktör för skriftserien är ämnessakkunniga Katarina Engberg.

Slutliga ställningstaganden till eventuella förslag till modifieringar av den inriktning av försvars- och säkerhetspolitiken som gavs i 1995 och 1996 års försvarsbeslut avser Försvarsberedningen att lämna under hösten 1998.

Arbetet har letts av ambassadören i Statsrådsberedningen Lars Danielsson. Riksdagsledamöterna Britt Bohlin (s), Håkan Juholt (s), Henrik Landerholm (m), Anders Svärd (c), Lennart Rohdin (fp), Jan Jennehag (v), Annika Nordgren (mp) samt Åke Carnerö (kd) har deltagit i arbetet.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av sakkunnige Göran Franzén. Sekreterare har varit kanslirådet Ulf Birath och sedan den 15 december 1997 departementssekreteraren Eino Örnfeldt. I sekretariatet har också sedan den 1 juli 1997 ingått ämnessakkunniga Katarina Engberg.

Den bild av omvärldsutvecklingen som beredningen redovisar bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. Arbetet med att sammanställa detta underlag har bedrivits i en arbetsgrupp med deltagande av personer från Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, försvarsberedningens sekretariat och Försvarsmakten.

Skriftligt underlag för rapporten har beredningen bl.a. inhämtat från ett antal ambassader och olika enheter inom Utrikesdepartementet. Sammanhållande för Utrikesdepartementets medverkan

har varit kanslirådet Lennart Linnér.

Beredningen har också inhämtat underlag för rapporten genom särskilda muntliga och skriftliga redovisningar av och diskussioner med bl.a. företrädare för Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarets forskningsanstalt, samverkansgruppen om forskning kring nya hot och risker samt försvarsindustrin. Underlag har också inhämtats genom redovisningar av och diskussioner med företrädare för ett antal andra länder bl.a. i samband med utlandsbesök samt genom säkerhetspolitiska seminarier.

Försvarsberedningen redovisar härmed i denna delrapport sina hittillsvarande överväganden inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen.

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. På vissa områden har dock ledamöterna Landerholm, Rohdin, Jennehag och Nordgren anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 4 februari 1998

Lars Danielsson

Britt Bohlin Håkan Juholt      Henrik Landerholm

Anders Svärd      Lennart Rohdin      Jan Jennehag

Annika Nordgren Åke Carnerö

/Göran Franzén

Ulf Birath Katarina Engberg

Eino Örnfeldt

# Innehåll

1.	<b>Inledning</b> .....	6
2.	<b>Säkerhetsstrukturernas utveckling</b> .....	8
2.1	Världsbild i förändring .....	8
2.2	FN reformeras .....	11
2.3	OSSE 11 .....	
2.4	Europarådet .....	12
2.5	Europeiska unionen .....	13
2.5.1	Amsterdamfördraget .....	13
2.5.3	EU:s utvidgning .....	14
2.5.3	EU:s ekonomiska och monetära union (EMU).....	15
2.6	NATO .....	16
2.6.1	Reformeringen av NATO .....	16
2.6.2	Utvidgningen av NATO .....	18
2.6.3	EAPR och det utvidgade samarbetet i PFF .....	19
2.6.4	NATO och Ryssland .....	20
2.7	VEU .....	20
2.8	Utvecklingen av europeiskt försvars materielsamarbete .....	21
2.9	Multinationella förband .....	22
2.10	Konventionell rustningskontroll i Europa .....	23
2.11	Erfarenheter av internationella insatser på Balkan .....	24
2.11.1	Före detta Jugoslavien .....	24
2.11.2	Albanien .....	26
2.12	Sveriges närområde .....	27
3.	<b>Nationella intressen</b> .....	30
3.1	Förenta staterna .....	30
3.2	Ryssland .....	34
3.3	Tyskland .....	39
3.4	Frankrike .....	41
3.5	Storbritannien .....	42
3.6	Danmark .....	44
3.7	Finland .....	44
3.8	Norge .....	45
3.9	De baltiska länderna .....	46
3.9.1	Estland .....	47
3.9.2	Lettland .....	48
3.9.3	Litauen .....	48
3.10	Polen .....	49
3.11	Övriga Central- och Östeuropeiska länder .....	50
3.11.1	Tjeckien .....	50
3.11.2	Slovakien .....	51
3.11.3	Ungern .....	51
3.11.4	Österrike .....	52
3.11.5	Ukraina .....	53
3.11.6	Vitryssland .....	54

4.	<b>Oroshärddar i Europa och dess närhet</b> .....	55
4.1	Balkan .....	55
4.2	Turkiet i ett regionalt perspektiv.....	56
4.3	Cypernkonflikten .....	57
4.4	Mellanöstern och Nordafrika .....	58
4.5	Kaukasus och Centralasien.....	60
5.	<b>Framtida konflikter och militärteknisk utveckling</b> .....	62
5.1	Framtida konflikters karaktär .....	62
	5.1.1 Nya konfliktmönster .....	62
	5.1.2 Risken för krig mellan länder kan inte uteslutas.....	63
5.2	Samhällets sårbarhet .....	64
	5.2.1 Livsvillkorens långsiktiga förändring.....	64
	5.2.2 Hot mot samhällets funktion .....	64
	5.2.3 Internationella beroenden.....	65
	5.2.4 Informationssamhället och informationskrigföring .....	65
5.3	Militärteknisk utveckling .....	66
5.4	Massförstörelsevapen .....	67
	5.4.1 Spridning och terrorism.....	67
	5.4.2 Kärnvapen .....	68
	5.4.3 C-vapen .....	69
	5.4.4 B-vapen .....	69
	5.4.5 Hantering av kärntekniskt och kemiskt avfall .....	70
6.	<b>Den säkerhetspolitiska betydelsen för Europa av de senaste årens internationella utveckling</b> .....	71
6.1	Globalt ansvarstagande fortsatt nödvändigt .....	71
6.2	Det europeiska säkerhetssystemet .....	73
6.3	Sveriges närområde .....	78
6.4	Frågeställningar för Sveriges del .....	80
	Bilaga 1 Förteckning över förkortningar .....	85
	Bilaga 2 Europeiska säkerhetsstrukturer .....	88
	Bilaga 3 Avvikande uppfattning av Henrik Landerholm (m) .....	89
	Bilaga 4 Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp).....	92
	Bilaga 5 Avvikande uppfattning av Jan Jennehag (v) .....	95
	Bilaga 6 Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp) .....	96

# 1. Inledning

Inför 1995 och 1996 års försvarsbeslut analyserade försvarsberedningen det säkerhetspolitiska läget i omvärlden inom områden som bedömdes ha betydelse för Sveriges säkerhet och vår försvars- och säkerhetspolitik. Arbetet dokumenterades i två rapporter, "Sverige i Europa och världen" (Ds 1995:28) och "Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik" (Ds 1996:51). Försvarsberedningens bedömningar låg till grund för regeringens propositioner i de båda etapperna av försvarsbeslutet.

I propositionen Totalförsvar i förnyelse (prop. 1995:12 s. 15) gjorde regeringen följande sammanfattande bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden:

"Det saknas i dag politiska och militära förutsättningar för ett storkrig i Europa.

Svårförutsägbarheten torde förbli ett dominerande inslag i den internationella säkerhetspolitiken under lång tid. Detta gäller framförallt utvecklingen i Ryssland.

Bestämmande för den militärstrategiska utvecklingen i Sveriges närområde är bl.a. Kolahalvöns fortsatta kärnvapenstrategiska roll, och skilda aktörers intressen i Östersjöområdet. Det är inte rimligt att anta att väpnat angrepp skulle riktas mot Sverige annat än i samband med en stormaktskonflikt.

Rysslands offensiva förmåga i området är i dag starkt begränsad. 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.

Den nya säkerhetspolitiska situationen ökar betydelsen av fredsfrämjande insatser.

De senaste årens utveckling medför att vi i dag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar som kan drabba samhället även i fred. Sammantaget talar detta för ett vidgat säkerhetsbegrepp."

I propositionen Totalförsvar i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4 s. 33) gjorde regeringen följande kompletterande bedömning med anledning av det senaste årets utveckling:

"Det för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska läget består. Inom vissa delområden har dock förändringar skett, av vilka följande bedöms vara av särskild betydelse.

Europeiska unionen är av grundläggande betydelse för stabilitet och säkerhet i Europa. En vidgad union minskar riskerna för konflikter i Europa. Av stor vikt är därför att Europeiska rådet har bekräftat åtagandet om en ny utvidgningsomgång till södra och östra Europa.

IFOR-operationen har placerat NATO i centrum när det gäller genomförande av större fredsfrämjande militära insatser. PFF-samarbetet, säkerhetsfrämjande och krishantering synes bli allt viktigare funktioner för NATO. Det förefaller sannolikt att NATO-utvidgningen i den första omgången inte kommer att innefatta alla kandidatländer.

De ryska krafter som verkar för en mer nationellt intresseinriktad politik har stärkts. Stormaktspolitiken tar sig i vissa fall oroande uttryck, t.ex. gentemot de baltiska länderna. I politiken finns även inslag av ökat västsamarbete. Inrikespolitiskt framträder osäkerheten och svårförutsägbarheten. Problemen för den ryska krigsmaktens utveckling består.

Översynen av CFE-avtalet i maj 1996 ledde till stora förändringar av reglerna om tung armémateriel i flankområdena. Detta har givit Ryssland större frihet att placera sådan materiel i sin del av flankzonen än vad som ursprungligen avsågs. I norr har detta de närmaste åren framför allt betydelse för de baltiska länderna. Avtalets totala resursbegränsningar består dock. Informations- och inspektionsprocedurerna har stärkts genom översynsförändringen.

Väsentligt för stabilitet och säkerhet i Östersjöområdet är det alltmer omfattande samarbetet inom politiska, ekonomiska, sociala och kulturella områden. Samarbetet omfattar i ökande utsträckning det säkerhetsfrämjande området. En betydelsefull dimension av Östersjösamarbetet är PFF, i

vilket alla östersjöstater är deltagare.”

I denna rapport gör försvarsberedningen ånyo en bedömning av det säkerhetspolitiska läget med tyngdpunkt på områden i Sveriges internationella omgivning där förändringar av betydelse för landet skett sedan försvarsbeslutet. Avsikten är att komplettera och vid behov modifiera de bedömningar som låg till grund för det senaste försvarsbeslutet och därmed lägga en grund för 1998 års säkerhetspolitiska kontrollstation.

De mest påtagliga förändringarna har skett i den internationella organisationsstrukturen för hanteringen av de säkerhetspolitiska frågorna. Rapportens inledande kapitel behandlar därför de förändringar som skett i säkerhetsstrukturerna både globalt och i Europa. I ett andra kapitel redovisar beredningen därefter hur för Sverige viktigare länder och ländergrupper i dag bedöms uppfatta sina säkerhetsproblem och intressen och hur man agerar för att tillgodose dem. I ett tredje kapitel diskuteras oroshärdar i Europa och dess närhet och i ett fjärde avhandlas framtida konflikters karaktär och hur dessa kan komma att påverkas av de senaste årens utveckling på det militärtekniska området. I ett femte och avslutande kapitel slutligen gör beredningen sin värdering av den utveckling som skett ur ett svenskt och europeiskt perspektiv.

# 2. Säkerhetsstrukturernas utveckling

## 2.1 Världsbild i förändring

Det internationella säkerhetssystemet präglas ännu i hög grad av erfarenheterna från de mellanstatliga europeiska krigen, och särskilt då de två världskrigen, och kalla kriget. Det finns dock många tecken på att de traditionella europeiska säkerhetsproblemens betydelse för det internationella systemets utformning kommer att minska. I Europa har risken för krig mellan europeiska stater reducerats, om än ej slutgiltigt övervunnits. En viktig faktor för framtiden är i detta avseende inte minst möjligheten av att integrera ett demokratiskt Ryssland i det euroatlantiska säkerhets-samarbetet.

Inledningen av den sovjetiska reformpolitiken 1985 förebådade det kalla krigets slut och gav samtidigt den första impulsen till en omstöpning av den låsta säkerhetsordning som tillkom efter det andra världskriget. Sedan 1996 har ett antal viktiga steg tagits i arbetet på att ytterligare anpassa det euroatlantiska systemet till den nya verkligheten: Samarbetsavtalet mellan NATO och Ryssland, NATO:s beslut att inleda medlemskapsförhandlingar med Polen, Tjeckien och Ungern, upprättandet av det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och stegen mot en ytterligare utvidgning och fördjupning av EU.

De europeiska nationerna har kunnat känna lättnad över den kraftigt minskade risken för storkrig. Betydande nedskärningar av ländernas försvarsanslag har skett. Inrikespolitiken och de ekonomiska frågorna, däribland ansträngningarna att minska arbetslösheten dominerar regeringsarbetet i de flesta huvudstäder. Det stora integrationsprojektet EMU, med dess stundtals uttalade säkerhetspolitiska dimension, konsumerar en stor del av den politiska energin i EU:s medlemsländer.

Bosnienkriget t.ex. illustrerar det faktum att etniskt, nationellt och religiöst färgade konflikter inom stater, åtminstone i denna fas av den internationella utvecklingen, blivit ett mer framträdande säkerhetsproblem, sett både i ett globalt och i ett europeiskt perspektiv. Makthavare tenderar att underblåsa etniska, nationella och religiösa skillnader för att främja sina egna intressen. Bosnienkriget, liksom bl.a. de humanitära katastroferna i Rwanda, Burundi och Zaire har samtidigt tydliggjort det internationella samfundets bristande kapacitet, och i många fall också vilja, att förebygga och lindra sådana konflikter.

Sedan det kalla kriget avvecklats har de flesta av dessa konflikter endast begränsad betydelse för enskilda stormakter. Däremot har internationella organisationers trovärdighet och relevans ifrågasatts när dessa inte använts för att minska mänskligt lidande. De begränsade implikationer som dessa konflikter har för enskilda stater medför ett i många fall bristande intresse för deras förlopp och, framför allt, ovilja att ingripa då inga egna vitala intressen synes stå på spel. Det internationella samfundets möjligheter är också begränsade när det gäller att ingripa i konflikter inom stater då inget tydligt hot mot internationell fred och säkerhet föreligger.

Även i de fall då världssamfundet enats om frågornas vikt råder emellertid ofta oenighet om vilka åtgärder som borde vidtas. Oftast beror detta på bristande nationellt intresse eller på politiska motsättningar. I en del fall råder osäkerhet om vilka instrument som kunde vara verksamma för att lösa de aktuella problemen. Traditionella militära resurser har ibland begränsad användbarhet i detta avseende. Behovet av ett ökat utnyttjande av civila resurser och en ökad samordning av civila och militära resurser är en insikt som får allt större genomslag i hanteringen av dagens konflikter.

Konflikterna i Bosnien, Afghanistan och flera afrikanska länder utgör exempel på den ytterligare komplikation som ligger i att regionens egna länder ofta stödjer någon av parterna i grannländernas interna motsättningar.



Det moderna samhällets komplexitet gör det sårbart för störningar, vilket kan utnyttjas av icke-statliga aktörer som t. ex. brottsyndikat och terrorister.

Den teknologiska utvecklingen gör det möjligt även för relativt resurssvaga aktörer att få tillgång till kunskap och möjligheter att anskaffa eller tillverka vapen för att åstadkomma omfattande skada. Bombningarna av World Trade Center i New York och den federala byggnaden i Oklahoma City utgör exempel på denna utveckling liksom gasattacken i Tokyos tunnelbana.

Samhällets ökade sårbarhet kan emellertid också utnyttjas vid väpnade angrepp i försök att uppnå eftergifter, underminera försvarsviljan och påskynda motståndarens nederlag.

Till den förändrade och vidgade internationella problembilden kan man lägga transnationella fenomen som miljöförstöring, migration, kriminalitet och resursknapphet, vilka i många fall bidrar till att förvärra redan existerande konflikter, eller bidra till uppkomsten av nya.

Samtidigt som antalet mellanstatliga krig och konflikter i världen fortsatte att sjunka – en trend som kunnat noteras sedan 1989 – kvarstår risken för nya och allvarliga kriser och konflikter på flera håll i världen. Mellanöstern t.ex., erbjuder en provkarta på såväl pågående som möjliga konflikter. Förhandlingarna mellan israeler och palestinier har avstannat och fredsprocessen är hotad. I Asien förekommer flera olösta och potentiellt allvarliga konflikter med konsekvenser långt utöver de regionala. Främst gäller detta de utdragna konflikterna i Korea, om Taiwan, i Syd kinesiska sjön, och mellan Indien och Pakistan. Vi ser också – kanske tydligast i Afrika – en växande gråzon mellan mellanstatliga och inbördes konflikter, med gränsöverskridande militära operationer och betydande insatser av såväl trupp och som vapen samt förekomst av stora flyktingströmmar.

Irans och Iraks politiska och militära ambitioner framstår som fortsatt oroande. Iraks ovilja att efterleva FN:s resolutioner illustrerar instabiliteten i regionen och kommer samtidigt att utgöra ett test på FN:s styrka och beslutsamhet. Konflikten aktualiserar också världssamfundets svårigheter att hejda spridningen av massförstörelsevapen till länder med odemokratiska regimer som hyser regionala maktambitioner.

FN är alltså centralt i försöken att hantera många av de ovan nämnda hoten mot internationell fred och säkerhet samtidigt som Förenta staterna fortsätter att inta en särställning bland de stater som förmår att agera kraftfullt i större konflikter. Det är dock uppenbart att förändringar krävs för att organisationen mer effektivt skall kunna utnyttja de möjligheter som det förändrade internationella läget skapat, exempelvis för att förebygga konflikter. Detta förutsätter stormakternas och inte minst USA:s satsning på och förtroende för organisationen.

Till de europeiska säkerhetsproblemens minskande roll i ett globalt perspektiv bidrog inte minst Sovjetunionens kollaps. Därtill har även en internationell ekonomisk tyngdpunktsförskjutning mot Asien kommit att accentueras ytterligare under de senaste åren med åtföljande successiva förändringar av de globala maktförhållandena. Till grund för denna förskjutning ligger i första hand ekonomiska faktorer, men det finns även en potential till förändrade globala konfliktmönster. Denna betydelsefulla förändring av det internationella systemet avspeglar sig bl.a. i relationen mellan antalet amerikanska soldater i Europa, respektive Asien. Under det kalla kriget hade USA 340 000 soldater i Europa och cirka 100 000 i Asien. I den nya och mer avspända situationen i Europa, har USA valt att minska sin närvaro där till 100 000 man, medan nivån på truppnärvaron i Asien i stort sett har förblivit oförändrad.

Förhållandet mellan ekonomisk styrka och militär potential för Asiens traditionella stormakter – i första hand Japan och Kina – är en central fråga i den internationella säkerhetspolitiska debatten. Den översyn som skedde 1997 av riktlinjerna för det amerikansk-japanska militära samarbetet skapade ytterligare förutsättningar för att Japan skall kunna axla ett större säkerhetspolitiskt ansvar som är mer i nivå med landets ekonomiska och politiska styrka. I Asien finns emellertid alltså starka reservationer mot en ökad säkerhetspolitisk roll för Japan.

Den snabba tillväxten av den kinesiska ekonomin sedan slutet av 1970-talet förebådar den möjliga tillkomsten, något decennium in på 2000-talet, av en ny ekonomisk stormakt, efter USA, Japan och Tyskland. Samtidigt som Kinas fortsatta öppning mot omvärlden och Kinas inlemmande

i världsekonomin välkomnas, kvarstår farhågor över de långsiktiga säkerhetspolitiska konsekvenserna av Kinas ökande makt. Den militära makt demonstrationen mot Taiwan under 1996 ingav oro, medan själva överlämnandet av Hongkong till Kina 1997 löpte enligt planerna.

Samtidigt kan också skönjas nya regionala försök att hantera regionens egna konflikter. Den sydöstasiatiska sammanslutningen ASEAN, vars tillkomst motiverats av skäl liknande dem som låg till grund för dagens europeiska samarbete, har på senare år, tillsammans med övriga viktiga säkerhetspolitiska aktörer i Asien och Stilla havsregionen inom det s.k. ARF (Asian Regional Forum) också främjat tanken på ett säkerhetspolitiskt grundat samarbete inom regionen. ARF:s främsta roll ligger hittills i att utgöra ett forum för dialog t.ex. mellan Kina och ASEAN-kretsen, varigenom ett ökat förtroende kan byggas upp i regionen.

USA har, efter en inledande period av frostiga relationer med Kina under den första Clinton-administrationen, valt att söka bredda och fördjupa samarbetet med Kina parallellt med fortsatt kritik på det mänskliga rättighetsområdet. Besöket i Washington i oktober 1997 av Kinas president Jiang Zemin var en ytterligare bekräftelse på de närmare relationerna länderna emellan. Vid toppmötet mellan Ryssland och Japan hösten 1997 beslöt de båda länderna att utveckla de bilaterala, inte minst ekonomiska, relationerna, trots att tvisten om ögruppen Kurilerna ej är löst. President Boris Jeltsins besök i Peking hösten 1997 avspeglar den ryska ledningens önskan att öka kontakterna öster ut, bl.a. reglerades stora delar av den långdragna gränstvisten mellan Kina och Ryssland vid besöket.

De många årens höga tillväxt i de asiatiska ekonomierna har gjort vapenmarknaden där till den snabbast växande i världen men återspeglar i grunden den stigande säkerhetspolitiska oron i Öst- och Sydostasien. Konsekvenserna på världsekonomin av de allvarliga ekonomiska svårigheterna för bl.a. Sydkorea, Indonesien och för Japan sedan sommaren 1997 illustrerar på ett tydligt sätt effekterna av den fortgående globaliseringen. En längre period av lägre ekonomisk tillväxt i Östasien kan aktualisera frågan om kampen om de, åtminstone tillfälligt, minskade ekonomiska resurserna också riskerar att bidra till uppkomsten eller skärpningen av konflikter både inom och mellan stater i området. Även de strategiska relationerna mellan staterna i området, liksom mellan dem och omvärlden, kan komma att påverkas av krisen.

Den allvarliga politiska och ekonomiska krisen i Nordkorea, har, förutom de vittomfattande humanitära konsekvenserna för den nordkoreanska befolkningen, en destabiliserande verkan både på och utanför den koreanska halvön och riskerar i värsta fall att utlösa en öppen konflikt med Sydkorea. I ljuset av de nordkoreanska försöken att producera kärnvapen framstår detta som en särskilt farlig utveckling. Mot slutet av 1997 påbörjades förhandlingar mellan Nord- och Sydkorea om ett permanent fredsavtal mellan de två länderna. I förhandlingarna deltar också USA och Kina.

Denna oro till trots står de ekonomiska frågorna alltmer i centrum för många länder i såväl Asien som Europa. Multilateralt handlar det inte bara om ytterligare åtgärder för att liberalisera världshandeln inom en rad viktiga sektorer, utan också om såväl Kinas som Rysslands inlemmande i världsekonomin och anslutning till världshandelsorganisationen WTO, utvidgning av medlemskretsen i OECD, samt en fortsatt fördjupning och breddning av EU.

Sedan det kalla krigets slut och särskilt under de allra senaste åren har beroendeförhållandena som den fortgående ekonomiska integrationen stater emellan medfört, kommit allt mer i blickpunkten. Internationell handel, internationellt industriellt samarbete, internationella investeringar och den internationella kapitalmarknaden har ökat i betydelse. Såväl den snabba teknologiska utvecklingen som de omfattande avregleringarna på kapitalmarknaden har bidragit till detta. Ekonomins globalisering får allt större betydelse för enskilda länder och sätter samtidigt gränser för den nationella handlingsfriheten.

De långtgående effekter som ekonomins globalisering kan medföra på ett enskilt land när det drabbas av en ekonomisk kris illustrerades tydligt i Mexiko i slutet av 1994 och början av 1995. Sedan sommaren 1997 har den ekonomiska krisen i Sydöst- och Östasien utvecklats till att bli både längre och djupare och till att omfatta fler länder än vad som ursprungligen kunnat förutsägas.

Den har i ännu högre grad visat på de nya mönster av internationellt ekonomiskt och finansiellt beroende som världens industrialiserade länder nu står inför och hur snabbt en ekonomisk kris i ett land eller en region kan få globala konsekvenser. Den senaste krisen aktualiserar ånyo en rad frågor, däribland det internationella samfundets, främst Valutafondens, beredskap att förutspå, förhindra och i förekommande fall hantera liknande kriser i framtiden och därmed lindra deras globala återverkningar. Viktiga steg har redan tagits för att stärka Valutafondens kapacitet i dessa avseenden, men krav har redan framförts om kompletterande åtgärder. Frågornas komplexitet torde borge för en mångårig process i detta avseende. Krisen visar också hur de positiva liksom negativa effekterna av ekonomins globalisering kan variera högst avsevärt i tid och rum.

Det står klart att den ekonomiska krisen i Asien kan få långtgående politiska konsekvenser för flera av länderna i Asien. Konsekvenserna av krisen begränsar sig inte enbart till Asien utan påverkar även andra delar av världen och politiska åtgärder kan därför komma att aktualiseras även där, t.ex. i form av ökad protektionism såväl i USA som i Europa.

## 2.2 FN reformeras

FN:s behov av reformering har länge stått klart för flertalet av FN:s medlemsstater. Generalsekretären Kofi Annan, med sin långa erfarenhet från olika delar av FN-systemet, valdes av medlemsstaterna för att bl.a. genomföra de nödvändiga reformerna av FN. Syftet med reformerna är i första hand att effektivisera och stärka FN, samt att säkerställa organisationens fortsatta politiska relevans. Kofi Annan inledde reformarbetet i januari och presenterade i juli 1997 ett genomgripande reformprogram för organisationen. Programmet består av åtgärder inom generalsekretärens eget kompetensområde och rekommendationer till medlemsstaterna om understödjande och kompletterande beslut. En stor del av ansvaret för att reformera FN faller också på medlemsstaterna. Så avspeglar t.ex. säkerhetsrådets sammansättning inte längre de faktiska maktförhållandena i dagens värld.

Kofi Annan har föreslagit en ny lednings- och organisatorisk struktur, en modern administration och att FN:s arbete organiseras kring de fyra kärnverksamheterna: fred och säkerhet, humanitära frågor, ekonomiska och sociala frågor samt utvecklingsarbete.

Att effektivisera arbetet för fred och säkerhet lyfts nu återigen fram som en av FN:s viktigaste uppgifter. Generalsekretärens förslag understryker behovet av att bättre integrera samtliga komponenter, inklusive civila sådana, i den fredsfrämjande verksamheten och att utveckla FN:s kapacitet för konfliktförebyggande.

Sveriges medlemskap i säkerhetsrådet under perioden 1997-1998 ger oss ett viktigt ansvar och inflytande över FN:s centrala beslut om internationell fred och säkerhet. Sverige arbetar för att rådet tidigt och effektivt skall kunna fatta beslut om åtgärder längs ett brett spektrum av fredsfrämjande insatser: från förebyggande diplomati till fredsskapande operationer och vid behov mandat för fredsframtvängande aktioner.

Samtidigt som generalsekretären framhåller att fredsbevarande insatser kommer att vara ett viktigt instrument för FN även i framtiden, konstaterar han att FN för närvarande inte har kapacitet att leda militära fredsframtvängande insatser enligt FN-stadgans kapitel VII. I stället pekar han på ad hoc-koalitioner av medlemsstater – av den typ som finns under NATO:s ledning men med FN-mandat i Bosnien – som det mest effektiva sättet att möta denna typ av konfliktsituationer. FN:s naturliga roll anses mera ligga inom ramen för traditionell fredsbevarande verksamhet.

För att förkorta reaktionstiden i hanteringen av framtida konflikter behöver FN insatsberedda styrkor att tillgå. Därför uppmanas medlemsstaterna att ställa personal och utrustning till förfogande med kort varsel för fredsfrämjande insatser. FN:s "Stand-by Arrangement" är ett beredskaps-system som har etablerats för att underlätta planering inför framtida missioner.

SHIRBRIG (the Multinational United Nations Stand-by Forces High Readiness Brigade) uppmärksammas i förslaget. Sverige är en av de fyra nationerna som grundat snabbinsatsbrigaden.

Brigaden, som är tänkt att kunna ställas till FN:s förfogande med 15-30 dagars varsel, skall enligt planerna ha en första begränsad operativ kapacitet under början av 1998. Den svenska militära snabbinsatsstyrkan som är tänkt att kunna ingå i brigaden är planerad att vara operativ fr.o.m. juli 1998.

Vad gäller preventiva åtgärder konstateras att FN i ökad utsträckning måste uppmärksamma de underliggande orsakerna till att konflikter uppstår och fokusera på förebyggande åtgärder.

I fråga om samverkan med regionala organisationer, som OSSE, konstateras i förslaget att ett antal gemensamma insatser genomförts mellan FN och dessa samt att samarbetet ska intensifieras och regionala organisationer i ökad utsträckning utgöra partners till FN i fredsfrämjande insatser.

## 2.3 OSSE

Under 1990-talet har rollen för Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) i det europeiska säkerhetssystemet blivit tydligare. Tre kärnverksamheter kan urskiljas: det normbildande arbetet, konfliktförebyggandet respektive kris- och konflikthanteringen samt det militärt förtroendeskapande arbetet.

Det normskapande arbetet har främst kommit till uttryck genom dokumentet från europeiska säkerhetskonferensen i Helsingfors år 1975 samt den år 1990 antagna Parisstadgan. För närvarande pågår arbete med att utveckla en säkerhetsstadga. Den skall antas av ett OSSE-toppmöte. Sverige arbetar för att säkerhetsstadgan skall bli såväl ett normativt som ett operativt instrument för den fortsatta utvecklingen av den europeiska säkerhetsstrukturen. Särskild tonvikt kommer att läggas på OSSE:s förmåga avseende det konfliktförebyggande och krishanterande arbetet samt återuppbyggnad efter konflikt. Rustningskontroll spelar, eller kan spela, en viktig roll inom dessa verksamhetsområden.

Det konfliktförebyggande och återuppbyggande arbetet har fortskridit. Detta arbete tar sig flera uttryck. OSSE tillhandahåller ett politiskt ramverk för kontinuerliga diplomatiska konsultationer om kriser och konflikter på den europeiska kontinenten. Organisationen har också ett antal representationer i ett dussintal medlemsländer för tidig förvarning, långsiktiga medlingsansträngningar och konfliktförebyggande verksamhet. Högkommissarien för nationella minoriteter verkar för att förhindra konfrontationer och kriser med rötter i olika minoritetsproblem inom OSSE-området.

Valövervakningsinsatser har blivit viktigare och mer omfattande, som t.ex. OSSE:s närvaro vid valen i Bosnien-Hercegovina 1996 och 1997. De militära förtroendeskapande åtgärderna och övervakning av deras efterlevnad har länge funnits på OSSE:s dagordning och tillämpas numera rutinmässigt och i stor skala. De har en stor betydelse, särskilt för de nya demokratierna och för deras arbete med att reformera sina krigsmakter.

## 2.4 Europarådet

Efter Berlinmurens fall har Europarådet snabbt utvecklats i en alleuropeisk riktning. Idag omfattar Europarådet 40 medlemmar. De samarbetsområden som efter andra världskriget utgjorde organisationens kärna gäller fortfarande: samarbete för att värna demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Samarbetet med och integrationen av länderna i Central- och Östeuropa kan sägas ha givit Europarådet större politisk betydelse än tidigare, samtidigt som verksamheten har fått en delvis ny inriktning.

Flera av de länder från Central- och Östeuropa som på senare tid blivit medlemmar i Europarådet uppvisar brister i för Europarådet grundläggande principer. Att de trots detta har antagits bygger på tanken att framsteg snarare uppnås genom att engagera ett land i samarbete än genom att utestänga det. Därför har kriterierna för upptagande av nya medlemsländer under senare år grad-

vis förskjutits, från krav på en fungerande demokrati till det mer modesta önskemålet att kandidatlandet skall utfästa sig att så snart som möjligt uppfylla villkoren och visa prov på god vilja i den riktningen.

Att stater blir medlemmar på villkor att de senare uppfyller vissa krav medför ett ökat behov av övervakning – efter tillträdet och i kombination med stödåtgärder – att gjorda åtaganden efterlevs. Europarådet har därför inrättat en särskild övervakningsprocedur som skall omfatta samtliga medlemsländer. Arbetet inleddes på allvar under 1996. Syftet är att på ett konstruktivt och icke-diskriminerande sätt diskutera rådande interna missförhållanden. Under 1996 upptogs Ryssland och Kroatien som 39:e respektive 40:e medlem i Europarådet. Armenien, Azerbajdzjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien och Vitryssland har ansökt om medlemskap.

## 2.5 Europeiska unionen

De viktigaste förändringarna rörande Europeiska unionen sedan 1996 är:

Amsterdamfördraget från i juni 1997 (framförhandlat under EU:s regeringskonferens 1996-97) som träder i kraft när samtliga medlemsländer förväntas ha ratificerat fördraget, beslutet vid EU-toppmötet i Luxemburg i december 1997 att den 30 mars 1998 inleda en förhandlingsprocess med samtliga kandidatländer i Central- och Östeuropa och först gå in i konkreta förhandlingar med Estland, Polen, Tjeckien, Ungern, Slovenien och Cypern samt de steg som tagits för att förverkliga en europeisk ekonomisk och monetär union (EMU).

### 2.5.1 Amsterdamfördraget

I slutskedet av den regeringskonferens som resulterade i Maastrichtfördraget från 1992 stod det klart att det inte var möjligt att nå ett så långtgående resultat som vissa medlemsstater önskade. Medlemsstaterna i Europeiska unionen kom därför överens om att en ny regeringskonferens skulle sammankallas år 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i fördraget som kunde behöva revideras.

Regeringskonferensen tillsattes våren 1996 för att finna vägar att öppna Unionen för länderna i Central- och Östeuropa samt att göra samarbetet i ett betydligt större EU smidigare. Medlemsstaterna gav därför regeringskonferensen en bred inriktning. Tre huvudsakliga frågeställningar behandlades: att föra unionen närmare medborgarna; hur effektivisera utrikespolitiken samt institutionella frågor.

Regeringskonferensens politiska slutuppgörelse skedde vid Europeiska rådets ordinarie möte i juni 1997 i Amsterdam och resulterade i det s.k. Amsterdamfördraget. Nedan diskuteras främst de frågor i Amsterdamfördraget som rör utrikes- och säkerhetspolitiken.

När det gäller den mellanstatliga gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) rör de viktigaste reformerna dels krishanteringsfrågan som behandlas närmare i avsnitt 1.7 i det följande, dels beslutsfattandet. Hittills har i praktiken alla beslut inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fattats med enhällighet. De begränsade möjligheter som funnits att fatta majoritetsbeslut om genomförande av beslut och aktioner som beslutats enhälligt, har inte utnyttjats. Det har inte sällan kraftigt begränsat unionens handlingsförmåga. För att öka denna öppnas möjligheten att i viss utsträckning fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Amsterdamfördraget stipulerar att Europeiska rådet enhälligt skall kunna besluta om s.k. gemensamma strategier. Dessa förutses bli ett komplement till Europeiska rådets nuvarande möjligheter att fastställa allmänna politiska riktlinjer inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Beslut av rådet för att genomföra sådana strategier och andra genomförandebeslut skall – så länge som det inte är fråga om försvarsrelaterade frågor – kunna fattas med kvalificerad majoritet. Varje medlemsstat har dock möjlighet att lägga in sitt nationella veto på grund av viktiga och uttalade skäl som gäller nationell politik. En möjlighet öppnas också för s.k. konstruktivt avstående. En medlemsstat skall kunna avstå från att själv delta i ett visst beslut och samtidigt förklara att den inte

motsätter sig att övriga medlemsstater genomför det.

Huvudlinjerna i ett svensk-finländskt förslag om krishantering blir en del av det nya fördraget. EU får bättre förutsättningar att ta initiativ till humanitära, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser som skall genomföras av försvarsorganisationen Västeuropeiska unionen (VEU). De medlemsstater som är observatörer i VEU (Danmark, Finland, Irland, Sverige och Österrike) ges full rätt att delta i insatserna och deltar fullt ut i planeringen och beslutsfattandet när de själva deltar i en insats. De praktiska arrangemangen rörande observatörernas deltagande i enlighet med Amsterdamfördraget fastställdes i samband med VEU:s ministermöte i Erfurt i november 1997.

I Amsterdamfördraget anges också beslutet om att i rådssekretariatet inrätta en enhet för politisk planering och tidig förvarning. Därigenom kan såväl den långsiktiga planeringen av den gemensamma politiken som den kortsiktiga beredskapen förbättras. Enheten skall lyda under rådets generalsekreterare, som kommer att fungera som s.k. hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höge representanten skall assistera rådet och ordförandelandet och i viss mån även vara ett ansikte utåt för unionen i dessa frågor.

Två långtgående förslag inom det försvarspolitiska området behandlades vid regeringskonferensen: dels ett eventuellt gemensamt försvar, dels den härtill kopplade frågan huruvida EU och VEU på sikt skulle slås samman. Formuleringen kring en gemensam försvarspolitik bygger på Maastrichtfördragets artikel J4:

”1. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.

2. Unionen anmodar Västeuropeiska unionen (VEU) som är en integrerad del av Europeiska unionens utveckling, att utarbeta och genomföra de beslut och åtgärder av unionen som berör försvaret. Rådet skall i samförstånd med VEU:s institutioner besluta om de nödvändiga praktiska arrangemangen.”

Den nya fördragstexten innebär inte några åtaganden vare sig att successivt utveckla ett gemensamt försvar inom unionen eller att integrera VEU med EU. Texten lyder:

”Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive den gradvisa utformningen i enlighet med andra stycket av en gemensam försvarspolitik som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det. Europeiska rådet skall i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Västeuropeiska unionen (VEU) är en integrerad del av unionens utveckling som ger unionen tillgång till operativ kapacitet, särskilt vad avser punkt 2. Den stöder unionen när det gäller att i enlighet med denna artikel utforma de aspekter på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som har försvarsmässiga konsekvenser. Unionen skall i enlighet med detta främja närmare institutionella förbindelser med VEU inför möjligheten av VEU:s införlivande med unionen, om Europeiska rådet beslutar det. Europeiska rådet skall i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.”

### **2.5.3 EU:s utvidgning**

Vid sitt möte i Madrid i december 1995 deklarerade Europeiska rådet att de nödvändiga besluten för att starta förhandlingar med kandidatländerna skulle fattas inom sex månader efter avslutandet av regeringskonferensen om en ny fördragstext. Kommissionen presenterade i juli 1997 sitt s.k. Agenda 2000-dokument vari bl.a. föreslogs att förhandlingar om medlemskap skulle inledas med Estland, Polen, Tjeckien, Ungern och Slovenien. Enligt kommissionens bedömning borde dessa länder kunna uppfylla kraven för medlemskap omkring år 2003/2004. Därtill kom att förhandlingar enligt tidigare beslut skulle inledas med Cypern.

Sverige och Danmark förordade dock en gemensam förhandlingsstart för alla kandidatländer som uppfyller de s.k. Köpenhamnskriterierna för en demokratisk stat. Sverige delade i många avse-

enden kommissionens bedömningar av de enskilda länderna, men ansåg att man inte kan bortse från att utvecklingen i många kandidatländer går snabbt framåt och att den inbördes rangordningen mellan länderna på kort tid kan förändras.

Europeiska rådet fattade i december 1997 i Luxemburg beslut om den förestående anslutnings- och förhandlingsprocessen. För hela förhandlingsprocessen finns en gemensam ram som innefattar de elva kandidatländerna. Anslutnings- och förhandlingsprocessen inleds samtidigt med samtliga elva kandidatländer den 30 mars 1998. Under 1998 får samtliga kandidatländer en av kommissionen ledd genomgång av unionens regelverk. För de sex länder som kommissionen sommaren 1997 rekommenderade för förhandlingar inleds förhandlingarna inom individuella mellanstatliga konferenser. För övriga fem kandidatländer – Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien och Slovakien – skall också en genomgång ske i syfte att förbereda förhandlingarna. Den s.k. förmedlemskapsstrategin skall syfta till att stödja samtliga kandidatländers anpassning till de krav EU-medlemskapet ställer. Ett extra stöd om 100 miljoner ECU utfästes för de fem kandidatländer som inte får inleda mellanstatliga konferenser direkt.

Kommissionen kan genom regelbundna rapporter, som görs för samtliga elva kandidatländer, med början redan år 1998 rekommendera att mellanstatliga konferenser öppnas med ett eller flera av de fem återstående kandidatländerna. Beslut om en sådan övergång tas av medlemsstaterna i allmänna rådet. Endast de länder som uppfyller det första köpenhamnskriteriet, det politiska, får inleda mellanstatliga konferenser.

I en särskild uppmaning riktad till Cypern ombeds Cyperns regering att i handling visa sin vilja att inkludera representanter för den turk-cypriotiska befolkningen i sin förhandlingsdelegation.

Luxemburgmötet fattade beslut om att upprätta en Europeisk konferens omfattande de 15 medlemsstaterna, de elva kandidatländerna samt Turkiet. Konferensen skall vara helt skild från själva medlemskapsförhandlingarna och i första hand ta upp frågor av allmänt intresse i syfte att intensifiera samarbetet på områden som utrikes- och säkerhetspolitik samt rättsliga och inrikes frågor. Konferensen skall hålla sitt första möte i London i mars 1998.

Europeiska rådet bekräftade att Turkiet har ett medlemskapsperspektiv på lång sikt. Mot den bakgrunden kom man överens om att ange en strategi för att föra Turkiet närmare unionen på alla områden. Förslaget ligger i linje med svenska idéer om en särskild "färdplan" för Turkiet. I denna bör dels EU:s allmänna medlemskapskriterier konkretiseras, dels kan frågan om hur EU skall kunna bistå Turkiet utvecklas. Europeiska rådet föreslår att strategin bl.a. bör bestå i en utveckling av de möjligheter som det s.k. Ankaraavtalet erbjuder, en fördjupning av tullunionen, ett genomförande av finansiellt samarbete, anpassning av lagstiftningen samt deltagande i vissa gemenskapsprogram. Europeiska rådet erinrar vidare om att stärkandet av Turkiets band med EU även är beroende av att de politiska och ekonomiska reformerna i Turkiet fortsätter.

I betänkandet om de säkerhetspolitiska konsekvenserna av EU:s utvidgning (Större EU – säkrare Europa, SOU 1997:143) konstateras att kandidatländerna genom sina förberedelser inför medlemskapet, och genom själva medlemskapet, kommer att inlemmas i den samarbetsstruktur och solidariska gemenskap som är en viktig grund för stabiliteten i efterkrigstidens Västeuropa. EU-anpassningen och medlemskapet kommer att påskynda kandidatländernas reformprocesser och bekräfta deras ställning som politiskt självständiga europeiska stater baserade på demokratiska värderingar, marknadsekonomi och respekt för mänskliga rättigheter. EU-utvidgningen kommer därigenom att utgöra ett viktigt bidrag till säkerheten på den europeiska kontinenten.

### **2.5.3 EU:s ekonomiska och monetära union (EMU)**

EMU anses vara det största och mest långtgående europeiska integrations- och samarbetsprojektet sedan Romfördraget och har blivit själva symbolen för EU-arbetets fördjupning. Självständiga stater är bl.a. beredda att ge upp sin rätt att nationellt fatta beslut om penning- och valutapolitik. Politiskt sett är det tänkt att stärka Europas relativa vikt och inflytande globalt. Europas möjlighe-

ter att motstå de negativa effekterna av de globala kapitalrörelserna beräknas också komma att öka. Både att delta och att inte delta innebär förändringar jämfört med dagens situation.

Utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union med bred anslutning går vidare. Under 1997 har diskussionerna fortsatt i frågor som är av betydelse för hur den ekonomiska politiken i valutaunionen skall bedrivas. Det har gällt de externa aspekterna av EMU, bl.a. rådets roll i valutapolitiken. En annan fråga har gällt i vilken grad och på vilket sätt medlemsstaterna skall samordna sin politik. Genom antagandet av stabilitets- och tillväxtpakten sommaren 1997 förstärktes det regelverk som syftar till att säkra finanspolitisk disciplin.

Under 1998 kommer viktiga beslut om EMU att fattas. I maj skall Europeiska rådet bekräfta vilka medlemsländer som uppfyller de nödvändiga villkoren. Den 1 januari 1999 upprättas valutaunionens tredje steg. Prognoserna pekar på att samtliga länder, med undantag för Grekland, som vill delta i unionen kommer att uppfylla konvergensvillkoren och därmed upptas som medlemmar. En ökad samordning i monetära frågor kan redan skönjas.

I det ovan citerade betänkandet om de säkerhetspolitiska konsekvenserna av EU:s utvidgning görs bl.a. följande bedömning: "Den "täthet" i samarbetet och de starkt ökade ömsesidiga beroendeförhållanden som skapas av EMU skulle uppenbarligen ha vidsträckta konsekvenser även för det säkerhetspolitiska läget. Om redan EU-medlemskapet skapar en solidaritet som motiverar stöd till medlem som utsätts för kris eller hot, förstärks denna solidaritet kraftigt genom det samtidiga medlemskapet i EMU. Att bistå ett land med samma valuta som det egna landets kommer i en kris att framstå som självklart, närmast oundvikligt."

Regeringens hållning har varit att ställningstagandet till den gemensamma valutan skall tas utifrån en styrkeposition. Det innebär att svensk ekonomi måste uppvisa en tillräcklig grad av styrka och varaktig stabilitet. Vidare måste ett deltagande i valutaunionen ha en stark demokratisk förankring. EMU är i hög grad ett politiskt projekt. Deltagande bör ses som ett uttryck för den politiska viljan att medverka i en väsentligt fördjupad europeisk integration. Ett folkligt stöd saknas emellertid, enligt regeringens uppfattning, för att gå med i valutaunionen när den upprättas den 1 januari 1999. Sverige kommer således inte att delta i EMU från början. Om regeringen senare finner att Sverige bör delta skall frågan underställas svenska folket för prövning.

## 2.6 NATO

### 2.6.1 Reformeringen av NATO

Reformeringen av NATO och alliansens förestående utvidgning kan ses som en fortsättning på de genomgripande förändringarna av de säkerhetspolitiska förhållandena i Europa sedan mitten av 1980-talet. Till de viktigare milstolparna hör Berlinmurens fall 1989, Tysklands återförening 1990, Parisstadgan och CFE-avtalet om begränsning av konventionella stridskrafter i Europa samma år, Warszawapaktens och Sovjetunionens upplösning 1991, och det ryska militära uttåget från de forna Warszawapaktsländerna och från Baltikum som avslutades 1994. Inte minst har den NATO-ledda insatsen i Bosnien kommit att få stor betydelse för NATO:s vidare utveckling. Bosnienoperation kom att fungera som en katalysator för en rad förändringar, t.ex. vikten av krishantering utanför det nordatlantiska området, samarbetet med Ryssland och involveringen av icke alliansanslutna länder, sedermera benämnda "partnerländer", i en NATO-ledd operation.

Alliansens omdaningsprocess inleddes vid toppmötet i London 1990. Redan påföljande år kom NATO:s nya strategiska koncept att ersätta tidigare doktriner om "flexible response" och "forward defense". Samtidigt öppnade sig alliansen mot Öst genom att bilda North Atlantic Co-operation Council (NACC). 1994 skapades så en ny form för europeiskt samarbete, Partnerskap för fred (PFF), som innebär att NATO:s sexton medlemsstater samverkar med ett stort antal länder i syfte att öka NATO:s och partnerländernas förmåga att delta i internationella krishanteringsinsatser. Detta samarbete håller nu på att breddas och fördjupas. Därtill har NATO och partnerländerna gemensamt under år 1997 bildat det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR), vari samtliga partner-



länder deltar. EAPR skall utgöra en ram för PFF-samarbetet och ett forum för konsultationer mellan NATO och partnerländerna.

I maj 1997 undertecknades ett grundfördrag mellan NATO och Ryssland om ett närmare samarbete. Dess viktigaste inslag var upprättandet av ett NATO-Rysslandsråd (PJC) för konsultation, samarbete och i förekommande fall gemensamma beslut kring ett brett spektrum av säkerhetspolitiska frågor. Vid NATO:s toppmöte i juli 1997 slutligen, inbjöds Polen, Tjeckien och Ungern att inleda förhandlingar om medlemskap i NATO.

Omvandlingen av NATO sedan början på 90-talet har inneburit att NATO:s stående militära styrkor i Centraleuropa halverats. Därvid har i synnerhet de utländska NATO-styrkorna på tyskt territorium omorganiserats och drastiskt reducerats. Beredskapen i NATO-förbanden är totalt sett långt lägre än förut.

Under 1998 och 1999 kommer reformarbetet att fortsätta bl.a. vad avser en översyn av NATO:s strategiska koncept, en successiv anpassning av den integrerade militära ledningsstrukturen: NATO:s nuvarande tre regionala kommandon i Europa kommer att reduceras till två och alliansens drygt 60 kommandon under den regionala nivån kommer att halveras. Därtill kommer NATO att vidareutveckla samarbetet med partnerländerna.

Artikel 5 i Washingtonfördraget utgör alljämt grundbulten i alliansen. Denna artikel stadgar att parterna i enlighet med FN-stadgans rätt till självförsvar skall stödja en part som utsätts för väpnat angrepp med sådana åtgärder som bedöms nödvändiga inkluderande väpnad styrka för att återupprätta och vidmakthålla säkerheten i det nordatlantiska området. Samtidigt ägnas en allt större del av verksamheten åt krishantering, av den typ vi ser prov på i den NATO-ledda insatsen i Bosnien. Denna verksamhet ligger utanför de ömsesidiga säkerhetsgarantier som artikel 5 behandlar och brukar betecknas som icke-artikel 5 (non-article 5).

Arbetet med att utveckla ett politiskt-militärt ramverk vad avser partnerländernas principiella inflytande i krishanteringsinsatser inom ramen för EAPR/PFF skall också ses i detta sammanhang. Inom NATO samexisterar således både de gamla alliansuppgifterna med gemensamt försvar mot väpnat angrepp och de som är att hänföra till NATO:s nya roll som bredare kollektiv säkerhetsorganisation där krishantering blir en allt viktigare uppgift.

Denna förändring avspeglar NATO-ländernas bedömning att risken för ett storkrig kraftigt reducerats. Riskerna för fortsatta konflikter i bl.a. sydöstra Europa och Medelhavsområdet bedöms emellertid kvarstå. Därtill kommer den stora osäkerhet som präglar den politiska och sociala utvecklingen i Nordafrika och det potentiellt mycket allvarliga läget på olika håll i Mellanöstern. Det är inte minst från Mellanöstern som det växande hotet om spridning av massförstörelsevapen emanerar, och inom NATO ges försvaret mot substrategiska kärnvapen ökad prioritet.

NATO:s inriktning mot kris- och konflikthantering utanför NATO-området fick fullt genomslag med insatserna i det forna Jugoslavien och kommer att ytterligare utvecklas under åren framöver. Allt starkare betoning läggs på rörliga förband med hög insatsberedskap för såväl försvar av NATO-ländernas territorium som krishanteringsuppgifter utanför NATO-området. NATO skall såsom i Bosnien i ökad utsträckning kunna leda förband från andra stater med ett integrerat och flexibelt utnyttjande av land-, sjö- och flygstridskrafter, samverka med andra organisationer och understödja civilt uppbyggnadsarbete. Detta ställer nya krav både på NATO:s stridskrafter och på den politiska och militära ledningsstrukturen.

Ett viktigt steg mot en ökad krishanteringsförmåga och möjligheter för icke alliansanslutna stater att samverka med NATO i fredsfrämjande operationer är NATO:s arbete med att anamma och vidareutveckla en flexibel lednings- och kommandostruktur benämnd "Combined Joint Task Force" (CJTF). "Combined" står för en styrka bestående av enheter från olika nationer medan "joint" innebär att styrkan är sammansatt av enheter från olika försvarsgrenar. En särskild stabsstruktur infogas som en del av NATO:s militära ledning. Tanken är att till en början inrätta två till tre CJTF-kommandon med förmåga att leda större militära enheter. CJTF skall också kunna representera ett komplement till NATO:s övriga militära styrkor och ledningsorgan i samband med de kollektiva

försvarsuppgifterna enligt NATO-stadgans artikel 5. I en bantad militär struktur blir de rörliga förstärkningsresurserna allt viktigare, inte minst för NATO:s nya medlemsländer.

Arbetet på att utveckla den europeiska försvarsidentiteten ESDI fortgår, dock utan att något genombrott ännu kunnat noteras. Tanken bakom en tydligare europeisk identitet är att göra det möjligt för européerna att axla ett större ansvar för säkerheten på den egna kontinenten. Detta arbete sker parallellt inom NATO, VEU och EU. Arbetet inom NATO har bl.a. möjliggjort att NATO:s biträdande befälhavare, som alltid är en europé, fortsättningsvis skall kunna leda en europeisk krishanteringsstyrka. Frankrikes krav på att en europé skall överta ledningen från USA över NATO:s sydkommando har dock inte tillgodosetts.

Efter regeringsskiftet i Frankrike i maj 1997 har förhandlingarna mellan den franska regeringen och NATO om alliansens territoriella ledningssystem kört fast. I väntan på ett vidare klagörande i denna fråga beslöt den franska regeringen att frysa Frankrikes fortsatta integration i NATO:s militära samarbete. Den spanska regeringen valde dock att fullfölja Spaniens militära integration i NATO.

Reformeringen av NATO accentuerar flera principiella dilemman: hur ”europeisera” alliansen och samtidigt behålla USA:s vitala engagemang för Europas stabilitet och säkerhet, hur genomföra en begränsad utvidgning i Central- och Östeuropa utan att säkerheten försämras för länder som inte blir medlemmar i NATO i denna utvidgningsomgång, och hur fördjupa samarbetet med Ryssland utan att NATO:s sammanhållning och beslutsförmåga undergrävs.

## **2.6.2 Utvidgningen av NATO**

NATO:s medlemsstater har allt sedan Warszawapaktens upplösning och Sovjetunionens sönderfall diskuterat önskvärdheten och möjligheten av att bevilja länderna i Central- och Östeuropa medlemskap i alliansen. Under flera år rådde bland många av NATO:s medlemsstater tveksamhet till att utvidga alliansen. Denna tveksamhet gällde huruvida en utvidgning borde äga rum över huvud taget, dess omfattning och tidsaspekter. Trots detta har en enighet successivt växt fram bland NATO:s medlemmar om att en utvidgning skall ske. Som ett svar på de Central- och Östeuropeiska ländernas tidigt uttalade strävan efter medlemskap skapade NATO ramar för att fördjupa samarbetet framför allt rörande alliansens arbete på krishanteringsområdet i form av NACC och senare PFF.

NATO har ställt krav på att nya medlemmar skall vara nettobidragsgivare när det gäller säkerhet och förklarat att kvarvarande gränstvister eller minoritetsproblem försvårar ett eventuellt NATO-medlemskap. De krav som ställs från NATO liksom EU för ett medlemskap har bidragit till att flera kandidatländer förbättrat sina grannrelationer under de senaste åren.

Inför utvidgningsbeslutet i Madrid i juli 1997 hänvisades till alla länders rätt att göra sitt eget säkerhetspolitiska val samtidigt som vikten av att i största möjliga utsträckning inkludera Ryssland i den euroatlantiska gemenskapen betonades. Det formella beslutet om en utvidgning föregicks således av en förhandling i en rad strategiska frågor (bl.a. START 2, CFE-avtalet, substrategiska vapen) mellan Ryssland och USA i mars i Helsingfors. Grundakten mellan NATO och Ryssland om ett utökat samarbete undertecknades därefter i maj 1997 i Paris .

Vid NATO-toppmötet i Madrid inbjöds Polen, Tjeckien och Ungern till förhandlingar om medlemskap. Under 1998 förväntas den nödvändiga ratificeringen i nuvarande och blivande NATO-länders parlament att ske och därmed möjliggöra ett formellt inträde i april 1999, då Washingtonfördragets 50-årsjubileum samtidigt äger rum.

NATO har slagit fast att kärnan i ett framtida NATO-medlemskap för de centraleuropeiska länderna utgörs av Artikel 5. Samtidigt har NATO-medlemmarna ensidigt deklarerat att man under de nuvarande omständigheterna inte har något behov av att placera trupp eller kärnvapen på de nya medlemmarnas territorier, åtaganden som dock inte skulle binda NATO i ett krisläge. NATO torde idag prioritera en långsiktig inriktad infrastrukturell uppbyggnad som lägger en grund för ett effektivt gemensamt sambands- och ledningssystem och ett NATO-integrerat luftförsvar. NATO

kommer dessutom att vilja säkerställa möjligheten för de nya medlemmarna att vid behov snabbt kunna ta emot betydande militära förstärkningar. Därtill kommer de nya medlemsländerna att prioritera en långsiktigt inriktad modernisering av stridskrafterna till normal NATO-nivå.

I Madrid-deklarationen sägs: "Avseende länder som aspirerar på medlemskap noterar vi med stort intresse och tar del av den positiva utvecklingen mot demokrati och rättssamhälle i ett antal länder i sydöstra Europa, speciellt Rumänien och Slovenien.... Samtidigt noterar vi de positiva steg mot ökad stabilitet och samarbete som tagits av de stater i Östersjöregionen som också eftersträvar medlemskap. För alliansens framtid kommer framsteg inom dessa områden att bli betydelsefullt för det överordnade målet av ett fritt, välmående och odelat Europa i fred". Några särskilda utfästelser om tågordning eller tidtabeller för eventuella framtida utvidgningsomgångar görs dock ej. I maj 1997 inledde NATO ett fördjupat samarbete inom Partnerskap för fred (PFF+), tillskapade EAPR och utfäste sig att fortsätta den individuella dialogen med kandidatländerna som instrument för dem att utveckla samarbetet med alliansen, och förbereda de länder som så önskar för medlemskap. En översyn av NATO:s utvidgningsprocess aviseras till 1999.

Frågan om framtida eventuella utvidgningar kommer att påverkas av en rad faktorer såsom ratificeringen av den förestående utvidgningen, kostnader för densamma, utvecklingen i Ryssland och USA och relationerna mellan de bägge länderna samt även NATO:s Bosnienerfarenhet och det säkerhetspolitiska klimatet i stort.

### **2.6.3 EAPR och det utvidgade samarbetet i PFF**

EAPR bildades formellt och höll sitt första möte den 30 maj 1997 i Sintra, Portugal. De 16 NATO-länderna och samtliga 28 partnerländer inom PFF, inklusive Ryssland, deltog i upprättandet av EAPR. Rådet utgör en politisk ram för det fördjupade PFF-samarbetet, vars syfte är att vidareutveckla det samarbete mellan NATO och den breda kretsen av partnerländer som inte rör försvar av det egna territoriet. Varje partnerland avgör självt på vilka områden och i vilken utsträckning det vill delta i samarbetet mellan NATO och andra partnerländer. Genom EAPR kommer partnerländerna att ges möjligheter att på olika nivåer erhålla information, hålla överläggningar och eventuellt fatta gemensamma beslut med NATO i PFF- och krishanteringsfrågor.

EAPR befinner sig i ett utvecklingsskede och dess utveckling är beroende av NATO-medlemmarnas, Rysslands och övriga partners intresse och engagemang. Tonvikten kommer att ligga på militära krishanteringsfrågor och operativ samverkan både i övningar och insatser liknande Bosnienoperationen. En viktig uppgift blir fördjupningen och vidareutvecklingen av samarbetet mellan NATO och partnerländerna beträffande planering och genomförande av fredsfrämjande insatser till vilka de bidrar med trupp. Erfarenheterna från Bosnienoperationen utgör ett viktigt underlag för framtagandet av ett s.k. politiskt-militärt ramverk för NATO-ledda fredsfrämjande operationer.

I EAPR:s grunddokument nämns flera andra områden som kan bli föremål för överläggningar och samarbete med partnerländerna. Exempel på sådana områden är civil beredskap inklusive räddningstjänst, försvarsrelaterade miljöfrågor, kärnenergisäkerhet, försvarsmaterielsamarbete och forskningsfrågor.

Som ett resultat av tillskapandet av EAPR och PFF+ utökas partnerländernas möjlighet till representation i NATO i flera avseenden. Partnerländerna erbjuds att upprätta en NATO-delegation under en ambassadörs ledning. Vidare kommer flera av NATO:s civila och militära kommittéer att mötas även inom ramen för EAPR för att diskutera PFF-frågor. Systemet med samverkansofficerare utökas, och en ny form av representation, i särskilda PFF-enheter (Partner Staff Elements) utvecklas. PFF-enheter skall bestå av partnerofficerare i internationell tjänst och ingå som särskilda enheter vid vissa av NATO:s staber. Slutligen kan nämnas att PFF-övningarna utvidgas till att omfatta övningar för alla typer av krishantering, med undantag för sådana som rör artikel 5-operationer.

## 2.6.4 NATO och Ryssland

Ryssland och NATO undertecknade den 28 maj 1997 ett grunddokument, Founding Act, för att reglera det fortsatta samarbetet. Ett särskilt NATO-Rysslandsråd (Permanent Joint Council, PJC) upprättades med syfte att utgöra en mekanism för konsultation och koordination, samt där så är möjligt, även för gemensamt beslutsfattande. Rådet kommer att hålla regelbundna möten på politisk nivå. Ett gradvis utökat politiskt och militärt samarbete i en rad frågor och på olika nivåer förutses.

NATO-medlemmarna och Ryssland bestämmer gemensamt agendan för detta råd. I grunddokumentet nämns flera tänkbara samarbetsområden. Dessa områden är relaterade till säkerhet och stabilitet i det euroatlantiska området: konfliktförebyggande åtgärder, t.ex. preventiv diplomati och krishantering, gemensamma operationer, såsom konflikthanteringsoperationer under FN- eller OSSE-mandat, samt icke-spridning av massförstörelsevapen.

En del skeptiker inom NATO befarar att ett ryskt inflytande i NATO kan skada NATO:s operativa effektivitet och försvåra dess politiska process. Åter andra har påpekat att om PJC utvecklas i positiv riktning kan många beslut som är viktiga för Europa tas av NATO-medlemmarna och Ryssland i PJC.

För PJC gäller, liksom för övrigt för EAPR, att verksamhetens omfattning och innehåll inte avgörs enbart, eller ens främst, av skrivningarna i de formella dokumenten, utan fastmer av den konkreta politiska utvecklingen. Ännu återstår att se vilken betydelse PJC verkligen kommer att få för relationen mellan NATO och Ryssland samt att definiera PJC:s förhållande såväl till NATO:s politiska och militära struktur som till EAPR. Från en rad partnerländer, däribland Sverige, har vikten av att PJC inte överordnas EAPR betonats.

Ryssland har accepterat en rad av NATO:s förslag om förstärkt rysk diplomatisk och militär representation vid NATO, och är förnärvarande i färd med att förnya sin plan för PFF-samarbete med NATO, det s.k. Individuella partnerskapsprogrammet, (IPP).

## 2.7 VEU

VEU genomgår för närvarande en utveckling mot en möjlig roll som ett europeiskt krishanteringsinstrument, vilken inleddes i och med Maastrichtdeklarationen (bifogad till Maastrichtfördragets slutakt 1991) och befästes i Brysseldeklarationen (bifogad till Amsterdamfördragets slutakt 1997). Denna utveckling har ännu endast i begränsad utsträckning lett till konkreta operationer.

VEU:s främsta roll vid en eventuell insats är på den strategiska ("politisk-militära") ledningsnivån. Ambitionen är att undvika duplicering av resurser, eftersom målsättningen inte är att genom VEU söka utveckla ett substitut för NATO. VEU har därför ingen egen ledningsstruktur, utan förutsätts använda nationella ledningsresurser eller NATO:s kommandostruktur för detta syfte. För stora och/eller komplexa operationer är NATO-resurser en förutsättning.

Under de senaste åren har därför ett intensivt arbete pågått inom VEU för att utarbeta och i viss mån öva de berednings- och beslutsstrukturer som krävs för att sköta politisk-militär ledning av en krishanteringsoperation samt för att utveckla VEU:s samarbete med såväl EU som NATO.

VEU kan inte ses isolerat från EU eller NATO. EU ger VEU politisk legitimitet och skapar förutsättningar för ett kraftfullare agerande genom att VEU:s militära insats kompletteras av EU:s diplomatiska och handels- och biståndspolitiska åtgärder. Amsterdamfördraget har stärkt länken mellan EU och VEU. I och med att Petersbergsuppgifterna (humanitära, fredsfrämjande och fredsbevarande insatser) skrevs in i EU:s grundfördrag har organisationernas gemensamma inriktning tydliggjorts.

VEU:s samarbete med NATO rör planering, övningsverksamhet och inte minst möjligheten för VEU att utnyttja vissa NATO-resurser vid enskilda insatser. Genom de principbeslut som fattades vid NATO:s utrikesministermöte i Berlin i juni 1996 kan delar av NATO:s militära och andra resurser, t.ex. en CJTF, komma att ställas till VEU:s förfogande. Utvecklandet av koordinering-

smekanismer mellan organisationerna pågår fortfarande, och resultatet kommer att ha stor betydelse för VEU:s förmåga att genomföra större krishanteringsinsatser.

För svensk del har den senare tidens utveckling inneburit ett successivt växande engagemang i VEU. Detta motiveras av VEU:s inriktning på Petersbergsområdet och dess närmare koppling till EU och har möjliggjorts framför allt genom att det praktiska arbetet i VEU har öppnats för en bredare krets än de tio medlemsländerna. I dag sker så gott som allt arbete i VEU i 18-länderskretsen. Förutom de tio VEU-medlemmarna deltar de fem observatörerna (Sverige, Finland, Irland, Österrike och Danmark) och de tre associerade medlemsländerna (Norge, Island och Turkiet). Som följd av Amsterdamfördraget och VEU:s därav följande beslut i Erfurt i november 1997 har Sverige nu möjlighet, då vi själva så beslutar, att delta fullt ut och på jämlik grund i alla operationer som genomförs av VEU.

VEU har hittills endast genomfört insatser av mycket begränsad omfattning. Av de fyra insatser som VEU genomfört sedan 1991 har två handlat om embargoövervakning i det forna Jugoslavien och två om civilpolisier. För närvarande pågår en polisrådgivningsinsats i Albanien till vilken bl.a. Sverige bidrar.

Det är i dag inte möjligt att förutse vilken roll VEU kommer att spela i framtiden. VEU:s utveckling kommer att vara starkt avhängig av inte minst såväl de europeiska ländernas som USA:s framtida prioriteringar och syn på ESDI och härav följande gränsdragning mellan vad som skall betraktas som europeiska respektive transatlantiska uppgifter och intressesfärer. Under de närmaste åren kommer stärkandet av VEU:s operativa förmåga att vara en viktig fråga. I vilken omfattning och med vilken hastighet denna förmåga kommer att utvecklas är beroende av deltagande länders politiska vilja och beredvillighet att ge resursmässig uppbackning – vilket i sin tur är avhängigt av vilken samsyn som kan uppnås vad gäller VEU:s framtida roll och uppgifter. Bland annat mot ovanstående bakgrund återstår att se i vilken utsträckning EU i praktiken kommer att använda sig av VEU som sitt operativa instrument vid krishanteringsinsatser.

## **2.8 Utvecklingen av europeiskt försvars materielsamarbete**

Det europeiska försvarsmaterielsamarbetet sker fortfarande på grundval av nationell rätt. Olika försök att utsträcka EU-kommissionens kompetens har hittills konsekvent avvisats, och försvarsmaterielområdet har genom artikel 223 i Romfördraget förblivit undantaget från den inre marknaden. Fortsatta ansträngningar görs dock från kommissionens sida för att utveckla en strategi för försvarsindustriellt samarbete mellan EU:s medlemsstater.

Samtidigt gör flera länder inom EU den gemensamma bedömningen att det nu faktiskt är nödvändigt att åstadkomma ett effektivt samarbete inom försvarsmaterielområdet om europeisk försvarsindustri skall kunna möta den snabbt hårdnande amerikanska konkurrensen. Ledarna för Frankrike, Tyskland och Storbritannien gav t.ex. i december 1997 i ett gemensamt uttalande sitt stöd för konsolidering av europeisk flyg- och försvarselektronikindustri.

Politiskt, militärt och industriellt finns en allt tydligare uttryckt vilja att överbrygga de svårigheter som hittills bromsat en fördjupning av samarbetet. Mycket pekar nu mot en i huvudsak industridriven process som relativt snabbt kan skapa nya förutsättningar för en försvarsindustriell samordning mellan de viktigaste europeiska försvarsindustriländerna. En fråga som därvid politiskt blir allt viktigare är att få till stånd en för de samverkande länderna godtagbar tillämpning av en gemensam uppförandekod angående exportkontrollagstiftningen i respektive land.

Det finns dock skäl att understryka den stora politiska och kommersiella beslutsamhet som erfordras för att motverka de för ett ökat europeiskt samarbete återhållande krafter som har sin grund i nationella, regionalpolitiska och sysselsättningsrelaterade särintressen. Många mindre europeiska länder har dessutom ett intresse av att anskaffa amerikanska snarare än europeiska system för att därmed stärka USA:s säkerhetspolitiska engagemang i det egna landet.

De mellanstatliga strävandena att stärka europeiskt försvarsmaterielsamarbete sker i dag också

inom Western European Armaments Group (WEAG). Två nya organ, Western European Armaments Organisation (WEAO) och Organisation de Coopération Conjointe en Matière d'Armement (OCCAR), har vidare tillkommit under de senaste två åren med mer specifika uppgifter relaterade till FoU-samarbete respektive till utvalda större flernationella materielprojekt.

WEAG:s uppgift är i vid mening att stärka den europeiska försvarsteknologiska basen, att utveckla det gemensamma FoU-samarbetet samt att bidra till skapandet av en gemensam europeisk försvarsmaterielmarknad. WEAG har alltsedan det skapades haft som långsiktig uppgift att verka för en gemensam europeisk myndighet för försvarsmateriel (European Armaments Agency). WEAO representerar ett första steg i denna riktning med ett mandat som väsentligen hittills är avgränsat men relativt fritt vad gäller FoU-samarbete. Genom att WEAO formellt blivit underorgan till VEU har organisationen en fristående juridisk ställning och kan lägga ut egna forsknings- och utvecklingsuppdrag.

OCCAR representerar ett viktigt steg mot ett utvecklat gemensamt projektsamarbete. OCCAR innefattar hittills de fyra största europeiska försvarsindustriländerna, dvs. Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Italien. Huvudkriterierna för deltagande är i dag dels bidrag med ett större gemensamt materielprojekt dels ett accepterande av en princip om *juste retour*. Den senare innebär att fördelningen av avkastningen på gjorda investeringar mellan de deltagande länderna skall ses långsiktigt och i relation till det samlade samarbetet. Samarbetet inom OCCAR omfattar för närvarande ett begränsat antal flernationella projekt, vilka alla har sitt ursprung i tidigare existerande samarbetsprojekt (bl.a. helikopterprojektet TIGER, pansarvärnsrobotarna MILAN och HOT och luftvärnsroboten ROLAND).

De fyra OCCAR-länderna verkar nu med betydande beslutsamhet för att stärka OCCAR genom att ge organisationen en självständig juridisk status och därmed underlätta en i verklig mening gemensam projektledning. Huvudalternativet är därvid att OCCAR i likhet med WEAO blir formellt underorgan till VEU. Förslaget har hittills mött starkt motstånd från de mindre VEU-länderna som ser små möjligheter att kvalificera sig för deltagande i OCCAR och som motsätter sig att en subgrupp etableras inom VEU. Alternativet att OCCAR-länderna löser frågan utanför VEU skulle kunna vara en fördel för Sverige men är inte särskilt tilltalande för övriga WEAG-länder som står utanför OCCAR, varför det torde vara en öppen fråga hur den slutliga lösningen kommer att se ut. Mycket pekar för närvarande på att frågan kommer att avgöras under 1998.

WEAG:s ministermöte i Erfurt i november 1997 innebar att Sverige och övriga VEU observatörer erbjöds långtgående möjligheter att delta i WEAG-samarbetet. Erbjudandet innebär konkret att observatörländerna inbjudits att delta i WEAG:s aktiviteter på alla nivåer med full yttrande- och förslagsrätt. De begränsningar som anges är dels att de nya deltagarländerna inte kan inlägga veto mot beslut som de tretton medlemmarna enats om, dels att de ej heller får kräva inkallande av möten. Med hänsyn till att WEAG bygger på frivilligt samarbete och inte på någon stadga eller traktat och att varje land väljer vilka konkreta delar av samarbetet det deltar i, torde dessa begränsningar reellt ha mycket liten innebörd för Sveriges möjligheter inom WEAG.

## 2.9 Multinationella förband

Multilaterala styrkor har alltid utgjort ett centralt inslag i NATO:s struktur. Syftet med att integrera styrkorna har varit att minska risken för en åternationalisering av medlemsländernas försvarsstrukturer, men också att göra rationaliseringsvinster. Bi- och multilateral samverkan har ökat kraftigt efter det kalla krigets slut, en utveckling som i vissa fall varit politiskt motiverad men i många fall drivits fram av minskade försvarsanslag och behovet av förbättrad samverkan.

Exempel på multilaterala styrkor inom ramen för NATO är Europakommandots snabbinsatsarmékår (ARRC, inklusive en multinationell division), Europakommandots rörliga styrkor (AMF), NATO:s spanings- och ledningsflygplan (AWACS) samt stående marina förband både i Atlanten och Medelhavet.

Multilateralt samarbete vid sidan av NATO omfattar främst EUROCORPS (franska, tyska, belgiska, luxemburgska och spanska förband), samt EUROFOR och EUROMARFOR (italienska, portugisiska och franska enheter med fokus på krishantering i Medelhavsregionen).

Den brittisk-nederländska amfibiebrigaden ses ofta som en modell för mindre förband. Samarbete på högre nivå exemplifieras av amerikansk-tyska och nederländsk-tyska armékårer i Tyskland. Den dansk-tyska armékåren LANDJUT är ett av NATO:s äldsta multilaterala förband.

Som en konsekvens av NATO-utvidgningen är en dansk-tysk-polsk kår under utveckling och skall formellt iståndsättas våren 1999. Utöver traditionella uppgifter såsom försvar av territoriet och internationella insatser skall armékåren också kunna användas för civil katastrofhjälp. Det finns även preliminära planer på att upprätta en polsk-tjeckisk-tysk armékår.

Ett långtgående samarbete på det luftoperativa området har utvecklats mellan Frankrike och Storbritannien och mellan Luxemburg, Belgien och Nederländerna (DAFT). De två sistnämnda staterna har också slagit samman den operativa ledningen för sjöstridskrafter.

## 2.10 Konventionell rustningskontroll i Europa

OSSE:s toppmöte i Lissabon 1996 fastställde grundregler och allmänna mål för det fortsatta arbetet med rustningskontroll. Här ingår stärkt implementering, anpassning av existerande respektive utvecklande av nya överenskommelser. En grundtanke är att alla OSSE-stater har ett legitimt intresse av förhandlingar och implementering av avtal om rustningskontroll vare sig man är part eller ej. Härigenom skall ett nätverk av åtaganden – alleuropeiska, regionala och bilaterala – kunna skapas.

Begreppet rustningskontroll omfattar i detta sammanhang nedrustning samt förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Viktigast är OSSE:s Uppförandekod (Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security), Wiendokumentet 1994 (WD 94), avtalet om rustningsbegränsningar av konventionella styrkor i Europa, det s.k. CFE-avtalet (Treaty of Conventional Armed Forces in Europe) och Open Skies-avtalet. Exempel på rustningskontrollåtgärder som berör Sverige men som ligger utanför OSSE är förbudet mot kemiska vapen, anti-personella landminor och FN:s vapenregister.

Konferensen i Oslo om ett förbud mot landminor fick till resultat att alla personminor utan undantag förbjuds, att minor i lager skall förstöras inom fyra år och mindrabade länder skall ges ökad hjälp. Ett stort antal stater signerade konventionen i Ottawa i december 1997 men flera inflytelserika stater som USA, Ryssland och Kina gjorde inte detta. Sverige fattade redan 1996 ett beslut om totalförbud mot truppminor och har sedan inrättat ett minröjningscentrum och en egen minröjningskoordinator.

OSSE:s militärpolitiska uppförandekod antogs vid toppmötet i Budapest 1994. Av särskild betydelse är de krav koden ställer på demokratisk kontroll av försvarsmakter. Sverige har aktivt agerat för att sprida kunskap om dess innehåll bl.a. i Baltikum. Vid den första uppföljningskonferensen som hölls i Wien hösten 1997 redovisades det stöd som koden inneburit vid övergången till demokratiskt statskick i flertalet länder och vid nationell återuppbyggnad efter de konflikter som bl.a. drabbat Balkan.

Wiendokumentet 1994 (WD 94) antogs också det vid toppmötet i Budapest. Dokumentets kärna går dock tillbaka på Stockholmsdokumentet från 1986 och 1990 och 1992 års Wiendokument. WD 94 innehåller regler om utbyte av information om militära styrkor, organisationer och övningar samt om verifikation av dessa åtaganden, vidare om övningars maximala storlek och frekvens och vissa krishanteringsmekanismer. Dokumentet har ett särskilt kapitel om militära kontakter och samarbete. WD 94 moderniseras nu – ett arbete där Sverige tar aktiv del. Sverige spelar också en aktiv roll vid de årligen återkommande implementeringsmötena.

CFE-avtalet (Conventional Forces in Europe) är ett nedrustningsavtal mellan medlemmarna i NATO samt de stater som tillhörde Warszawapakten inkl. Sovjetunionens efterföljarstater (utom

de baltiska staterna). Avtalet innebär en begränsning av fem kategorier tunga vapen: stridsvagnar, artilleri, pansrade skyttefordon, attackhelikoptrar och stridsflygplan samt har detaljerade och in-  
trängande regler för informationslämning och verifikation. Det trädde i kraft 1992.

CFE-avtalets tillämpningsområde – Europa från Atlanten till Ural – är indelat i zoner. De  
hårdaste restriktionerna gäller för staterna i centrala Europa. Särskilda regler gäller för den s.k.  
flankzonen som bl.a. omfattar Norge och Leningrads och Norra Kaukasus militärdistrikt. Som  
eftergift till i första hand ryska krav mjukades dessa regler upp i samband med avtalets första  
översynskonferens i maj 1996.

CFE-avtalet anpassas nu till dagens europeiska säkerhetspolitiska struktur. NATO-utvidgningen  
spelar härvid en särskilt viktig roll där Ryssland eftersträvar att begränsa NATO:s möjligheter att  
sända militära förstärkningar till NATO:s nya medlemsländer. Det anpassade avtalet kommer att  
öppnas för nya stater. Förhandlingarna kan avslutas tidigast under 1998 varefter följer en ratifikations-  
period. Först när ett nytt avtal har trätt i kraft kan en eventuell svensk anslutning bli aktuell.

Open Skies-avtalet skrevs under 1992 av samma stater som tillhör CFE-avtalet, men det har  
inte trätt i kraft. Ratifikationer av Ryssland, Ukraina och Vitryssland saknas. Ett omfattande sam-  
arbete enligt avtalets principer pågår dock. Avtalet ger parterna rätt att genomföra omfattande  
spaningsflygningar över varandras territorier och kan bli en viktig och kostnadseffektiv förtroende-  
skapande åtgärd. Till skillnad från CFE-avtalet ingår även Nordamerika och Ryssland öster om Ural  
i tillämpningsområdet. Om och när avtalet träder i kraft öppnas det för nya medlemmar.

## **2.11 Erfarenheter av internationella insatser på Balkan**

### **2.11.1 Före detta Jugoslavien**

I december 1995 undertecknades Daytonavtalet. Samma månad ersattes den FN-styrka UNPROFOR  
(United Nations Protection Force) som varit i Bosnien-Hercegovina sedan 1992, för att skydda och  
säkra de humanitära hjälpsändningarna till dem som drabbats av kriget, av den 60 000 man starka  
och tungt beväpnade NATO-ledda implementeringsstyrkan IFOR (Implementation Force). Redan  
under fredsavtalets första år hade avtalets militära delar i huvudsak implementerats och i decem-  
ber 1996 kom IFOR att ersättas av den drygt hälften så stora styrkan SFOR (Stabilization Force)  
vars mandat löper ut i juni 1998.

Konflikten i f.d. Jugoslavien blev inte endast en humanitär katastrof utan också den blodigaste  
konflikten på Europas kontinent sedan andra världskriget, och en politisk och militär utmaning för  
det internationella samfundet. Hundratusentals människor hade dödats eller sårats och över två  
miljoner hade fördrivits från sina hem sedan konflikten bröt ut 1991 och fram till fredsavtalet  
1995.

Från såväl europeiskt som amerikanskt håll ansågs Bosnienkonflikten dessutom ha utgjort en  
farlig källa till instabilitet i Europa då den kunde ha spridits till Kosovo, Albanien och Makedonien.  
En spridning av konflikten ansågs även ha kunnat beröra vitala intressen hos de två NATO-med-  
lemmarna Grekland och Turkiet och därmed NATO:s strategiskt allt viktigare sydostflank. För  
USA kom humanitära överväganden att förenas med realpolitiska kalkyler om vilken skada konflik-  
ten åsamkade USA:s relationer med sina NATO-allierade liksom NATO:s trovärdighet, FN och dess  
auktoritet, och enligt många bedömare – trovärdigheten för amerikanskt ledarskap såväl i Europa  
som globalt. Det är mot denna bakgrund svårt att överskatta den betydelse NATO-insatserna i  
Bosnien kom att få för NATO-samarbetet och för NATO:s vidare utveckling liksom för alliansens  
anseende utanför medlemskretsen.

För bara några år sedan fanns en utbredd oro inom NATO för alliansens överlevnad. Orsaken  
var inte bara att det kalla kriget och de hotföreställningar som då rådde hade upphört. NATO:s  
existensberättigande kom även att ifrågasättas mot bakgrund av den långvariga konflikten i län-  
derna i f.d. Jugoslavien och de allvarliga transatlantiska spänningar som konflikten gav upphov till.  
Skulle NATO alls ingripa i konflikten och i vad mån skulle insatserna i så fall begränsa sig till



flyganfall eller även omfatta stationering av marktrupp, inkluderat från USA, i Bosnien-Hercegovina?

Den NATO-ledda insatsen i Bosnien förbytte oron för NATO:s förmåga till en utbredd övertygelse om att det i fortsättningen är NATO som står i centrum för genomförandet av större fredsfrämjande militära insatser på Europas kontinent. Därtill ansågs det som en stor politisk framgång för USA att man lyckades förmå Ryssland att delta i den NATO-ledda insatsen, låt vara under särskilt befälsarrangemang. Även om NATO-insatsen kom i ett sent skede av Bosnienkonflikten gav den uttryck för Förenta staternas vilja att utöva sitt ledarskap i alliansen i en för samtliga medlemsländer viktig konflikt.

Diskussionerna om att anpassa NATO till de nya förhållanden som inträtt efter det kalla krigets slut påbörjades redan 1990, men det var erfarenheterna i Bosnien, inte minst svårigheterna med UNPROFOR-operationen, som i hög grad kom att forma NATO:s insats i Bosnien och den fortsatta inriktningen och utvecklingen av alliansens förmåga till krishantering tillsammans med ett stort antal stater som inte var medlemmar i NATO. Även om t.ex. PFF lanserades redan 1994 kan det "nya NATO" i praktiken sägas ha formats av uppgiften att i bred internationell samverkan stödja byggandet av freden i Bosnien-Hercegovina.

Erfarenheterna från Bosnien har klarare definierat de uppgifter som olika organisationer kan och bör ägna sig åt och hur samarbetet dem emellan kan förbättras. En mer realistisk uppfattning om FN:s möjligheter att leda omfattande fredsfrämjande operationer har vuxit fram, samtidigt som FN obestriddligen gjorde högst betydande insatser på det humanitära området. Även i dag spelar FN:s olika insatser inom ramen för FN:s mission i Bosnien, framför allt den internationella polisstyrkan, samt FN:s flyktingkommissarie en stor roll avseende demokratisering, återflyttning och återuppbyggnad. OSSE fortsätter att stå i centrum för det långsiktiga demokratibyggandet och har med uppbackning av SFOR haft ett avgörande inflytande när det gäller att genomföra de val som hållits i Bosnien och de rustningskontrollsåtgärder som ingick i Daytonavtalet.

Erfarenheterna från Bosnien-Hercegovina visade även att det internationella samfundet måste söka förbättra samordning och resursfördelning mellan civila och militära insatser i en fredsfrämjande operation, såväl under planeringen av en insats som under själva genomförandet. Detta illustreras inte minst av den viktiga roll som Den Höge representanten spelat i Bosnien och de successivt allt större befogenheter och resurser som denne tilldelats.

Under Bosnienkonflikten blev det också uppenbart att europeiska aktioner som inte är koordinerade med amerikanska knappast är möjliga. Men ett ensidigt amerikanskt agerande skulle knappast ha varit framgångsrikt utan stöd och resurser som bara de europeiska länderna kunnat ge. EU-länderna har svarat för drygt hälften av de samlade militära och ekonomiska insatserna i Bosnien-Hercegovina i krig såväl som i fred och har i bägge dessa avseenden givit ett betydligt, ibland flerdubbelt större bidrag än USA.

Vid sidan om Bosnienkonfliktens rent humanitära aspekter talar Bosnien-Hercegovinas geografiska närhet till övriga Europa starkt för att européerna medverkar till att bygga en långsiktig fred. Ett krigshärjat, fattigt och instabilt Balkan i det redan problemfyllda sydöstra Europa torde sätta sin prägel på övriga Europas säkerhet under många år. Kanske kommer detta område att bli den viktigaste utmaningen för såväl EU som NATO under åren framöver.

I ett mer övergripande perspektiv illustrerade den NATO-ledda operationen i Bosnien hur militärt och politiskt beroende Europa var av USA:s aktiva medverkan för att få slut på striderna. Beroendet av USA upplevs inte som lättare i Europas huvudstäder med hänsyn till kraven på ökat europeiskt inflytande i NATO och Europas strävan att utveckla en europeisk försvars- och säkerhetspolitisk identitet.

Bosnienkonflikten visade på svårigheten för Europeiska Unionen att forma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Europeiska Unionen saknade så gott som alla de instrument som är nödvändiga för att ge kraft och tyngd åt ett utrikespolitiskt agerande i en känslig och besvärlig situation. Svårigheterna att agera kraftfullt påverkar européernas möjligheter att i framtiden kunna agera självständigt och inte bli alltför dominerade av Förenta staterna i det vitala

transatlantiska samarbetet.

Hur NATO:s medlemsländer fortsättningsvis hanterar Bosnienkonflikten torde ha stor betydelse för NATO-samarbetet, för de europeiska samarbetsstrukturernas utveckling och för förhållandet mellan USA och Europa. På Balkan finns dock andra konflikter där internationella insatser aktualiserats.

Av stor betydelse för en stabil utveckling på Balkan är FN:s fredsbevarande insatser i östra Slavonien i Kroatien UNTAES (United Nations Transitional Administration in East Slavonia) och i Makedonien UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment). I båda dessa insatser ingår såväl militära som civila element under ledning av en särskild representant för FN:s generalsekretär. Erfarenheterna från båda dessa missioner visar på det viktiga växelspelet mellan civila och militära insatser där de civila insatserna efterhand, och i enlighet med tankarna bakom en s.k. multifunktionell fredsbevarande insats, får en allt större roll för att åstadkomma en långsiktig fredlig och demokratisk uppbyggnad, samtidigt som de i insatsen ingående militära elementen trappas ned.

UNTAES avslutades januari 1998 då östra Slavonien övergick i kroatisk kontroll. Därmed avslutades en drygt två år framgångsrik FN-närvaro med såväl trupp som militära observatörer och övergick i renodlade civila och polisiära insatser under ledning av OSSE och FN. Det fortsatta internationella engagemanget i Kroatien kommer att vara av stor betydelse för landets utveckling och närmande till Europa.

UNPREDEP är FN:s första och hittills enda preventiva utplacering av trupp och betecknas som mycket framgångsrik. Operationen har spelat en viktig roll och har sannolikt bidragit till att kriget på Balkan inte har spritts till Makedonien. För FN:s fortsatta agerande på det fredsfrämjande området och för utformningen av framtida fredsbevarande insatser torde erfarenheterna från UNPREDEP spela en stor roll. FN:s säkerhetsråd beslutade i början av december 1997 att förlänga mandatet för UNPREDEP till den 31 augusti 1998. Den internationella närvaron i Makedonien därefter anpassas till utvecklingen i området. Det fordras sannolikt en närvaro med såväl civila som militära inslag.

### **2.11.2 Albanien**

Konflikten i Albanien kulminerade under vintern och våren 1997. Det som hände i Albanien – att regimen i befolkningens ögon miste sin legitimitet, statsmaktens sammanbrott, inbördes strider med ett tidvis mycket snabbt konfliktförlopp, risken för större flyktingströmmar och ett vidgande av konflikten – aktualiserar en rad frågor om Europas nuvarande och framtida krishanteringsförmåga. Några av de viktigare rör möjligheterna till militära insatser från VEU, NATO eller "frivilligkoalitioner".

I ett relativt tidigt skede krävde Italien, som tagit emot merparten av de uppemot tjugo tusen albaner som flytt landet, att någon form av militär styrka skulle skickas för att säkra hamnar, flygplatser och försörjningsvägar, att bistå med humanitär hjälp och ytterst för att förhindra fortsatta flyktingströmmar. Flera EU-länder, däribland Tyskland, Storbritannien och Sverige, motsatte sig dock ett militärt ingripande. De ställde frågan vad en militär insats egentligen kunde åstadkomma i en konflikt som de såg som huvudsakligen politisk.

Till slut blev det en "frivilligkoalition" (Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Turkiet och Österrike) ledd av Italien som skickade en militär styrka i syfte att trygga humanitär hjälp till befolkningen och senare för att skydda de internationella observatörerna som övervakade parlamentsvalet i slutet av juni. Skyddsstyrkan, ca 7 000 man, anlände den 15 april. Den 29 juni ägde valen rum och den 12 augusti drogs skyddsstyrkan tillbaka.

En militär FN-insats till Albanien kom aldrig att aktualiseras av framför allt två skäl: 1) krisen uppfattades som en fråga som i första hand kunde och borde hanteras av européerna och 2) händelseutvecklingen betraktades som en nationell, politisk kris som inte uppenbart utgjorde ett hot mot "internationell fred och säkerhet".

I fråga om en militär insats stod det dessutom klart i ett tidigt skede av konflikten att en användning av VEU inte var ett realistiskt alternativ. Inte därför att VEU-länderna saknade erforderliga nationella resurser, dvs. de resurser som medlemsländerna förfogar över idag och som är "anmälda" till VEU, utan i första hand därför att VEU:s medlemsstater inte var eniga om en militär insats i Albanienkonflikten. Framför allt Storbritannien, men också Tyskland motsatte sig bestämt ett militärt ingripande.

NATO:s medlemsländer var ej heller beredda att intervensera när den albanska regeringen vädjade om NATO:s hjälp att återställa ordningen i landet. Förutom en klar återhållsamhet med NATO:s resurser torde ett viktigt skäl ha varit att ett ingripande av NATO hade kunnat uppfattas som stöd för en auktoritär regim som var på väg att förlora makten. Dessutom tvekade flera europeiska NATO-medlemmar inför en militär insats också av andra skäl. De var osäkra på om en NATO-insats skulle främja den utveckling man ansåg vara önskvärd. Det viktigaste skälet torde dock ha varit att NATO-länderna inte är beredda att använda sina omfattande militära resurser i andra konflikter än i dem som på allvar upplevs kunna hota europeisk säkerhet och stabilitet eller NATO:s trovärdighet.

Vid konflikter som på allvar hotar säkerheten och stabiliteten i Europa är det rimligtvis en insats från NATO som blir aktuell bland de regionala organisationerna. VEU är tänkt att så småningom kunna axla ansvaret för en operation av begränsad omfattning, kanske av den storleksordning som insatsen i Albanien representerade.

Militära operationer från "frivilligkoalitioner" kan däremot variera högst avsevärt i storlek – från operation "Desert Storm" till Somalia-insatsen till operation "Alba", med eller utan direkt eller indirekt stöd från NATO. Sannolikt kan denna typ av militära insatser främst komma att äga rum i Europas periferi, inte minst i sådana fall där det kan vara svårt eller omöjligt att enas om en NATO- eller VEU-insats eller där kraven är sådana att VEU:s (framtida) förmåga inte bedöms räcka till.

Att Albanien-operationen kom att ledas av Italien sågs av många som ett misslyckande för EU och VEU, och flera länder är nu angelägna om att söka stärka framför allt VEU:s trovärdighet genom att se till att en konkret operation kan genomföras nästa gång behov och tillfälle uppstår. Det kan i framtiden bli lika naturligt att se militära insatser från en "frivilligkoalition" som ett komplement till VEU- eller NATO-insatser.

## 2.12 Sveriges närområde

De senaste årens säkerhetspolitiska förändringar i Europa omfattar även Sveriges närområde, som uppvisar en stor mångfald vad gäller ländernas säkerhetspolitiska val. EU:s och NATO:s utvidgningsprocesser påverkar direkt Estland, Lettland, Litauen och Polen. Polens förväntade NATO-medlemskap får redan i närtid konkreta konsekvenser för grannländerna. Samtidigt består Nordkalottens grundläggande kärnvapenstrategiska betydelse, även om kärnvapenavskräckningen inte står lika mycket i fokus som tidigare. Rysslands förändrade relationer till NATO och väst har i Östersjöregionen motsvarats av en mer aktiv rysk utrikes- och säkerhetspolitik. Det rysk-litauiska gränsavtalet innebar en positiv utveckling av Rysslands förhållande till de baltiska länderna. De nordiska ländernas och andra västländers säkerhetsfrämjande samarbete med främst de baltiska länderna har vidareutvecklats. Ett ökat intresse kan iakttas för säkerhetspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. PFF-samarbetet i området har ökat. Förenta staterna har stärkt sitt engagemang i regionen och särskilt i de baltiska länderna. En amerikansk-baltisk charta undertecknades i januari 1998. Samarbetet i Östersjö- och Barentsregionerna om mellanfolkliga kontakter och medborgerlig säkerhet, ekonomisk utveckling och miljö har fortsatt att fördjupas.

De baltiska ländernas strävan efter en så bred och djup förankring i de västliga strukturerna som möjligt har – som närmare beskrivits i tidigare avsnitt – med besluten i Madrid, Amsterdam och Luxemburg under år 1997 rönt en avsevärd framgång.

Ett polskt medlemskap i NATO kommer att medföra en ny strategisk situation i Östersjöområdet. Polen får genom sin allt mer manifesterade förankring i de västliga strukturerna en tyngre roll och ett större ansvar som säkerhetspolitisk aktör i regionen. Redan idag utvecklar Polen ett säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete med grannar i såväl öst som väst.

Kolaområdet har kvar sin betydelse som bas för huvuddelen av Rysslands strategiska ubåtar och de stridskrafter som avdelas för deras skydd. Pågående förhandlingar om strategiska kärnvapen redovisas närmare i avsnitt 4.4. Nedskärningarna av den ryska försvarsmakten har dock ytterligare reducerat de ryska möjligheterna att med marina enheter agera utanför de egna basområdena. Taktiska kärnvapen förekommer i betydande mängd i Östersjöområdet. Deras antal regleras endast av de ensidiga ryska och amerikanska deklARATIONERNA från 1991-92 om reduktion av de totala arsenalerna. De konventionella stridskrafterna i nordvästra Ryssland har genom bristande övning, underhåll och bemanning mycket begränsade möjligheter att i närtid genomföra offensiva operationer utanför det egna närområdet.

De förhandlingar som för närvarande pågår om en revidering av CFE-avtalet kan komma att påverka situationen också i vårt närområde bl.a. genom eventuella flankreglers utformning och möjligheten av att fler länder tillträder avtalet.

Ryssland har under senare tid ägnat ökad uppmärksamhet åt Nordeuropa. Det tycks finnas flera orsaker bl.a. ett starkt ryskt intresse att förhindra att de baltiska staterna blir medlemmar av NATO, men även på en önskan att skapa förutsättningar för ett ökat ekonomiskt samarbete, särskilt i Östersjöregionen. Därför ser Ryssland positivt på en utvidgning av EU i regionen.

President Jeltsin presenterade under hösten 1997 ett förslag till en regional säkerhets- och stabilitetspakt i Östersjöområdet, vars syfte förefaller vara att frysa den säkerhetspolitiska situationen i området. Man har från ryskt håll fört fram tanken på säkerhetsgarantier för de baltiska länderna. De av Ryssland föreslagna garantierna skulle förstärkas av vänskaps- och samarbetsavtal och kombineras med militära förtroendeskapande åtgärder, insatser för att stärka det ekonomiska samarbetet och skydda miljön samt gemensamma åtgärder för att garantera nationella minoriteters rättigheter och för att bekämpa brottslighet. Till garantierna skulle andra stater och organisationer kunna ansluta sig

De ryska förslagen har i vissa delar – främst vad gäller garantier och subregionala lösningar – mötts med skepsis i de nordiska och baltiska huvudstäderna. Förslaget om en säkerhetspakt har avvisats från svensk sida med motiveringen att grundläggande säkerhetsfrågor bör behandlas i ett alleuropeiskt och transatlantiskt perspektiv samt att inga inskränkningar får göras i varje lands rätt att självt göra sitt säkerhetspolitiska vägval.

Samtidigt har det ryska intresset för bred samverkan på en rad andra områden välkomnats då detta intresse antyder en strävan att inte främst se närområdet i termer av egen makt och eget inflytande utan också i termer av samverkan med andra aktörer för att uppnå mål som gagnar alla parter i området.

Arbetet på att stärka förtroendet och samarbetet i regionen har fortsatt både i multilaterala fora och genom bilaterala förbindelser. I slutet av 1997 undertecknade t.ex. den svenska och den ryska försvarsministern ett gemensamt uttalande om möjligheter till samarbete på försvarsområdet vad gäller utbyte av erfarenheter gällande fredsfrämjande verksamhet och samverkan inom fredsbevarande operationer, utbildning av militär personal, samverkan inom miljövard samt utveckling av besök och kontakter.

Också PFF har på kort tid utvecklats till ett betydande instrument för säkerhetspolitiskt samarbete i regionen. Dess förtroendeskapande inverkan gäller inte minst för länderna i Östersjöområdet. Genom PFF sätts det militära samarbetet i det nordeuropeiska området in i ett brett, alleuropeiskt perspektiv med engagemang från NATO, Ryssland och andra partnerländer. Tillskapandet av det regionala PFF-centret i Almnäs har skapat en gemensam plattform för utbildning av officerare från länderna i vårt närområde.

De nordiska länderna och de större västländerna stödjer på olika sätt upprättandet av för en

stat normala säkerhetsfunktioner i de tre baltiska länderna. Uppmärksammade är bl.a. insatserna för att skapa en gemensam baltisk bataljon för fredsfrämjande verksamhet (BALTBAT) och en gemensam marin enhet (BALTRON). Det finns planer på att starta en gemensam baltisk försvarshögskola i Tartu tillsammans med och med stöd från de nordiska länderna. På amerikanskt initiativ bygger man ut ett flygtrafiklednings- och luftbevakningssystem (BALTNET) som omfattar de baltiska staterna. I det senare projektet deltar dock inte Sverige.

Utvecklingen i Europa har i allt större utsträckning skapat förutsättningar för en ökad försvarsmässig samverkan mellan de nordiska länderna bl.a. om materielförsörjning och säkerhetsfrämjande bistånd. Samverkan är omfattande inom ramen för internationell krishantering, t.ex. i form av den nordisk-polska brigaden i Bosnien, UN SHIRBRIG, den nyinrättade snabbinsatsstyrka som skall kunna ställas till FN:s förfogande och "Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support" (NORDCAPS), ett forum för samordning av internationella insatser.

USA:s engagemang för de baltiska länderna har senast kommit till uttryck i form av en amerikansk-baltisk charta om utökat samarbete undertecknad vid ett toppmöte i Washington den 16 januari i år. Chartan bygger på tidigare fastlagd amerikansk politik och innehåller således ingen ny policy. Den amerikanska politiken har dock genom chartan fått en tydligare profil och ökad tyngd. I dokumentet fastslås att Förenta staterna har ett verkligt, djupt och varaktigt intresse av de baltiska staternas oberoende, suveränitet, samt territoriella integritet och säkerhet.

När det gäller de baltiska ländernas önskan om att upptas som medlemmar i NATO, upprepas i chartan vad som tidigare fastlagts i Madrid, nämligen att Förenta staterna välkomnar de baltiska ländernas ambitioner att bli medlemmar i NATO. Genom chartan etableras en partnerskapskommission mellan Förenta staterna och de baltiska länderna. Under kommissionen skapas två bilaterala arbetsgrupper med vardera baltiskt land, varav den ena skall behandla försvars- och säkerhetsfrågor och den andra ekonomiska frågor. I chartan ingår en paragraf om konsultationer vid kris, motsvarande den som finns i PFF-fördraget.

Det säkerhetspolitiska klimatet i Sveriges närområde främjas i hög grad av det omfattande samarbetet i Östersjö- och Barentsregionen. Den övergripande målsättningen är att ekonomiskt och politiskt samarbete skall leda till ökad tillväxt och integration i regionen. Samarbetet är bl.a. inriktat på att främja den demokratiska utvecklingen i samtliga länder i regionen, Rysslands fortsatta integration i det europeiska samarbetet, stödja de baltiska ländernas och Polens närmande till EU, stärka regionens ställning inom EU samt förbättra miljön i Östersjöområdet.

Östersjöstaternas råd har kommit att spela en allt större roll. Sverige eftersträvade under sitt i juli 1996 avslutade ordförandeskap att ge detta samarbete ytterligare politisk tyngd, bland annat genom det regeringschefsmöte som hölls i Visby i maj 1996. Genom detta toppmöte gavs viktiga impulser till vidgad samverkan, bl.a. på det rättsliga området.

Det andra mötet på stats- och regeringschefsnivå inom ramen för Östersjöstaternas råd hölls i Riga den 1 januari 1998 med Danmark som ordförande. Det var första gången en rysk premiärminister kom till ett självständigt Lettland och det var också första gången en tysk förbundskansler besökte ett baltiskt land. Precis som i Visby var Riga-mötets viktigaste syfte att regeringscheferna i de tolv länder, som ingår i regionen, har överläggningar och tillsammans fastställer inriktningen på det fortsatta samarbetet.

Under de senaste åren har intresset för Barentsregionen ökat. Efter det kalla krigets slut har man fått helt nya möjligheter att utveckla ett samarbete i denna region och integrera Ryssland i de europeiska samsamarbetsstrukturerna. För närvarande råder en ekonomisk och social obalans i regionen. Villkoren för ekonomisk verksamhet är mycket olika. Kärnavfallet, strålningsrisken och andra hot mot den känsliga miljön är påtagliga.

Sverige har under sitt ordförandeskap det senaste året i Barentsrådet strävat efter att stärka banden mellan EU och Barentsregionen, att verka för ökade insatser för kärnsäkerhet och hantering av kärnavfall, att utarbeta en för regionen gemensam handlingsplan för energieffektivisering, att förbättra villkoren för investeringar och annan ekonomisk verksamhet samt att vidga rörelsefriheten för personer och varor.

# 3. Nationella intressen

Det senaste året har präglats av en intensiv förhandlingsprocess om den framtida säkerhetsstrukturen i Europa. Även om internationella institutioner och organisationer har en viss oberoende inverkan, så är det främst de enskilda staternas nationella intressen som avgör den säkerhetspolitiska utvecklingen. En kunskap om respektive lands huvudsakliga intressen är därför nödvändig för att förstå de förändringar som sker i den europeiska säkerhetsstrukturen. Beredningen söker i det följande bedöma vilka intressen som är styrande och vad som har karaktäriserat olika nationers agerande.

## 3.1 Förenta staterna

USA är i dag den enda staten med globala intressen och med resurser att hävda dessa och är därmed den enda supermakten i världen. För första gången sedan det kalla krigets början upplever man från amerikanskt håll inte längre något hot mot det egna landets existens.

Ryssland uppmärksammas alltjämt starkt i den amerikanska utrikespolitiken men betraktas i realiteten ej längre som ett militärt hot, detta trots den kvarvarande strategiska kärnvapenförmågan. Ej heller det kärnvapenbeväpnade Kina betraktas i dagsläget som ett direkt hot mot Förenta staterna, även om Kina i och för sig har kapacitet att nå det amerikanska fastlandet med kärnvapen och även om dess utveckling på sikt reser frågetecken.

Den **amerikanska hotbilden** beskrivs numera framför allt i termer av regional instabilitet, där regionala makter hotar Förenta staternas och dess allierades politiska, ekonomiska och militära intressen. Det gäller t.ex. Irans och Iraks ambitioner i Mellanöstern och problemet med Nordkorea i Östasien. I detta sammanhang betonas inte minst risken för en fortsatt spridning av massförstörelsevapen. USA betonar också risken för instabilitet till följd av etniska och religiösa konflikter, vars samlade effekter kan hota amerikanska intressen. Därtill har även internationell terrorism, tilltagande narkotikahandel och den organiserade brottsligheten i ökad utsträckning kommit att uppmärksammas från amerikanskt håll.

Hotbilden omfattar således inte längre i första hand en global supermaktskonfrontation, men ej heller enbart nya s.k. lågnivåhot. Den militära komponenten i hotbilden finns i högsta grad kvar. Ytterst handlar det både om hur man skall hantera stater som Nordkorea, Irak, Iran och Libyen och de intressekonflikter som även fortsättningsvis kan uppstå med stormakterna Ryssland och Kina.

Stabila relationer med **Ryssland** utgör alltjämt en av hörnstenarna i amerikansk utrikespolitik. Förenta staterna söker inte bara bredda och fördjupa de bilaterala relationerna med Ryssland utan också bistå landet i dess ekonomiska reformprogram och strävan att integreras i världsekonomin. Därtill är det främst USA som är pådrivande vad gäller ett utökat samarbete mellan NATO och Ryssland. Rysslands och särskilt den ryska krigsmaktens svaghetstillstånd inger oro. Inom den amerikanska kongressen liksom även inom administrationen går uppfattningarna isär om hur långt USA:s och NATO:s samarbete med Ryssland bör sträcka sig – en fråga som sannolikt kommer att debatteras under lång tid framöver, eller i vart fall till dess den ryska demokratin fått en fastare och mer varaktig förankring.

**Kina** utmålas ej sällan som USA:s kanske allra största framtida säkerhetspolitiska utmaning och det är bl.a. mot den bakgrunden som det nyligen ingångna säkerhetsavtalet mellan USA och Japan får ses. Det senaste året har Förenta staternas relationer till Kina åter förbättrats och ansträngningar pågår i Washington att arbeta fram en mer samlad Kinapolitik. Relationerna med Kina torde i ökad utsträckning präglas av de problem som är förknippade med Kinas allt större tyngd i världsekonomin. Ändå kvarstår en grundläggande osäkerhet om hur Kina kommer att använda sin växande styrka som ekonomisk, politisk och militär stormakt och Kinas ambitioner att hävda sina intressen, när dessa kommer i konflikt med omvärldens. Denna osäkerhet gäller inte minst Kinas

ambitioner i förhållande till Taiwan liksom landets territoriella krav i Syd kinesiska sjön.

Även om Europa alltjämt i hög grad står i blickpunkten för den amerikanska säkerhetspolitiken kan fokus på östasiatisk säkerhet förväntas växa. Det går i alla händelser inte att bortse från risken att Förenta staterna i en eller annan form dras in djupare i någon av Asiens kriser och konflikter (Korea, Taiwan m. fl.) vilket i sin tur kan komma att påverka USA:s militära och säkerhetspolitiska engagemang i Europa.

**NATO** torde under överskådlig tid förbli USA:s främsta instrument för politiskt inflytande i Europa och för möjligheterna att främja säkerheten och stabiliteten på hela den europeiska kontinenten och i Medelhavsområdet. Ett politiskt stabilt och ekonomiskt starkt Europa gagnar naturligtvis också USA:s omfattande ekonomiska intressen på kontinenten. Till detta kommer NATO:s stora betydelse för USA mot bakgrund av dess omfattande ekonomiska, politiska och militära intressen också i Mellanöstern – en region som länge hört till världens säkerhetspolitiskt sett mest känsliga områden genom sina djupa och komplexa motsättningar, oljetillgångar, utsatta läge och fortgående kvalitativa och kvantitativa militära upprustning. För Förenta staterna liksom för Europa utgör NATO, under amerikanskt ledarskap, kärnan och motorn i det transatlantiska säkerhets-samarbetet, ett effektivt hinder mot en renationalisering av Europas försvar och den yttersta garanten för säkerhet och stabilitet på den europeiska kontinenten.

NATO-toppmötet i Madrid i juli 1997 markerade på en och samma gång kulmen och en mellanstation i vidareutvecklingen av den europeiska säkerhetsordningen, i vilken Förenta staterna i hög grad har varit – och fortsätter att vara – tongivande. Madridmötet utgjorde kulmen i den meningen att flera års debatt inom NATO om utvidgningen slutade med att amerikanska intressen tillgodosågs i förhållande till mer eller mindre skeptiska allianspartners, beträffande inte bara utvidgningen som sådan utan också den krets av länder som inbjöds.

Utvidgningen har kommit att bli en fråga av stor politisk vikt för administrationen. Detta borgar i sin tur för att också fortsättningen av utvidgningsprocessen kommer att dra till sig USA:s uppmärksamhet och energi. I den meningen var Madridmötet således blott en mellanstation, eftersom åtskilligt återstår för att göra utvidgningsprojektet till en säker framgång. Dit hör bl. a. ratificeringen i nuvarande och blivande NATO-medlemmars parlament. Frågans behandling i kongressen står därvid i centrum. Dit hör även en uppföljning av den öppna dörrens politik på ett sätt som är acceptabelt för samtliga medlemsländer, och som i vart fall inte innebär en säkerhetspolitisk försämring för kvarvarande kandidatländer. Det är också mot den bakgrunden det förnyade amerikanska intresset för Östersjöområdet skall ses.

Förenta staternas nyckelroll framgår tydligt också av de andra beslut och förändringar i NATO som skett jämsides med beslutet om utvidgningen. Dit hör dels NATO-Rysslandsavtalet, som ger Ryssland en särställning i förhållande till NATO jämfört med andra icke NATO-medlemmar, dels utvecklingen av PFF och inrättandet av det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR). Härtill kommer NATO:s inre reformer, främst nedbantningen av den integrerade militära kommandostrukturen och utvecklandet av en europeisk säkerhets- och försvarspolitisk identitet (ESDI), en följd av Berlinmötet 1996. Även om dessa två sistnämnda projekt inte kunde slutföras i Madrid har vissa framsteg ändå gjorts.

**ESDI** fortsätter att utgöra en fråga som är känslig för USA. Den traditionella amerikanska hållningen i detta avseende fortsätter att präglas av viss kluvenhet. Å ena sidan uppmanas européerna att ta större ansvar för sin säkerhet, å andra sidan är man känslig för varje utveckling som riskerar att minska USA:s roll och inflytande i NATO. Bakom principuppgörelsen om ESDI i Berlin 1996 ligger en kompromiss där USA accepterar att NATO-resurser skall kunna användas i en viss operation av enbart europeiska NATO-länder under ledning av VEU, även om USA ej deltar. I utbyte, anser man från amerikanskt håll, har européerna gått med på att utveckla den europeiska försvarsidentiteten inom NATO.

Det är också mot denna bredare bakgrund den amerikansk-franska tvisten om befälet över NATO:s södra kommando, innefattande bl.a. den amerikanska sjätte flottan och med direkt rele-

vans för möjliga kriser i Mellanöstern, skall ses. I detta sammanhang kan även nämnas det hårda amerikanska motståndet mot varje form av amerikanska säkerhetsgarantier "genom bakdörren", en situation som man menar skulle uppstå om medlemskap i VEU inte motsvarades av medlemskap i NATO.

I fråga om OSSE torde Förenta staterna visa denna organisation fortsatt uppmärksamhet och intresse. Medan OSSE i det amerikanska tänkandet knappast ses som centralt i den europeiska säkerhetsarkitekturen anses dess värde bl.a. ligga i den breda medlemskretsen (inklusive Ryssland), liksom i det faktum att OSSE har visat sig vara skickat att med begränsade resurser utföra viktiga uppgifter i bl.a. Bosnien, Kaukasus (Minsk-gruppen), Estland och Lettland. För ett fortsatt amerikanskt intresse för OSSE talar också det förhållandet att OSSE – tillsammans med NATO – utgör en av de två organisationer i den europeiska säkerhetsarkitekturen där USA är medlem och följaktligen har möjlighet att agera.

Vad gäller avtalet om begränsningar av konventionella styrkor i Europa (CFE) är Förenta staterna en starkt drivande kraft i den anpassning av CFE-avtalet som för närvarande pågår.

**EU:s utveckling**, slutligen, har Förenta staterna tämligen begränsade möjligheter att påverka. Det hindrar inte att man tillmäter EU och dess utvidgning stor vikt, inte minst för att "fånga upp" länder vilka ej kommer med i NATO:s förestående utvidgning, exempelvis de baltiska staterna. USA har även börjat tillmäta EU:s fortsatta steg mot en ekonomisk och monetär union, allt större uppmärksamhet, i synnerhet som EMU kan komma att få långtgående ekonomiska konsekvenser också för USA.

Beträffande EU:s förbindelser med Turkiet söker USA uppmuntra till största möjliga öppenhet. Man anser att upprätthållandet och förstärkandet av Turkiets europeiska identitet är av stor betydelse i Sydösteuropa liksom i de forna sovjetiska republikerna, och särskilt för den sekulära turkiska statens motståndskraft mot islamisk fundamentalism. Skulle Turkiet drivas i en fundamentalistisk riktning skulle detta, enligt amerikanskt uppfattning, få allvarliga konsekvenser för säkerheten i Mellanöstern och ytterst också för Europa.

I övrigt präglas den amerikanska bilden av EU, om än inte officiellt, av viss skepsis. Denna bottnar sannolikt i en blandning av bristande tilltro till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP), samt bristande förståelse av EU:s speciella beslutsprocess och olust över EU:s samlade uppträdande på det handelspolitiska området. Det är en öppen fråga vilken betydelse EMU får för den transatlantiska relationen när valutaunionen blir verklighet.

Vid sidan av den ovan beskrivna institutionella utvecklingen har självfallet **utvecklingen i länderna i f.d. Jugoslavien** och USA:s politik i denna konflikt en väl så central betydelse för det amerikanska engagemanget i europeisk säkerhetspolitik.

Den amerikanska Bosnien-politiken präglades under konfliktens första år av de negativa erfarenheterna från Somalia av att delta med markstridskrafter under FN:s ledning. Ur amerikansk synvinkel föreföll inte heller några vitala amerikanska intressen stå på spel, varför européerna borde ta ansvar för konflikten på den egna kontinenten. Skillnaderna i amerikansk och europeisk strategi avspeglade sig också i skilda synsätt på parternas roller och det vapenembargo som infördes i konfliktens inledningsskede.

När amerikansk och europeisk politik konvergerade våren-95, skapades förutsättningar för ett amerikanskt engagemang. Detta ledde till de amerikanska flygstridskrafternas insatser och så småningom också till deltagande med amerikanska markstridskrafter inom ramen för de NATO-ledda IFOR och SFOR. USA:s aktiva och ledande roll var också en förutsättning för Dayton-avtalets tillkomst. USA:s och NATO:s Bosnienengagemang innebar också vändpunkten för den då pågående debatten om NATO:s roll och existensberättigande efter det kalla kriget.

Utgången av den amerikanska debatten om USA:s engagemang i Bosnien och de övriga NATO-medlemmarnas hantering av Bosnienkonflikten i ett längre perspektiv kommer i alla händelser att få stor betydelse för såväl NATO:s utveckling som för de transatlantiska relationerna.

På lång sikt är det av flera skäl inte uteslutet att **USA:s säkerhetspolitiska engagemang i**



**Europa** minskar. Ett möjligt problem är att USA och de europeiska NATO-medlemmarna kommer att ha olika syn på hur en allvarigare framtida kris eller konflikt bör hanteras. Vi skulle i så fall ställas inför en upprepning av de svåra amerikansk-europeiska motsättningarna i Bosnienkonfliktens tidigare skeden. Ett annat, tänkbart framtida problem är att större kriser och konflikter i Asien kräver en ökad amerikansk uppmärksamhet. Vidare kan en hårdnande konkurrens handelsblocken emellan leda till handelspolitiska friktioner, som i förlängningen riskerar att spilla över på säkerhetspolitiken och minska den amerikanska viljan att stanna kvar i Europa på nuvarande militära nivå. Slutligen kan USA av resursskäl komma att reducera sina säkerhetspolitiska åtaganden i Europa.

För närvarande talar dock det mesta för att USA under överskådlig tid kommer att behålla sin ledande säkerhetspolitiska roll i Europa och att NATO förblir kärnan i det transatlantiska säkerhets-samarbetet.

Förenade staterna fortsätter att anpassa sin **försvarsmakt** till den nya situation som råder efter det kalla krigets slut. Ambitionen är att kunna utföra alla slags operationer, allt ifrån artikel 5 till fredsbevarande insatser. Konkret innebär det att USA tillsammans med sina allierade skall ha förmåga att utkämpa två större regionala konflikter nästan samtidigt. Traditionella militära uppgifter står i centrum även om krishantering tillmätts ökad vikt.

Samtidigt har USA sedan 1980-talets senare hälft genomfört betydande neddragningar av sitt militära försvar: från ca 400 miljarder dollar per år till nuvarande nivå kring 250 miljarder dollar. I fråga om stående styrkor innebär detta en minskning från 2,5 miljoner man till omkring 1,5 miljoner. Av dessa är ca 220 000 stationerade utomlands, ungefär 100 000 i Asien (Japan, Sydkorea), och lite drygt 100 000 i Europa och Mellanöstern.

Till bilden hör emellertid USA:s mycket starka militärteknologiska försteg som gör sig gällande särskilt i fråga om tillämpningen av informationsteknologi. Mycket tyder dessutom på att detta försprång är på väg att öka ytterligare under åren framöver.

En översyn, den s.k. Quadrennial Defence Review (QDR) med uppgift att göra en totalgenomlysning av försvaret – strategi, struktur, beredskap m.m. – har nyligen genomförts. I rapporten rekommenderas inga avgörande förändringar även om en del större försvarsmaterielprojekt försenas eller slopas. Sammantaget innebär detta att Förenade staterna för närvarande inte bara har en utomordentligt stark ställning i europeisk säkerhetspolitik utan också är den enda staten med en global militär räckvidd.

USA har två koncept för basering av sina förband. Det första avser *Framskjuten närvaro* vilket innebär permanent framgrupperade förband, återkommande tillfällig framgruppering samt olika internationella insatser i krislägen. USA har på olika håll i världen förhandslagring av tung utrustning. Det andra avser en  *trovärdig förmåga till insatser över stora avstånd*, för att förstärka de permanent framskjutna förbanden eller för insats i andra områden.

Tre grundläggande kategorier av konflikter definieras, där nationella intressen står på spel och krigsmakten kan insättas:

*vitala* nationella intressen såsom försvar av eget territorium, medborgare, allierade och ekonomiskt välstånd kan motivera en  *storskalig militär insats* (typ Kuwait);

*viktiga* intressen som påverkar USA och den omgivande världen kan motivera en  *begränsad militär insats* (typ Haiti och Bosnien);

*humanitära intressen* som kan motivera  *insats med specialfunktioner* ur krigsmakten (typ Rwanda).

USA bedöms allmänt ha fortsatt god förmåga att globalt leda insatser med stridskrafter genom sin regionala ledningsorganisation. Förmågan förbättras kontinuerligt genom tekniska satsningar på ledningssystemen. Begränsningar finns vad gäller tillgången på flyg- och sjötransportkapacitet, vilket kan göra en  *nästan* samtidig insats i två regioner till en utdragen process. Större amfibieoperationer kräver lång förberedelse.

## 3.2 Ryssland

Det **ryska samhället** befinner sig i en genomgripande omdaningsprocess. En konsolidering av det ryska politiska systemet i enlighet med 1993 års konstitution har skett. Uppbyggnaden av ett partiväsen av västerländsk modell befinner sig samtidigt bara i sin början och även andra typer av folkrörelser som engagerar större grupper medborgare saknas ännu. Det civila samhället befinner sig alltså under utveckling. Det går ännu inte att med säkerhet fastslå hur det ryska samhället kommer att utvecklas på lång sikt. Det kan inte uteslutas att det politiska systemet förblir auktoritärt till sin karaktär snarare än demokratiskt i västerländsk mening. Många av de demokratiska institutionerna är fortfarande svagt förankrade i det ryska samhället.

I **ekonomin** fortgår en makroekonomisk stabilisering med en årsinflation på cirka 10 procent. Produktionsfallet har upphört och förhoppningar finns om en uthållig tillväxt från 1998. Utrikeshandeln uppvisar ett växande överskott. Samtidigt är de ekonomiska problemen stora med kris i skatteuppbörden och därmed i statsfinanserna. Betalningsproblemen i samhället kvarstår med förseningar i utbetalningarna av löner och pensioner, och även i betalningar mellan företag.

Den ryska ledningen har under 1997 slagit in på en än mer målmedveten reformpolitik. Här ingår en sanering av statsfinanserna, en enligt många bedömare mer realistisk budget för 1998, ett nytt skattesystem, privatiseringar i öppen konkurrens samt strukturella reformer som bl.a. innefattar omstrukturering av de stora monopolen. Även om denna politik möter motstånd i den kommunistdominerade Duman har den senare också uppvisat prov på en vilja att samarbeta med president och regering och söka kompromisser. Utvecklingen mot en marknadsekonomi har medfört att Ryssland blivit alltmer beroende av stöd från och samarbete med Väst samt att man börjat fästa allt större uppmärksamhet vid ekonomiska snarare än militära realiteter. Beslutet att reformera den ryska krigsmakten är ett tecken på detta.

Vad gäller **utrikes- och säkerhetspolitiken** eftersträvar Ryssland goda kontakter med Väst, men bilden har nyanserats efterhand. Under senare delen av 1980-talet och fram till 1992 frigjorde sig Sovjetunionen och sedermera Ryssland successivt från den mentala referensram som satte sin prägel på landets utrikespolitik under det kalla kriget. Den senare delen av denna period präglades av en mycket nära relation till väst – i synnerhet USA. Denna politik har sedan 1993 ersatts av en mer särpräglad rysk intressepolitik som bl.a. tagit sig uttryck i anspråk på en särställning för Ryssland i det egna närområdet, tal om ansvar för ryskspråkiga i utlandet, krav på en ökad roll i europeisk politik samt motstånd mot utvidgningen av NATO. Även om fokuseringen vid relationen till USA kvarstår har Ryssland lagt en viss ökad tonvikt vid relationen till Västeuropa och EU, möjligen för att motverka det amerikanska inflytandet. Ryssland har också, i ökad utsträckning, betonat vikten av förbindelserna med flera länder i Asien.

Det är tydligt att det i Ryssland finns en önskan att bibehålla inflytande i närområdet, i första hand i de tidigare sovjetrepublikerna, "det nära utlandet". Även om de baltiska staterna inte ingår i det av Ryssland dominerade Öberoende staters samväld (OSS) har Ryssland vid upprepade tillfällen markerat att man anser sig ha särskilda intressen också i dessa länder.

Hur **NATO:s utvidgning** utvärderas i Moskva och påverkar Rysslands strategiska utgångspunkter kommer att bero såväl på den inrikespolitiska utvecklingen som på samarbetet med USA och NATO. Från rysk sida motsätter man sig en andra utvidgning av NATO, i synnerhet om den skulle inkludera de baltiska staterna eller Ukraina. Ryssland har dock, om än motvilligt tvingats att acceptera Polens, Tjeckiens och Ungerns inträde i NATO. Frågan är om Ryssland på sikt är berett att gå vidare mot ett utvecklat samarbete med NATO. Av vikt för den framtida ryska synen på NATO är hur samarbetet inom NATO-Rysslandsrådet utvecklas. Initialt har Ryssland förhållit sig något avvaktande till PJC. Genom rådet tillförsäkras Ryssland en institutionaliserad ställning med relativt stora möjligheter att påverka arbetet i NATO utom i frågor som direkt rör försvaret av alliansens medlemmar.

Rysslands inställning till **PFF** har tidigare präglats av ett bristande intresse eller i vart fall av

återhållsamhet. På flera håll inom den ryska Försvarsmakten finns alltså ett starkt motstånd mot NATO och de olika samarbetsformer som är relaterade till alliansen. En viss förändring märks dock i den ryska inställningen efter att ett beslut om en utvidgning av alliansen väl tagits. Det ryska försvarsministeriet har ställt i utsikt ett deltagande i "humanitära" PFF-övningar under 1998 och man har redan, under 1997, deltagit bl.a. i PFF-övningarna "Cooperative Bear" och "Cooperative Baltic Eye", där Sverige var värd. Alltså anför man ofta ekonomiska och språkliga hinder för deltagande i vissa övningar.

Det ryska militära engagemanget i **Bosnien** har inverkat positivt på inställningen till NATO, främst bland de officerare som har egen erfarenhet av det praktiska samarbetet. Icke desto mindre har man från rysk sida framfört klagomål över att man inte på ett tillfredsställande sätt beretts tillfälle att medverka i beslutsfattandet kring Bosnien-operationen.

EU betraktas från rysk sida främst som en handelspolitisk sammanslutning och som sådan av stor betydelse. Moskva välkomnar EU:s utvidgning, och man ser positivt på medlemskap för de baltiska staterna. Ryssland har förberett flera förslag om tillämpningen av det partnerskaps- och samarbetsavtal med EU som undertecknades i juni 1994 och som trädde i kraft den 1 december 1997. I synnerhet vill man undanröja den handelspolitiska diskriminering som man menar att EU fortfarande utsätter Ryssland för. Eftersom mer än 40 procent av Rysslands export går till EU är införande av frihandel mellan Ryssland och EU av stor betydelse för den ryska ekonomin. I partnerskaps- och samarbetsavtalet förutsöks att frågan skall börja studeras 1998. Från EU:s sida vill man genom avtalet bidra till att integrera Ryssland i europeiska samarbetsstrukturer samt främja demokratiseringen och de ekonomiska reformerna i Ryssland.

Ryssland har förbättrat sina relationer med flera länder i **Asien**. De sista allvarliga problemen i gränsfrågan med Kina löstes formellt i november 1997 vilket öppnade nya möjligheter för utvidgad handel och regionalt samarbete mellan länderna. Relationen med Japan fortsätter att förbättras och territorialdispyten om de södra Kurilerna har tonats ner. Goda relationer till de stora länderna i Asien är viktiga inte minst för att trygga krigsmaterielexporten. Kinas och Indiens vilja att köpa försvarsmateriel överskuggar till viss del en mer långsiktig säkerhetspolitisk analys i Moskva av hur den ryska exporten påverkar, i första hand, Kinas framtida militära potential.

Samarbetet inom **Oberoende staters samvälde (OSS)** är ett viktigt forum för Rysslands möjlighet till inflytande i de forna sovjetstaterna. Det är främst de infrastrukturella kopplingarna, beroendet av den ryska ekonomin och energin som möjliggör en fortsatt stark ställning för Ryssland. Nedgången i handeln mellan de forna Sovjetrepublikerna har avtagit och en ökning förutspås under 1998. I ett antal OSS-stater finns en relativt stor andel rysktalande vilket förstärker Moskvas intresse av ett fortsatt inflytande. Likväl har OSS förblivit en svag organisation. Ofta tillämpas inte de överenskommelser som träffas inom ramen för OSS. Flera viktiga OSS-länder, t.ex. Azerbajdzjan, Ukraina och Uzbekistan, har slagit vakt om sin självständighet gentemot Ryssland. Ryssland har militära förband i de flesta OSS-stater, antingen i krishanteringssyfte eller som en förstärkning av OSS yttre gränsskydd. Detta engagemang är dock förenat med stora kostnader.

En fortsatt nära relation mellan Ryssland och **Vitryssland** framstår som sannolik, bl.a. med tanke på den förhållandevis svaga nationalkänslan i Vitryssland. För Ryssland är goda relationer till Vitryssland viktiga inte minst för att säkerställa kontroll över den infrastruktur som nyttjas för transport av olja och gas till Väst- och Centraleuropa. De båda länderna undertecknade våren 1997 tre dokument om ingående av en union, som dock fått endast begränsad praktisk betydelse. Den vitryske presidenten Lukasjenka tycks inte vilja ta sista steget mot en union, som i praktiken innebär att Minsk underordnas Moskva. Samtidigt anser man sig i Moskva inte ha råd med ett ökat ekonomiskt ansvar för Vitryssland.

Relationerna till **Ukraina** har särskild betydelse för Ryssland till följd av Ukrainas storlek och strategiskt viktiga läge. Ukrainas värnande om sitt oberoende och dess reserverade inställning till OSS-samarbetet kan under lång tid förväntas leda till en viss spänning mellan de två länderna. Ryssland kan förväntas ställa sig negativt till ett eventuellt ukrainskt NATO-medlemskap. Det

rysk-ukrainska förhållandet har dock förbättrats under senare tid.

Ryssland har under senare tid börjat ägna alltmer uppmärksamhet åt **Nordeuropa**. Det tycks finnas flera bakomliggande orsaker: framför allt vill man förhindra att de baltiska staterna blir medlemmar av NATO. Från rysk sida ser man vidare en fortsatt svensk och finsk militär alliansfrihet som önskvärd.

Vad gäller **Baltikum** förefaller en ny och mera konstruktiv rysk politik vara på väg samtidigt som delar av den gamla politiken finns kvar. Således undertecknades ett gränsavtal med Litauen i oktober 1997. Vidare lägger Moskva nu större vikt vid det ekonomiska samarbetet med de baltiska staterna. Ryssland hävdar dock fortfarande att de ryskspråkiga befolkningsgrupperna i Baltikum diskrimineras.

Ryssland har, som tidigare närmare redovisats i avsnitt 1.12, under 1997 presenterat ett förslag till en regional **säkerhets- och stabilitetspakt i Östersjöområdet**, som främst vad gäller garantier och subregionala lösningar möttes med skepsis i de nordiska och baltiska länderna. Samtidigt välkomnades det ryska intresset för en bred samverkan på en rad andra områden.

Ryssland har samarbete på försvarsområdet med flera av de nordiska länderna, däribland Sverige. Syftet är bl.a. att öka utbytet mellan förband, utbyta erfarenheter av fredsfrämjande verksamhet och eventuellt genomföra gemensamma räddningstjänstinsatser.

Av de senaste årens hantering av de militära frågorna och av olika relevanta dokument – ett säkerhetspolitiskt koncept som undertecknas av presidenten i december 1997 och delar av ett utkast till militärdoktrin som publicerades sommaren 1997 – framgår att militära **hot** i traditionell mening tonats ner. I stället anges i säkerhetskonceptet att det främst är inre problem som den ekonomiska krisen, växande sociala klyftor, miljöförstöring, nationalism, regional separatism, brottslighet och terrorism som oroar.

**Yttre hot** anses i första hand utgöras av andra staters utnyttjande av Rysslands svaghetstillstånd. När det gäller militära hot fastslås att det i praktiken inte föreligger någon risk för en storskalig aggression mot Ryssland inom en överskådlig framtid. Man uttrycker dock en oro för det försprång som många andra länder har på det militärtekniska området. Spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen, samt teknologi för att framställa dem, förs också fram som ett framtida problem i den ryska hotanalysen. I utkastet till militärdoktrin anges att de mest sannolika militära hoten återfinns längs landets sydflank: i Sydösteuropa, Transkaukasus, Mellanöstern, Centralasien och Sydostasien. I samma dokument anges att även bl.a. undertryckande av utlandsryssarnas rättigheter är ett hot.

Även om kriget i **Tjetjenien** (som anses ha krävt cirka 40 000 dödsoffer) är över är situationen långt ifrån stabil. Genom ett avtal mellan Tjetjenien och Federationen i augusti 1996 uppsköt parterna den huvudsakliga tvistefrågan bakom kriget, den om Tjetjeniens status, till år 2001.

De federala ryska myndigheterna torde praktiskt taget helt sakna inflytande i Tjetjenien. De kan därför inte göra mycket för att komma till rätta med kidnappningarna och kriminaliteten i regionen. Ytterligare en illustration till detta förhållande är de uppmärksammade dödsstraff som utdömts och även verkställt i Tjetjenien, samtidigt som det i Ryssland sedan i augusti 1996 råder ett *de facto* moratorium för avrättningar.

De väpnade styrkornas **operativa förmåga** har sjunkit kontinuerligt sedan Sovjetunionens sönderfall. Idag saknar den ryska krigsmakten förmåga att genomföra större offensiva operationer. Det bedöms ta åtskilliga år att skapa en sådan förmåga. Orsakerna är många; den politiska, sociala och ekonomiska turbulensen och trupptillbakadragandet från de forna Warszawapaktsländerna och sovjetrepublikerna har bidragit, men det främsta skälet är att Ryssland helt enkelt inte haft råd att vidmakthålla en krigsmakt av sovjetisk modell. Resurser för materiell förnyelse, underhåll och övningar saknas. Övningar i större förband, såväl inom respektive försvarsgren som med deltagande från flera försvarsgrenar, genomförs i praktiken inte alls i dagsläget. Utrustning och personal har minskat kvantitativt. Kvalitativt har dock viss nytillförsel av materiel med ökad förmåga skett men i huvudsak har personalens träning och materielens underhåll blivit kraftigt eftersatt.

De allt sämre förhållanden som råder inom krigsmakten och det försämrade hälsoläget hos befolkningen gör det allt svårare för Försvarsmakten både att finna värnpliktiga lämpliga för militärtjänstgöring och att rekrytera officerare. Mer än 30 % frikallades av hälsoskäl under vårinkallelsen 1997. Vakansläget är stort vad gäller yngre officerare vilket utöver medelsbrist allvarligt påverkar den grundläggande utbildningsverksamheten vid förbanden.

Sammantaget har problemen inom krigsmakten medfört ett ökat tryck på den politiska ledningen att reformera krigsmakten.

**Reformeringen av krigsmakten** är en gigantisk uppgift och diskussionen kring hur detta skall genomföras har pågått allt sedan Sovjetunionens upplöstes men det var först under 1997 som reformarbetet initierades på högsta nivå, då president Jeltsin gav officiellt stöd till det fortsatta reformarbetet. Kritiken mot detta har inte låtit vänta på sig och en rad namnkunniga personer har anslutit sig till motståndarna mot en långtgående reformering av krigsmakten.

I samband med sitt besök i Stockholm i december 1997 deklarerade president Jeltsin att Ryssland avser att minska de militära resurserna i den nordvästra delen av Ryssland med 40-50%. Försvarsminister Sergejev och höga ryska militära företrädare har gjort liknande uttalanden. Detta ligger i linje med den påbörjade militärreformen, och större delen av de aviserade nedskärningarna är sannolikt redan på väg att genomföras. Den svåra situationen som råder i den ryska krigsmakten med låg personaluppfyllnad och en under de senaste åren näst intill obefintlig materiell förnyelse har bidragit till detta.

Enligt planerna skall militärreformen genomföras i två etapper:

Under en första etapp som sträcker sig till år 2000 inriktas arbetet på omstrukturering och bantning av organisationen. Målet är att minska de väpnade styrkorna från nominellt 1,7 till 1,2 miljoner man. (Mycket talar för att den reella numerären är betydligt lägre än den nominella) En reducering av antalet militärområden från åtta till sex är också planerad. De enskilda militärområdena får en förändrad status i samband med att ledningen av respektive milos samtliga resurser underordnas ett strategiskt operativt kommando i varje milo.

Under den andra etappen av reformen som sträcker sig fram till 2005 planeras en övergång till en struktur med tre vapengrenar: mark, luft/rymd och hav. Under denna period är den ryska försvarsmakten tänkt att anpassas till den omfattande materiella modernisering som är planerad till 2005. Forsknings- och utvecklingsfrågor (FoU) kommer att prioriteras fram till 2005 för att möjliggöra en ombeväpning av hela den ryska försvarsmakten.

Från år 2005 kommer sedan ny materiel att tillföras. Enligt militärreformen skall 40 procent av försvarsbudgeten läggas på materielanskaffning från 2005 mot någon enstaka procent idag.

En avgörande restriktion för reformens genomförande är det tak som presidenten preciserat för försvarsbudgeten: ca 3 procent av BNP. Till detta bör läggas att försvarsbudgeten även skall täcka avgångsvederlag, pensioner etc. och att försvarsministeriet har skulder som uppgår till halva den reducerade försvarsbudgeten. Presidenten har påbjudit att skulderna måste regleras snarast. Inom försvarsmakten ägnas därför bl.a. stort intresse åt inventering av s.k. extrabudgetära inkomstkällor. Dessa inkomster torde dock inte bli av en omfattning som påtagligt kan påverka situationen.

Av största vikt för att reformen skall lyckas är förmågan att upprätthålla och utveckla en konkurrenskraftig **försvarsindustri**. Det militärindustriella komplexet står inför en omfattande och smärtsam omstrukturering. I denna är inriktningen att bevara teknisk kompetens inom vissa prioriterade områden. Rysk försvarsindustri har de senaste åren haft större exportframgångar än vad de flesta bedömningar tidigare gjort gällande. Ett problem är dock att en stor del av betalningen sker i form av skuldavskrivningar vilket innebär att endast en begränsad del av exportinkomsterna är tillgängliga för återinvesteringar i försvarsindustrin. Även i vilken mån de reella

exportinkomsterna kommer att återinvesteras i ny produktion är osäkert, till detta skall läggas en omfattande forskarflykt som ytterligare försvårar en långsiktig utveckling av modern krigsmateriel. Under sovjettiden var en stor del av vapentillverkningen förlagd till andra delar av Sovjetunionen vilket har fått direkta konsekvenser för produktionen och reservdelsförsörjningen i Ryssland.

Krigsdugligheten hos **markstridskrafterna** ansågs av dess chef i december 1996 vara på en kritiskt låg nivå. Den aviserade militärreformens kan medföra viss ljusning på sikt. Markstridskrafterna består av ett mycket stort antal förband med dålig bemanning och låg beredskap, och utbildnings- och övningsverksamheten ligger generellt på en mycket låg nivå, främst på grund av bristen på pengar. Man har alltså tillgång till den relativt moderna materiel som tillfördes under 80-talet. Den operativa tillgängligheten sjunker dock på grund av bristande underhåll och materielbeståndet åldras i brist på nytillförsel. Ett fåtal elitförband, främst luftlandsättningsförbanden, skiljer sig från det gängse mönstret.

Den ryska **marinen** har ännu inte berörts av några strukturella förändringar, men antalet uppgifter som den är satt att lösa har begränsats. Ledningen för de ryska marinstridskrafterna har behållit en kärna av marina enheter av högre standard. Inom marinen anses emellertid endast ett fåtal fartyg vara operativa. Verksamheten till sjöss genomförs på en mycket låg nivå och i huvudsak i form av övningar med enstaka fartyg. Vid sidan av de strategiska kärnvapenstyrkorna och det strategiska luftförsvaret är det förmodligen marinstridskrafterna som har den högsta beredskapen av försvarsgrenarna. De kärnvapenbestyckade ubåtarnas betydelse kommer att öka i betydelse i förhållande till de andra marina vapengrenarna.

Enligt internationella bedömningar har **flygstridskrafternas** operativa förmåga halverats de senaste fyra åren. Tillgången till flygplan har fortsatt att minska. Underhållet har eftersatts liksom utbildning av personal. Flygtidsuttaget inom flygvapnet ligger på ca 25% av vad som är normalt bland NATO-länderna. Tillgänglig flygtid tilldelas i första hand erfarna piloter, vilket innebär att återväxten riskerar att bli mycket låg. Flygstridskrafternas materiel är dock konstruerad med hög kvalitet. Man har vid neddragningar och skrotningar sparat de modernaste versionerna. Tillförsel av flygmateriel under 90-talet har också varit större än motsvarande för armé och marin.

Det militära transportflyget kan efter iståndsättning fälla lika många luftlandsättningsenheter som under 1980-talet. Den aktuella kapaciteten är dock mycket lägre främst på grund av bristande materielunderhåll och bristande övning hos personalen. Vissa delar har bibehållit sin status vilket demonstrerats i samband med Tjetjenieninsatserna. Luftlandsättningsförbanden är också prioriterade vad avser personaltillförsel och utbildning vilket innebär att problemen är mindre vid dessa än för stridskrafterna i övrigt.

De **konventionella militära resurserna i nordvästra Ryssland** (Leningrads Militärområde och Kaliningrads oblast) har liksom övriga låg personell status. Övning med viss regelbundenhet sker blott med högre ledningsstrukturer och vissa elitförband. Samtliga förband saknar förmåga till större offensiva operationer och bedöms ha i uppgift att försvara respektive område och att skydda rysk sjöfart i södra och östra Östersjön.

Om tillgängliga resurser sätts i stånd blir den materiella statusen hos stridskrafterna i området dock högre än den var på sovjettiden. På grund av tidigare omfördelning av modernare kvalificerad materiel från Centraleuropa samt nytillförsel. Stora delar av jakt- och attackflyget i nordvästra Ryssland har nu längre räckvidd och modernare beväpning än vad som var fallet under sovjettiden. Markstridskrafterna i området har tilldelats senaste generationen av stridsvagnar och stridsfordon. Vidare finns utrustning som attackhelikoptrar, modernt luftvärn och modernt raketartilleri som efter iståndsättning kan ge förstärkt understöd vid markoperationer.

Idag bedöms det dock ta åtskilliga år att skapa en förmåga att genomföra större offensiva operationer, vilket förutsätter en målmedveten satsning på iståndsättning och uppbyggnad av den ryska krigsmakten. Ju längre genomförandet av försvarsreformen dröjer, desto längre kommer återtagningstiden att bli. Efter hand närmar sig också den tidpunkt då det inte längre är möjligt att iståndsätta förband. Därefter måste förband sättas upp på nytt om man vill återfå sin militära

styrka.

De konventionella stridskrafternas sjunkande status är en av förklaringarna till att Ryssland i sina senaste två säkerhetsdoktriner har övergått till en avsevärt starkare framtoning av **kärnvapen** som ett avskräckningsmedel. Doktrinen anger inte längre att Ryssland avstår från att börja använda kärnvapen och ett flertal fall anges som skulle kunna utlösa en vedergällningsattack med kärnvapen. Enligt den nu gällande ryska kärnvapendoktrinen utesluts inte heller en användning av taktiska kärnvapen i lokala konflikter, eller vid angrepp från en stat som är allierad med en kärnvapenmakt. Samtidigt framhåller man fortfarande att ett storskaligt kärnvapenkrig skulle medföra oacceptabla skador.

**START-II avtalet** om reducering av strategiska kärnvapen har ännu inte ratificerats av det ryska parlamentet. Framför allt har kritik riktats mot kostnaderna för att genomföra avtalet, i synnerhet vad gäller den föreskrivna konverteringen av kärnvapensystem med flera stridsspetsar till system med en stridsspets. Det var framför allt för att reducera kostnaderna för Ryssland och därmed underlätta ratificeringen som presidenterna Jeltsin och Clinton vid sitt möte i Helsingfors i mars 1997 träffade en principöverenskommelse om att inleda diskussioner om ett ännu mera långtgående START-III-avtal, som skulle göra den dyrbara konverteringen onödig.

### 3.3 Tyskland

Tysklands säkerhetspolitiska läge har sannolikt förbättrats mer dramatiskt än för något annat land som en följd av förändringarna i den europeiska säkerhetsstrukturen efter det kalla krigets slut. Från att ha varit delat av järnridån kommer Tyskland att inom överskådlig tid vara omgivet av grannar som är medlemmar i samma organisationer som Tyskland självt. Därmed kommer det återförenade Tyskland att ha uppnått ett av sina viktigaste säkerhetspolitiska mål: att förhindra att landets östgräns sammanfaller med EU:s och NATO:s östgränser. Detta har flera praktiska konsekvenser: dels undviker man att spänningar och potentiellt destabiliserande välståndsklyftor uppstår vid Tysklands gränser, dels ökar Tysklands inflytande och utrikespolitiska svängrum genom att landet förvandlas från en västeuropeisk randstat till Europas centralmakt.

Tyskland har samtidigt under de senaste årens omdaning konsekvent strävat efter att bevara respektive bygga upp en förtroendefull relation till sina grannländer och till Ryssland. Även i detta avseende har utvecklingen varit gynnsam för Tyskland. I och med undertecknandet av grundakten mellan NATO och Ryssland har de farhågor som är förknippade med den osäkra utvecklingen i Ryssland, ur tysk synvinkel, till stor del kommit att dämpas. Därtill kommer att flera av de senaste årens initiativ för att stärka den europeiska integrationen – inte minst EMU – varit ägnade att binda Tyskland närmare till de västliga grannarna och därmed minska den latent oron i dessa länder för ett mäktigare Tyskland som går sin egen väg.

Förvandlingen har inte kunnat genomföras helt utan svårigheter. Det har tagit tid för Tyskland att våga formulera egna intressen och att frigöra sig från de hämningar som påverkat inte minst tysk utrikespolitik under större delen av efterkrigstiden. Längre ansågs Tyskland ej fullt ut spela den roll i utrikespolitiska sammanhang som landets storlek och ekonomiska styrka skulle tillåta – ett förhållande som enligt många bedömare håller på att ändras.

Östersjöregionen har länge haft en relativt låg prioritet i Tysklands utrikes- och säkerhetspolitik och detta har särskilt gällt Baltikum. Även om Tyskland fortfarande håller en låg profil torde regionens betydelse ha ökat efter beslutet om NATO:s förestående utvidgning. Försök till en mer utvecklad politik gentemot de baltiska staterna och ett större intresse för dessa länder kan redan skönjas. Vad som hittills hämmat den tyska politiken gentemot de baltiska staterna är Tysklands klara prioritering av relationerna med Ryssland. Förhållandet mellan NATO och Ryssland hade dessförinnan kommit att formellt regleras i den s.k. Grundakten som undertecknades den 27 maj 1997.

Tyskland stödjer de baltiska staternas ambitioner att bli medlemmar i EU men anser att ett

baltiskt medlemskap i NATO för närvarande saknar aktualitet. En öppenhet i den tyska synen på ett baltiskt medlemskap på lång sikt har emellertid kunnat förmärkas. Tyskland vill främja stabiliteten österut, men har å andra sidan ett strategiskt intresse av att främja reformer i Ryssland. Ett tidigt medlemskap i NATO för balterna skulle, enligt Tyskland, kunna äventyra eller i vart fall väsentligt försvåra en fortsatt reformpolitik. I stället förespråkar Tyskland ökat regionalt och bilateralt samarbete på olika nivåer.

Hotbildens förändring har varit högst påtaglig för tysk del. De två militäralliansernas styrkor stod tidigare emot varandra på tyskt territorium. Tysklands grannskap med de öst- och centraleuropeiska länderna gör instabilitetshoten (organiserad brottslighet, okontrollerad migration, etc.) mera kännbara för Tyskland än för många andra länder och har bidragit till Tysklands starka engagemang för såväl NATO:s som EU:s utvidgning. Samtidigt framhåller Tyskland territorialförsvarets fortsatta betydelse. Även detta hänger samman med landets geografiska läge. Tysklands relativa närhet till Ryssland gör att man – trots NATO:s utvidgning österut – inte kan bortse från konsekvenserna för Tyskland ifall utvecklingen i Ryssland skulle ta en negativ vändning. Detta är också en förklaring till den stora betydelse som Tyskland tillmäter CFE-avtalet.

I samband med Tysklands återförening stod det västtyska försvaret inför uppgiften att upplösa Östtysklands folkarmé och samtidigt bygga upp den tyska försvarsmakten, Bundeswehr, i de nya förbundsländerna. Inom ramen för förhandlingarna rörande Tysklands enande hade Tyskland folkrättsligt sett förpliktat sig att fram till 1994 skära ner den totala numerären i stridskrafterna från cirka 600 000 till 370 000 man. Endast en del av de forna öststatssoldaterna kunde därmed övergå till att tillhöra Bundeswehr. Efter dessa nedskärningar åtog sig Tyskland 1994 att minska den tyska försvarsmakten ytterligare – ner till 340 000 man.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget och spartvånget i statsbudgeten har under senare år lett till en tydlig reducering av försvarsbudgeten samtidigt som försvaret ställs inför nya krav. Försvarets huvuduppgift beskrivs fortfarande vara territorialförsvaret, men i enlighet med nya politiska krav måste försvaret numera även kunna fungera som instrument vid krishantering och i fredsbevarande operationer. Målet att öka den internationella insatsförmågan ska ses i ljuset av Tysklands anspråk på en vidgad internationell roll, liksom också ett ökat tryck från de allierade, främst USA.

Stridskrafterna indelas numera i stående krisreaktionsstyrkor (KRK), delvis mobiliseringsberoende huvudförsvarsstyrkor (HKV) samt den militära grundorganisationen som utgör basen för utbildning och drift. Förband ingående i krisreaktionsstyrkorna är prioriterade och dessa kommer att vara av särskilt hög kvalitet.

1995 inleddes omstruktureringen av försvaret, och 1997 innebär den avslutande fasen för det nya tyska försvarsmakten. Utformningen av den nya försvarsstrukturen innebär framför allt personalreduceringar och uppbyggandet av krisreaktionsstyrkorna, varav 12 000 man skall kunna ställas till förfogande för internationella insatser. Den nya försvarsstrukturen skall vara intagen 2001 och försvarets storlek skall totalt omfatta 340 000 man varav drygt 50 000 skall tillhöra KRK. I slutet av 1997 skall 10 000 man ur armén vara insatsberedda i KRK medan målet – totalt 37 000 – planeras bli uppnått först 1999.

Det tyska försvaret är sedan länge helt integrerat i NATO. Sedan omkring 1992 pågår dock en process mot en allt djupare operativ samordning av nationella förband från andra länder. Multinationalitet utgör en viktig princip för det tyska försvaret under de kommande åren. Den tyska försvarsmakten vävs successivt samman med grannländernas försvar. Inget annat försvar i Europa kommer att beröras så centralt av multinationalitetskonceptet som Tyskland – det är främst Tyskland som driver denna utveckling framåt. Tysklands geostrategiska läge i mitten av kontinenten, men kanske framför allt den tyska motviljan mot en renodlad nationell roll på försvarsområdet, torde ha haft en central betydelse härvidlag.



## 3.4 Frankrike

Frankrike har fortsatt intresse av att se Förenta staterna engagerat i Europas säkerhet. För Frankrike är USA allianspartner, men landet upplevs ofta som alltför dominant, inte minst på det säkerhetspolitiska området. När "bipolariteten" försvunnit genom Sovjetunionens fall och USA står kvar som enda supermakt måste Europa spela en ökad roll.

Frankrikes inställning till NATO förändras inte på något avgörande sätt genom NATO-utvidgningen. Frankrikes krav på en radikal reform av NATO:s strukturer, en europeisering eller åtminstone en europeisk identitet i NATO som förutsättning för att gå in i dess militära struktur har i princip godtagits i NATO även om implementeringen av dessa förändringar ännu rymmer en rad problem. Europa kan inte bli utrikes- och säkerhetspolitiskt trovärdigt utan att man skaffar sig gemensamma försvarsresurser, resonerar fransmännen. En europeisk försvarsidentitet krävs och denna kan, det förefaller Frankrike att acceptera, endast utvecklas inom ramen för NATO. Av både ekonomiska och politiska skäl saknas stöd i Europa för inrättande av en autonom europeisk försvarsallians, även om den bara skulle inriktas på Petersbergsuppgifter. Frankrike vill dock se en tydligare europeisk ledningsstruktur och en förstärkning av NATO:s politiska konsultationsprocess.

Frankrike torde således eftersträva större europeisk handlingsmarginal inom, eller i vart fall i nära samverkan med, NATO samt pragmatiskt försöka uppnå framsteg där det går, även när det gäller den renodlat europeiska militära förmågan.

Fördjupning av det försvarsindustriella samarbetet t.ex. tillmäts nu särskilt stor betydelse. Frankrike är pådrivande när det gäller uppbyggnad av gemensamma institutioner härför (WEAG, WEAO, OCCAR), samtidigt som omstruktureringen av den franska industrin i mångas ögon går alltför långsamt.

För Frankrike förblir det tysk-franska samarbetet centralt även om det också inrymmer en rad problem. Frankrike och Tyskland har haft svårt att utmejsla genuint gemensamma ståndpunkter i en rad säkerhetspolitiska frågor. Fransk kärnvapenpolitik väcker olust i Tyskland. Huvudelementen i den franska försvarsreformen, övergång till yrkesarmé samt satsning på extern projektförmåga, möttes av betydande tysk skepsis. Under hela debatten om NATO:s utvidgning har Frankrike och Tyskland drivit skilda linjer. Försvarsindustrifrågorna ger upphov till ständiga spänningar. Bedömningen av olika krishärdar samt lämpligheten av europeiska insatser (t.ex. Stora sjöarna i Afrika, Albanien) går ofta isär. Jugoslavienkrisen är det nu klassiska exemplet på skillnader i geopolitiska intressen och synsätt mellan länderna. Även om det tysk-franska samarbetet förblir centralt, ser Frankrike ökade möjligheter till variabla allianser, inte minst med britterna.

Europas mest omedelbara säkerhetsproblem återfinns enligt fransk syn kring Medelhavet och i Balkanområdet. Risker, och för den delen många öppna konflikter, föreligger förstas bland staterna inom Organisationen för Säkerhet och Samarbete (OSS), men de flesta av dem bedöms hota västeuropeiska intressen i mer begränsad grad. Ryssland uppfattas idag huvudsakligen som en partner från vilken inga nämnvärda hot utgår. Även om man anser att utvecklingen i Ryssland ännu innehåller ett stort mått av osäkerhet ses Ryssland i dag som en europeisk stormakt med vilken politiskt samarbete och partnerskap snabbt utvecklas.

Frankrike har framfört tesen att säkerheten i Europa skall vila på tre pelare: en atlantisk (NATO), en europeisk (EU/VEU) och en alleuropeisk (OSSE).

En NATO/EU/VEU-struktur anses till arten vara skild från en bredare alleuropeisk struktur. Det första fallet är av existentiell betydelse och handlar om inom vilken säkerhetspolitisk gemenskap Frankrike är berett att göra avkall på sin nationella suveränitet. Det andra handlar om hur Frankrike och dess partners skall utveckla goda och förtroendefulla relationer med sin omvärld, i första hand med Ryssland.

Det franska försvaret kommer att skäras ner med ca 25%. Den franska närvaron i Tyskland reduceras från tidigare 20 000 till ca 4 000 man (idag har Frankrike sammanlagt ca 13 000 man i Tyskland, men i övrigt ges samarbetet med Tyskland högsta prioritet. Vidare förväntas betydande

neds kärningar, sammanslagningar och rationaliseringar drabba försvarsindustrin. Av besparings-skäl har man beslutat att skrota landbaserade kärnvapen (flygburna och ubåtsbaserade kvarstår).

Inriktningen av det franska försvaret skall också svara mot ambitionen att bidra till skapandet av ett trovärdigt europeiskt försvar som kan vara både EU:s väpnade arm och en europeisk pelare i NATO. Förmågan till internationell samverkan är hädanefter dimensionerade för krigsmaktens utveckling.

Förebyggande av kriser vilar också på i förväg utgrupperade styrkor, framför allt i Afrika, där dock neddragningar nu sker. Frankrike bedöms emellertid ha begränsad operativ förmåga vad avser insatser för att försvara nationella intressen utomlands. Begränsningarna utgörs av att försvarsreformen ännu inte har slagit igenom fullt ut, brister i underrättelse- och transportkapaciteten samt det faktum att det enda moderna hangarfartyget ej kan disponeras året runt.

Inom ramen för försvaret av Frankrikes vitala intressen skall Frankrikes styrkor formas kring den prioriterade operativa funktionen att förebygga kriser och konflikter samt skapa förmåga till kraftfull intervention. För detta krävs goda underrättelser och prioritet ges där åt rymdsystemen. Samarbete med de europeiska allierade inom detta ekonomiskt kostsamma område är av stor vikt.

## 3.5 Storbritannien

Storbritannien värnar traditionellt om den transatlantiska länken och NATO:s fortbestånd. Ett starkt NATO kommer även i fortsättningen att prioriteras som plattform för Storbritanniens säkerhetspolitiska agerande i Europa. Samtidigt kan konstateras att de långtgående säkerhetspolitiska förändringarna i Europa sedan det kalla krigets slut på ett grundläggande sätt påverkat Storbritanniens ställning i Europa. Starkt förenklat torde det nu handla om att söka bibehålla det starka inflytande i Europa som Storbritannien haft under det kalla kriget genom NATO samtidigt med ett mer aktivt brittiskt engagemang i EU.

Storbritanniens inställning till NATO:s reformering och utvidgning har präglats av stor försiktighet. NATO:s utvidgning har man velat begränsa till att omfatta ett minimum av länder och utan några löften om framtida utvidgningsomgångar.

Att den nya kretsen begränsades till tre länder hälsades därför med tillfredsställelse av den brittiska regeringen. Storbritannien är i grunden negativt inställd till sådana steg som på allvar kan rubba NATO:s ställning och försvaga Förenta staternas fortsatta engagemang för europeisk säkerhet och stabilitet. En utvidgning av NATO med ett större antal länder skulle, enligt brittisk synsätt, riskera att minska alliansens effektivitet och försvåra dess sammanhållning.

Den förestående NATO-utvidgningen med Polen, Tjeckien och Ungern innebär att alliansen får en tyngdpunktsförskjutning österut. I vad mån detta kommer att påverka Storbritanniens strategiska intressen negativt är ännu för tidigt att utläsa. Det brittiska säkerhetspolitiska engagemanget i Central- och Östeuropa kvarstår. Storbritannien måste vara involverat i alla delar av Europa för att upprätthålla sin ställning som tung säkerhetspolitisk aktör.

Storbritannien har intensifierat sitt militära, säkerhetspolitiska och försvarsindustriella samarbete med övriga Europa, särskilt med Frankrike och Tyskland. Man motsätter sig dock en alltför långtgående europeisk försvars- och säkerhetspolitisk integration och är emot en sammanslagning av EU och VEU.

Genom regeringsskiftet våren 1997 skapades förutsättningar för att Storbritannien skall kunna stärka sin ställning generellt i EU. Därtill förefaller den nya labourregeringen även vara villig att på nytt pröva argumenten för och emot en utökad europeisk säkerhetspolitisk roll.

Våren 1997 påbörjades en översyn av det brittiska försvaret med avstamp i de förändrade säkerhetspolitiska förutsättningarna och Storbritanniens intressen utanför det egna territoriet. Översynen, som förväntas vara klar under våren 1998, kommer att ligga till grund för utformningen av den brittiska försvarsmakten och torde i än högre grad än tidigare betona krishanteringens växande betydelse. Budgetramarna (försvarsanslaget har skurits ned med en fjärdedel under

nittioalets första hälft) kommer inte att få öka, och det finns en viss press för ytterligare besparingar.

I översynens första – utrikespolitiska – fas dras ett antal viktiga slutsatser. Hotbilden domine- ras i dag av Korea, Gulfen och Mellanöstern, Medelhavsområdet och Balkan jämte nya, icke mili- tära hot och risker. Ryssland saknar däremot förmåga till större militära insatser, annat än region- alt, under överskådlig tid, även om allvarliga misstag/ incidenter inte kan uteslutas.

Tack vare avsaknaden av något hot om storanfall blir behovet på artikel 5-området för NATO:s (och Storbritanniens) vidkommande att snabbt kunna sända förstärkningar vid regionalt hot mot en allierad. Den kompetens och de resurser som detta kräver sammanfaller med behoven vad gäller medverkan i internationell krishantering. Erfarenheterna från UNPROFOR respektive IFOR/SFOR i Bosnien har övertygat britterna om att fredsbevarande kräver möjlighet att uppträda också med tung materiel. Det är heller inte lämpligt eller rimligt att skapa skilda förbandsstrukturer för kris- hanteringsuppgifter. De identifierade huvuduppgifterna avseende såväl krishantering som kollektiv- försvar ställer dessutom krav på hög rörlighet och avsevärd transportkapacitet.

Storbritannien fortsätter således, trots de betydande nedskärningarna i sitt försvar, att fästa stor vikt vid sin militära krishanteringsförmåga. Dess ansenliga kapacitet härvidlag demonstrera- des under Gulfkriget och har under de senaste åren manifesterats genom den centrala roll Storbri- tannien har spelat och fortsätter att spela tillsammans med Förenta staterna och Frankrike i Bo- snien. Vad gäller den NATO-ledda insatsen i Bosnien har den brittiska regeringen redan indikerat Storbritanniens beredskap att delta med trupp även efter SFOR-mandatets utgång i juni 1998 un- der förutsättning att andra tunga aktörer stannar kvar med markstyrkor. Utanför Storbritannien uppgår de brittiska styrkornas antal i Europa till ca 35 000, varav 26 000 är stationerade i Tyskland.

Under 1997 har integrationen mellan försvarsgrenarna fortsatt. Tydligast har detta manife- sters genom upprättandet av ett Permanent Joint Headquarters (PJHQ) våren 1996. Detta högkvar- ter skall följa och analysera händelseutvecklingen i områden där Storbritannien har nationella in- tressen, planera och genomföra operationer, utarbeta operativa doktriner samt planera för integre- rad utbildning och övning. Områden undantagna från PJHQ:s ansvarsområde är kärnvapenavskräckningen, verksamheten på Nordirland samt luftförsvar och ubåtsjakt i anslutning till brittiskt territorium. PJHQ kommer även att innehålla enheter som snabbt kan utgrupperas och bilda ett högkvarter för operativ ledning i ett aktuellt operationsområde.

Inrättandet av PJHQ har markant förbättrat Storbritanniens nationella förmåga att leda insat- ser utomlands varhelst landets intressen anses hotade, jämfört med tidigare arrangemang då en *ad hoc*-ledning fick sättas upp vid varje större operation. Därtill bildades 1996 ett nytt insatsförband, Joint Rapid Deployment Force (JRDF), bestående av enheter ur armén och marinkåren. Förbandet skall vara redo att med kort varsel ingripa i kris, krig och konflikter var som helst i världen. Den reducerade armén har emellertid redan visat tecken på att bli överutnyttjad; tjänst utomlands och på Nordirland har kommit att beordras tätare än vad som var tänkt.

Storbritannien intensifierar det militära samarbetet med Frankrike och Tyskland. Den avvaka- tande franska hållningen mot en militär återintegrering i alliansen är förvisso ett bakslag för brit- terna, men ett nära samarbete med fransmännen är en förutsättning för att man skall kunna be- hålla sin ambition att kunna lösa krishanteringsuppgifter globalt även med ett minskande ameri- kanskt deltagande.

Den senaste stora omstruktureringen av försvaret slutfördes i mitten av 90-talet. Fram till år 2002 är en del förändringar planerade, bland annat eftersom garnisonen i Hong Kong lagts ner 1997.

Storbritannien beräknas vid sekelskiftet ha god militär förmåga att försvara nationella intres- sen utanför Storbritanniens gränser. Styrkan ligger i en intrimmad operativ ledningsfunktion och den goda/mycket goda taktiska statusen vid huvuddelen av stridskrafterna. Begränsningarna ut- görs bl.a. av brister i tillgången på vissa transportresurser. Åtminstone armén har dessutom börjat få rekryteringsproblem i den minskade arbetslöshetens spår. Större insatser mot en kvalificerad

motståndare måste göras i samverkan med allierade.

## 3.6 Danmark

Danmark är det enda nordiska land som är medlem i både EU och NATO. Det gör landet till en särskild och intressant samarbetspartner för de länder i regionen som är på väg att bli eller har som främsta mål att bli medlem i dessa organisationer.

Danmarks säkerhetspolitiska situation har efter det kalla kriget radikalt förändrats och förbättrats. Från att ha varit en frontstat med direkt gräns mot Warszawapakten i Östersjön har man nu ett militärstrategiskt skyddat läge bakom det förenade Tyskland och Polen och med en stärkt roll för NATO i Östersjön. Dansk säkerhetspolitik syftar i det nya läget än mer markerat än tidigare till att med framför allt NATO:s hjälp vidmakthålla en stark multinationell ram för det säkerhetspolitiska samarbetet i norra Europa.

Danmark har bl.a. mot denna bakgrund engagerat sig starkt för ett ökat samarbete i Östersjöområdet med Polen och Tyskland och för att förmå USA att utöka sitt engagemang i Östersjöregionen. De stora ansträngningarna för att behålla det nuvarande subregionala NATO-kommandot i Karup (BALTAP) liksom den aktiva rollen till stöd för de baltiska staternas försvarsuppbyggnad och NATO:s engagemang i området bör ses inte minst i detta ljus. Danmark driver aktivt de baltiska staternas rätt till NATO-medlemskap och satsar en ökande del av sin försvarsbudget på internationella insatser.

Ett danskt medlemskap i VEU är ännu inte aktuellt och kan bara komma ifråga efter en ny folkomröstning som ändrar det avgörande danskarna gjort vid sin andra folkomröstning om Maastricht 1992. Dansk deltagande i eventuella VEU-ledda operationer kommer att bestämmas från fall till fall. För danskarna är NATO det främsta instrumentet för krishantering.

Det danska försvarets internationella engagemang är fortsatt högt. Den internationella brigaden skall med kort varsel kunna delta i olika operationer under FN:s, NATO:s eller OSSE:s mandat. Danskarna har tidigt aviserat fortsatt engagemang i Post-SFOR. Danmark räknar med att det behövs ett internationellt engagemang i Bosnien även efter år 2000.

## 3.7 Finland

Ur Finlands synvinkel utgör Europeiska unionen, Ryssland och NATO de mest centrala faktorerna i den europeiska säkerhetsutvecklingen

Medlemskapet i EU den 1 januari 1995 innebar formellt sett inga militära säkerhetsgarantier för Finland, men i regeringens försvars- och säkerhetspolitiska redogörelse daterad den 17 mars 1997 konstaterades att EU-medlemskapet för med sig ett skydd som baserar sig på gemensamt ansvar. Grunden för unionen är uppfattningen att unionens och dess medlemsstaters säkerhet är oskiljaktiga. Vidare konstateras att som medlem av unionen kan Finland inte vara neutralt i en konflikt mellan Europeiska unionen och en tredje part. Det betonas också att medlemskapet i EU förstärker Finlands säkerhetspolitiska ställning och höjer tröskeln för påtryckningar mot Finland.

Finland stödjer Rysslands reformarbete och utfästelser beträffande en samarbetsbaserad säkerhet. För Finland, som Rysslands grannstat, är kontrollen av de säkerhetsproblem som rör Ryssland och den militära stabiliteten frågor av största vikt.

Det är för Finland viktigt att Förenta staterna förbinder sig till Europas säkerhet och att NATO bevarar sin funktionsduglighet. Finland följer noga NATO:s utvidgning i Östersjöområdet och förhållandet mellan NATO och Ryssland. Bibehållandet av de baltiska staternas självständighet och säkerhet är en väsentlig del av områdets stabilitet och säkerhet. Finland deltar aktivt i Östersjöområdet och är bl.a. med och finansierar BALTBAT. Av de tre baltiska länderna stöder Finland främst uppbyggnaden av Estlands försvarsmakt.

Finlands engagemang i Barentsområdet är mindre framträdande men området bedöms ha fortsatt stor strategisk betydelse. Stormakternas behov av att övervaka och skydda de strategiska ubåtarna är oförändrat även om det direkt ömsesidiga nukleära hotet har reducerats kraftigt. Finland är medlem i Barentsrådet som bildades i januari 1993.

Utvecklingen av Finlands säkerhetspolitik innefattar en möjlighet att göra självständiga val och värna om egna intressen. Finland strävar efter att ha bästa möjliga medel för att värna om sin säkerhet i alla lägen. Målsättningen är en effektiv gemensam säkerhet som baserar sig på FN:s, OSSE:s och Europarådets principer. Det internationella militära samarbetet är en växande del av Finlands säkerhetspolitik.

Försvarets spelar en central roll i finsk säkerhetspolitik. Finland anser sig inte utsättas för hot vilkas avskräckning eller avvärjning skulle kräva säkerhetsgarantier från en allians. Finlands militära alliansfrihet stöder Nordeuropas stabilitet.

Finland bedömer alliansfriheten och det militära samarbetets funktionsduglighet när Europas säkerhetsläge förändras och som en del av utvecklingen av Europeiska unionen. Ett trovärdigt försvar är en oundgänglig del av säkerhetspolitikens utveckling.

Till grund för försvarsplaneringen och utvecklingen av försvarssystemen ligger tre typer av hot och kriser: 1) politisk och militär påtryckning, som är förknippad med militärt hot samt en begränsad användning av ett sådant hot, 2) ett överraskande strategiskt överfall med syfte att lamslå livsviktiga objekt samt att underkuva rikets ledning, 3) ett omfattande anfall med målet att erövra strategiskt viktiga områden eller att utnyttja Finlands territorium mot tredje part. Icke-militära hot ser man främst i form av kärnenergikatastrofer, problem i samband med nedmonteringen av kärnvapen, traditionella miljöhot, organiserad brottslighet och olaglig invandring.

Vidare förbereder man sig inom försvarsplaneringen på att förhindra att verkningarna av en kris som blossar upp i närområdet sträcker sig in i på Finlands territorium. Genom upprättandet av särskilda beredskapsbrigader av ny typ vill man framför allt förbättra sin förmåga att snabbt förebygga och avvärja ett strategiskt överfall.

I Statsrådets säkerhetspolitiska redogörelse slås även fast att om Finlands egna resurser inte är tillräckliga, kan Finland enligt FN:s stadga begära andra länders hjälp för att avvärja ett angrepp. Skapandet av beredskap att ta emot hjälp måste beaktas när försvaret utvecklas. Ett aktivt deltagande i krishanteringssamarbetet inom ramen för NATO:s partnerskapsprogram och VEU bedöms också förbättra Finlands militära samarbetsförmåga (interoperabilitet) och ökar således indirekt Finlands säkerhet. Man konstaterar också att den ökade samstämmigheten i de säkerhetspolitiska bedömningarna i Sverige och Finland utgör en grund för en utvidgning av det inbördes samarbetet mellan länderna.

Deltagande i krävande internationella krishanteringsoperationer stärker inte bara den militära samarbetsförmågan utan stöder också utvecklingen av Finlands egen försvarsberedskap.

Det finska försvaret har under 1997 påbörjat en strukturförändring. Den grundläggande inriktningen är även fortsättningsvis ett riksomfattande försvar baserat på allmän värnplikt. Tjänstgöringstider och utbildningssystem håller dock på att förnyas. Det finska försvaret utvecklas till att omfatta en mindre organisation med höjd kvalitet.

Försvarsmaktens operativa förmåga har förbättrats genom tillförsel av artilleri, stridsvagnar och radarstationer. Införandet av nytt flygsystem, F/A-18 fortsätter. Finland kommer även att er hålla avancerade ryska luftvärnsrobotar.

## 3.8 Norge

Norge bygger sin säkerhetspolitik och sitt försvar på medlemskapet i NATO och är beroende av förstärkningar från det övriga NATO. USA:s engagemang i norra Europa är ett vitalt norskt intresse och man är från norsk sida orolig för att USA:s närvaro kommer att minska till följd av den ytterligare tyngdpunktsförskjutning mot Central- och Östeuropa som NATO:s utvidgning innebär.

Det är angeläget för Norge att NATO-utvidgningen inte undergräver alliansens kollektiva försvarsfunktion och att den inte heller leder till en marginalisering av Norge inom NATO. Man har noterat att de allierades intresse förskjutits från Nordnorge till Östersjön liksom att man fick svagt stöd för sina önskemål vid förhandlingarna om en revision av CFE-avtalets flankvillkor våren 1996. NATO:s interna reformering innebär både för- och nackdelar för Norge. Gynnsamt för norsk del är att man genom alliansens nya regionala kommando blir fast knuten till hela norra Europa. Samtidigt innebär den subregionala indelning som nu föreslås att den multinationella förankringen på denna nivå försvagas. Följaktligen kommer Norge fortsatt att prioritera insatser som stärker landets inflytande och deltagande i NATO:s multinationella strukturer.

Norge förordade länge en starkt begränsad utvidgningsomgång. Man befarade särskilt att många nya medlemmar riskerar att försvaga NATO organisatoriskt, militärt och politiskt. Ett annat skäl var att en stor utvidgning, som även hade omfattat exempelvis Slovenien och Rumänien, enligt norsk syn skulle ha underminerat hela EAPR/PFF-konceptet. Detta skulle få negativa konsekvenser inte minst för de baltiska staterna, Sverige och Finland. Norge önskar att NATO skall förbli öppet och på sikt kunna erbjuda medlemskap till de baltiska staterna, Sverige, Finland och Österrike.

För närvarande föreligger inga militära hot mot Norge. Fortsatt osäkerhet råder dock om Rysslands långsiktiga utveckling. Norges Rysslandspolitik går ut på att engagera Ryssland i ett konkret samarbete med väst, företrädesvis inom multilaterala ramar. Det bilaterala utbytet med Ryssland är omfattande och relationerna kan betecknas som bättre än någonsin. Till de icke-militära hot som diskuteras i Norge kan framförallt nämnas spridning av massförstörelsevapen, export av teknologi och vapen till auktoritära regimer och atomsopor i nordvästra Ryssland.

Ett förhållande som får konsekvenser för norsk försvarsplanläggning är skydd och försvar av olje- och gasleveranserna från Norges ekonomiska zon. Skydd och försvar av produktion, förädling och leverans av olja och gas har därför blivit en ny dimension både för NATO och Norges nationella försvarsplanläggning.

Det norska försvaret genomgår den mest omfattande omstruktureringen sedan andra världskriget. Försvaret står inför nya stora materielanskaffningar. Norge måste liksom Sverige välja mellan fortsatt hög satsning på det nationella försvaret eller en ökad satsning på internationell verksamhet.

Norge är för närvarande det enda NATO-land som har gemensam landgräns med Ryssland. Barentsområdet bedöms från norskt håll ha fortsatt stor strategisk betydelse. Det militära hotet i traditionell mening har starkt reducerats. Norge strävar efter ökat bilateralt samarbete med Ryssland särskilt inom försvarsmiljöområdet inriktat på Kolahalvön. Norge deltar i Barentsrådet. Förutom Norge är även de övriga nordiska länderna, Ryssland och EU medlemmar i Barentsrådet. USA m.fl. har observatörsstatus. Barentsrådets mål är att etablera en mängd olika samarbetsområden för att skapa större stabilitet och bidra till en positiv utveckling i regionen.

Norges engagemang i de baltiska länderna har intensifierats under de senaste tre åren. Norge deltar i Östersjörådet och stödjer aktivt utvecklingen av de baltiska ländernas försvar för att stärka ländernas suveränitet och säkerhet.

### **3.9 De baltiska länderna**

De baltiska länderna fäster stor vikt vid att söka åstadkomma en så bred och djup förankring i de västliga strukturerna som möjligt med medlemskap i både NATO och EU som främsta mål. På det ekonomiska området har redan en betydande omställning skett mot marknadsekonomi och ökad västhandel. Hotet mot de baltiska staternas säkerhet framställs som mer sammansatt och oron över ett direkt hot från grannen i öster har minskat. Icke desto mindre är det från Ryssland som de potentiella hoten anses komma, men då främst i form av politiska och ekonomiska påtryckningar.

De baltiska länderna har gjort betydande ansträngningar för att normalisera sina relationer med Ryssland och i samförstånd reglera utestående frågor men upplever ofta bristande gensvar

från rysk sida och känner sig i stället utsatta för påtryckningar och maktpolitik. Samarbetet med de nordiska länderna ser man som säkerhetspolitiskt viktigt, men det ersätter inte behovet av en nära knytning till de stora västländerna. Som små länder med begränsade resurser i omedelbar närhet av Ryssland har de baltiska länderna som en viktig strategi att öka sina möjligheter till ett medlemskap såväl i NATO som i EU. Det finns bland de baltiska folken en oro för att lämnas åt sitt öde av väst eller att "säljas ut" för andra intressen hos stormakterna. Detta illustreras inte minst av den starka reaktionen från de baltiska staterna på den försvagning av CFE-avtalets flanköverenskommelse som framförhandlades 1996.

NATO:s toppmöte i Madrid 1997 innebar ett positivt steg i de baltiska ländernas i strävan efter ett alliansmedlemskap. Visserligen ingick de baltiska länderna inte i den grupp länder som först erbjöds medlemskap, men "den öppna dörren" kom att uttryckas tydligare än väntat.

De tre länderna håller alla på att bygga upp försvar, gränsbevakning och andra säkerhetsfunktioner från ett utgångsläge som var synnerligen begränsat. Samarbetet mellan länderna på dessa områden utvecklas också. De nordiska länderna och de större västländerna stödjer på olika sätt upprättandet av för en stat normala säkerhetsfunktioner i de tre länderna. Uppmärksammade är bl.a. insatserna för att skapa en gemensam baltisk bataljon för fredsfrämjande verksamhet (BALTBAT) och en gemensam marin enhet (BALTRON). Samarbetet inom BALTBAT har inte varit problemfritt och de förväntade effekterna för övriga delar av ländernas försvarsmakter har delvis uteblivit. Det finns planer på att starta en gemensam baltisk försvarshögskola i Tartu tillsammans med och med stöd från de nordiska länderna.

De baltiska ländernas saknar i allt väsentligt förmåga att övervaka sitt eget luftrum. På amerikanskt initiativ bygger man ut ett flygtrafiklednings- och luftbevakningssystem (BALTNET) som omfattar de baltiska staterna.

### **3.9.1 Estland**

Ur estniskt perspektiv finns ett stort säkerhetsproblem men detta problem – Ryssland – är existentiellt till sin karaktär. I Tallinn gör man bedömningen att problemen i rysslandsrelationen kommer att vara bestående en lång tid framöver.

NATO:s och EU:s parallella utvidgningsprocesser har förvisso tagit stora steg framåt under år 1997. För Estland, som strävar efter att omfattas av båda utvidgningarna, är detta i grunden mycket positivt. Utvidgningen skapar förutsättningar för att ena Europa och säkra stabilitet, demokrati och marknadsekonomi också i de tidigare kommunistländerna. Estland ser i princip varje steg till närmare NATO-koppling som positiv – inklusive ett medlemskap för grannländerna.

Estland har genom det positiva utlåtandet i EU-kommissionens rapport från sommaren 1997 fått ett försprång framför Lettland och Litauen i sina ansträngningar att bli medlem i EU. Enligt kommissionen är skälet till att just Estland av de tre baltiska staterna omnämns, bl.a. att Estland har det bästa ekonomiska utgångsläget.

Relationen till Ryssland har tidvis varit mycket ansträngd främst när det gäller gränsregleringar och den ryskspråkiga befolkningens ställning. Frågan om ett gränsavtal mellan de båda staterna är alltså olöst – de tekniska förutsättningarna för ett avtal finns men Ryssland har hittills valt att vänta med ett undertecknande med hänvisning till situationen för den ryskspråkiga befolkningen i landet.

Estlands samarbete med de nordiska länderna är viktigt och inte minst de nära geografiska och språkliga banden till Finland har haft en betydande inverkan på utvecklingen i Estland. Estland har tydligt visat intresse av att samarbeta med de nordiska länderna. Ett EU-medlemskap kommer sannolikt att förstärka denna koppling.

Uppbyggandet av en självständig estnisk försvarsförmåga fortgår. Bristerna i materiel och personal är fortsatt stora men inte minst genom internationellt samarbete och deltagande i fredsbevarande verksamhet har förmågan höjts. Interoperabilitet med NATO prioriteras i uppbyggnaden av försvarsmakten.

Försvarsdoktrinen är uppbyggd kring två av varandra beroende element: dels en utveckling av ett nationellt försvar och dels internationellt samarbete genom ett aktivt deltagande i bl.a. PFF och EAPR ytterst syftande till en framtida NATO-anslutning.

Ett stort problem är bristen på officerare med högre utbildning. Officersyrket och framför allt värnplikten har från sovjettiden ett dåligt rykte som det varit svårt att ändra på. Den estniska försvarsmakten avser därför att under de närmaste åren prioritera insatser för att avhjälpa denna brist även om detta måste ske på bekostnad av materielinköp och övrig utveckling av försvaret.

Armén består i fred av ca 4 000 man fördelade på sju utbildningsbataljoner samt ett kompani ingående i BALTBAT. I krig avses i ett första steg 26 000 man kunna mobiliseras. Personlig utrustning inklusive handeldvapen och lätta understödsvapen finns till huvuddelen i denna styrka. Varje bataljon bedöms disponera ett litet antal pansarskyttefordon. Luftförsvarsförmåga, kvalificerat pansarvärn, minor m.m. saknas helt.

Estlands del i BALTBAT består av ett kompani med kontraktsanställd personal som har tjänstgjort i internationella uppdrag och bedöms ha förhållandevis högt stridsvärde. Ett gemensamt stabs- och trosskompani är under utbildning.

De estniska marinstridskrafterna består av ett fåtal patrullbåtar och minsvepare, samtliga av äldre datum. Sjöbevakning med radar organiseras inom kustbevakningen. Den estniska delen i BALTRON består av två minsvepare. De estniska flygstridskrafterna består i dag av tre helikoptrar, två mindre transportflygplan samt luftvärn.

### **3.9.2 Lettland**

Lettland skiljer sig inte från Estland när det gäller strävan att vinna medlemskap i NATO och EU. Efter NATO:s utvidgningsbeslut och EU-kommissionens rekommendation avser man att ytterligare intensifiera sina ansträngningar att uppfylla de kriterier som krävs för ett framtida medlemskap.

De oreglerade frågorna mellan Lettland och Ryssland är i stort sett desamma som mellan Estland och Ryssland. Lettland har en ännu större andel ryskspråkig befolkning än Estland och inte heller den lettiska gränsen mot Ryssland är slutgiltigt reglerad.

Från lettiskt håll är man positivt inställd till ett närmande mellan de baltiska staterna på försvarsområdet. Östersjösamarbetet och ett nära samarbete med de nordiska länderna är viktigt i både ett säkerhetspolitiskt och ekonomiskt perspektiv. För Lettland spelar det nordisk-baltiska samarbetet på det fredsfrämjande området en stor roll inte minst med tanke på den måttliga satsning som man gör på försvaret i övrigt. Lettlands del i BALTBAT består av ett kompani som har erfarenhet av internationella uppdrag, och därför bedöms ha förhållandevis högt stridsvärde.

Markstridskrafterna består av en armébrigad och delar av BALTBAT, sammanlagt i fred omfattande ca 2 000 man samt hemvärnet, som i realiteten utgör kärnan i det lettiska försvaret, omfattande 5 brigader om totalt ca 15 000 man. De lettiska markstridskrafterna (utom hemvärnet) disponerar i huvudsak lätt infanteriutrustning. Blott en begränsad andel av soldaterna har egna handeldvapen, och tyngre understödsvapen saknas nästan helt. Ett fåtal pansarskyttefordon finns. De lettiska sjöstridskrafterna består av ett mindre antal patrullbåtar och minsvepare samt kustbevakningsförband med sjöbevakningscentral och radarstationer. Det lettiska flygvapnet består av tre transportflygplan och fem helikoptrar, en flygbas samt ett fåtal radarstationer för radarluftbevakning. Luftvärn saknas helt.

### **3.9.3 Litauen**

Litauen skiljer sig i många avseenden från de två övriga baltiska staterna. Det är ett katolskt land med närmare 4 miljoner invånare som på ett annat sätt än Estland och Lettland utgjort en språklig och kulturell smältdegel. Den ryskspråkiga befolkningen är betydligt mindre än i Estland och Lettland och uppgår till endast ca nio procent av den totala befolkningen. Därtill har Litauen en polsktalande befolkning om ca sju procent. Bägge grupperna får anses vara relativt väl integrerade i det litauiska samhället. Litauen har aktivt bidragit till samarbetet mellan de baltiska länderna och



eftersträvar, liksom Estland och Lettland, ett medlemskap i både NATO och EU.

Relationerna med Ryssland har förbättrats och i november 1997 undertecknades ett gränsavtal mellan länderna. En ratificering i den ryska Duman och den litauiska Seimas återstår, processer som kan dra ut på tiden.

Utvecklingen i Vitryssland och Ryssland följs noga i Vilnius och då inte minst utvecklingen i Kaliningrad. Transittrafiken mellan enklaven och moderlandet löper utan större friktioner.

Man ser samarbetet med de nordiska länderna som positivt. Ett polskt NATO-medlemskap uppfattar man som positivt för den egna säkerheten, inte minst för att det anses öka Litauens chanser vid en eventuell andra utvidgning. Man försöker på olika sätt att intensivifiera kontakterna med Polen på bilateral basis, bland annat har man upprättat en gemensam polsk-litauisk bataljon. De båda länderna har kulturella, religiösa och historiska band samtidigt som man delar en oro över Kaliningrads framtid. Danmark har varit en stor och engagerad bidragsgivare till Litauen inte minst på försvarsrelaterade områden. Det fördjupade tysk-polsk-danska samarbetet kan därför komma att få positiva effekter även för Litauen. Litauen har den starkaste krigsmakten av de baltiska länderna vilket förutom landets storlek är en följd av de relativt stora satsningar som man gjort och alltjämt gör på försvaret. Större övningar genomförs årligen. Bataljonsövningar med upp till 1 000 deltagare förekommer numera rutinmässigt.

Den litauiska armén är organiserad i en operativt rörlig brigad samt specialenheter. Brigaden består av sex bataljoner spridda över landet. Personalstyrkan i fred är ca 3 000 man. En omorganisation påbörjades 1996 som innebär att två brigader skall skapas om vardera tre – fyra bataljoner.

Handeldvapen finns till all personal. Utöver detta finns lätta understödsvapen som granatgevär och granatkastare i begränsat antal, samt ett fåtal terrängbilar och pansarskyttefordon. Litauen bidrar till BALTBAT med ett kompani som bl.a. har erfarenhet från SFOR.

Marinen består av en stab, fartyg (bl.a. två korvetter), kustförsvarsbataljon, kustbevakningskompanier och sjöbevakningscentral. Kustförsvarsbataljonen som utbildats med hjälp av bl.a. amerikanska instruktörer har deltagit i ett flertal PFF-övningar. Bataljonen består av två skyttekompanier som förväntas öka till fyra under 1998. Den litauiska delen i BALTRON består av ett lednings- och underhållsfartyg.

Flygvapnet är organiserat med en stab i Kaunas, tre flygbaser med flygförband och fyra radarkompanier. Flygförbanden består av en lätt jakt/attackdivision samt två transportdivisioner.

## 3.10 Polen

För Warszawa var NATO:s utvidgningsbeslut och EU-kommissionens förslag till nya medlemmar två stora steg mot en slutlig bekräftelse på att Polen tillhör väst. Även om Polen inte befarar något militärt hot mot sitt territorium under överskådlig tid vill man inte befinna sig i en odefinierad säkerhetspolitisk gräzon mellan Ryssland och NATO. Därför är ett medlemskap i NATO det främsta målet för polsk säkerhetspolitik.

Polens historiskt utsatta läge mellan öst och väst har lett till att man värdesätter ett starkt försvar och det förblir en prioritet även vid ett NATO-medlemskap. Erfarenheterna från PFF, Bosnieninsatsen och NATO:s ökade betoning på krishantering medför också att man från polsk håll förutser ett ökat engagemang i internationell krishantering. Flera länder såsom USA, Storbritannien, Nederländerna, Frankrike, Danmark och Tyskland, har vidareutvecklat sina bilaterala militära kontakter med Polen.

De säkerhetspolitiska ansträngningarna i Warszawa begränsas inte till att vinna inträde i NATO och EU, utan man vidtar också en rad åtgärder för att skapa en gynnsam utveckling i de grannländer som inte innefattas av en första utvidgning. Polen har bl.a. inlett ett militärt samarbete med Ukraina och Litauen. Med viss oro följer Polen utvecklingen i Vitryssland och Slovakien, där regimerna och utvecklingen är oförutsägbara. Om utvecklingen i Vitryssland skulle gå över styr skulle Polen riskera att få ta emot flyktingar. Transiteringstrafiken och handeln skulle sannolikt försvåras.

Det är viktigt att dessa länder inte isoleras och Polen söker därför upprätthålla dialogen, om än inte bilateralt på högsta politiska nivå.

Den största risken med Slovakien, från ett polskt perspektiv, är att landet blir beroende av Moskva och man försöker därför främja Slovakiens oberoende.

Problemen med varu- och människosmuggling till och igenom Polen försöker man lösa med stöd av EU, främst genom att intensivt bygga ut gränskontrollen speciellt vid den östra gränsen. Kaliningrad ses i Polen som ett potentiellt problemområde och man försöker därför på olika sätt att främja den ekonomiska utvecklingen genom ekonomiskt samarbete och handel.

Polen kommer med all sannolikhet att bli ett av de första kandidatländerna som blir EU-medlem. Ett EU-medlemskap tillsammans med ett NATO-medlemskap skulle ge Polen en ökad politisk tyngd i regionen. Men medlemskap innebär även ett ökat ansvar. Som EU:s och NATO:s östliga utpost skulle Polen i allt större utsträckning vara tvunget att axla den roll som Tyskland har idag.

Polen övertog vid årsskiftet 1997/98 ordförandeskapet i OSSE. Polska prioriteringar är mänskliga rättighetsfrågor, konfliktförebyggande och strävan att söka lösningar i regionala frågor som Kosovo, Tjetjenien och Nogorno-Karabach.

Det polska försvarets anpassning till NATO kommer att medföra en substantiell omstrukturering av Försvarmakten. Det kommer att krävas en omfattande modernisering av materielen samt en reduktion och omskolning av krigsmaktens personal. En stor del av den befintliga materielen är, genom sitt sovjetiska ursprung, svår att uppgradera och underhålla samt stämmer inte med NATO-standard.

En 15-årig plan för det polska försvarets modernisering och omstrukturering är godkänd av regeringen och presidenten men är ännu inte godkänd av parlamentet. Försvarsplanen syftar till att skapa en mer professionell försvarsmakt med fler kontraktsanställda än i dag (upp till 60% av hela personalstyrkan). Planen innebär att Polen drar ner till ca 180 000 man och att närmare 80 försvarsanläggningar läggs ner. Sammanlagt kommer 35% av den militära infrastrukturen att avyttras eller rivas. Försvarsbudgeten kommer att ligga på ungefär nuvarande nivå de närmaste åren. Tonvikt läggs på NATO-anpassning, materielanskaffning, ledning och personal.

## 3.11 Övriga Central- och Östeuropeiska länder

I det följande behandlas främst de länder som anses ha relevans för svensk säkerhetspolitik samt de länder som är centralt förknippade med de förestående utvidgningarna av NATO och EU.

### 3.11.1 Tjeckien

Tjeckien är en av de tre länder som vid NATO-toppmötet i Madrid förra året, inbjöds att förhandla om medlemskap i NATO. Vidare är Tjeckien ett av de fem länder som i år planeras inleda förhandlingar om medlemskap också i Europeiska unionen. Prioritet nummer ett i den tjeckiska utrikespolitiken under 1990-talet har varit att bereda vägen för Tjeckiens inträde i de västliga institutionerna och strukturerna. Europarådet och OECD är avklarade och i Amsterdam och Madrid 1997 banades väg för EU- och NATO-medlemskap.

De politiska partierna står i huvudsak eniga bakom dessa projekt. Endast extrempartierna på höger- och vänsterkanterna med mindre än 20 procent av väljarkåren bakom sig är emot ett medlemskap i dessa båda västliga pelare. Opinionsmätningarna ger dock en delvis annan bild.

Även efter Madridmötet visar opinionsmätningarna på en fortsatt tveksamhet till NATO. Skälen är flera. Någon akut hotbild finns inte längre, försvaret står lågt i kurs och ett medlemskap befaras ta medel från statskassan som kunde få bättre användning på andra områden. Till detta kommer dåliga erfarenheter under detta århundrade av medlemskap i ententer och allianser samt att många i den äldre generationen fortfarande påverkas av den tidigare propagandan mot NATO.

Skillnaderna i polsk och tjeckisk opinion har vad NATO beträffar en historisk och geografisk förklaring. För polacker i gemen är de säkerhetspolitiska aspekterna av ett NATO-medlemskap

mera uppenbara än för tjecker. Polen har inte bara en gemensam gräns med Ryssland genom Kaliningradenklaven utan gränser också till ett Vitryssland vars självständighet är osäker. De problem som det geografiska läget orsakat Polen genom historien gör folk medvetna om värdet av en fast förankring inte bara i NATO utan också i EU. Även ett medlemskap där ses som en säkerhetsfaktor på ett annat sätt än i Tjeckoslovakien, där de ekonomiska aspekterna av den europeiska integrationen helt kommit i förgrunden. Inte heller vad NATO beträffar anses de säkerhetspolitiska argumenten för ett medlemskap lika trovärdiga för tjecker som för polacker. Ryssland ligger nu långt borta och med Slovakien och Ukraina har man dessutom fått två buffertstater.

Trots en tveksam opinion finns sannolikt inget inrikespolitiskt hot mot ett tjeckiskt NATO-medlemskap.

### 3.11.2 Slovakien

Sedan självständigheten 1993 har Slovakien måst definiera en egen nationell säkerhets- och försvarsdoktrin. Efter att ha varit en del av Warszawapakten och det tjeckoslovakiska försvaret med ryska trupper på egen mark fick Slovakien nu ta ansvar för sitt eget försvar. Efter delningen fick det slovakiska försvaret i princip byggas upp från början. 90 procent av de militära förbanden var förlagda till den tjeckiska delen. I gengäld fick man ärva merparten av den omfattande tjeckoslovakiska försvarsindustrin.

Medlemskap i EU och NATO har varit och är formellt av högsta prioritet för den slovakiska regeringen. Det har dock inte funnits en lika klar linje i Slovakien för NATO som i de flesta andra central- och östeuropeiska huvudstäder. I vissa fall har man från ledningens sida direkt betonat de eventuellt negativa sidorna av ett medlemskap. Slovakien är inte heller aktuell för medlemskap i alliansens förestående utvidgning. Ännu återstår viktiga steg för att Slovakien skall anses i tillräcklig utsträckning leva upp till demokrativillkoren för medlemskap.

Vad gäller medlemskap i EU inleds, som nämnts under avsnittet om EU:s utvidgning, anslutnings- och förhandlingsprocessen samtidigt med samtliga 11 kandidatländer våren 1998. Under 1998 får samtliga kandidatländer en av kommissionen ledd genomgång av unionens regelverk. Slovakien tillhör dock inte den grupp länder som kommissionen sommaren 1997 rekommenderade för förhandlingar om medlemskap. För Slovakien – liksom Lettland, Litauen, Bulgarien och Rumänien – äger genomgången rum inom ramen för den s.k. förmedlemskapsstrategin.

Ryssland har strävat efter att utveckla en speciell relation med Slovakien och mellan Ryssland och Slovakien finns långtgående avtal om vänskapligt och militärt samarbete.

Uppbyggandet av den slovakiska armén har pågått sedan självständigheten. I motsats till vad som är fallet i Tjeckien är tilltron till försvaret hög bland allmänheten.

Omstruktureringen av den slovakiska armén till en styrka bestående av specialiserade mobila elitenheter har också sammanfallit med målsättningarna inom ramen för PFF att involvera de forna Warszawapakts-stridskrafterna i internationella fredsbevarande insatser. Slovakien har också varit en av de mest entusiastiska förespråkarna för PFF. Man hade fram till januari 1998 600 man stationerade tillsammans med belgiska trupper i UNTAES i östra Slavonien i Kroatien.

### 3.11.3 Ungern

Östblockets sammanbrott åren 1989-90 innebar att Ungern för första gången på länge ställdes inför ett i princip självständigt säkerhetspolitiskt vägval. Ungrarna betraktar sig traditionellt såsom tillhörande den västeuropeiska kulturkretsen, och att på nytt förankra landet i denna framstod som den centrala målsättningen för ungersk säkerhetspolitik. Endast med dess hjälp skulle den nödvändiga demokratiseringen och moderniseringen av samhället kunna genomföras.

Ungern har alltsedan dess med växande målmedvetenhet sökt kvalificera sig för det eftersträvalda medlemskapet i EU och NATO. Den ungerska regeringen betraktar den europeiska integrationen som vilande på två pelare, EU för ekonomisk och NATO för militär och säkerhetspolitisk samverkan. Beslutet i Madrid att inbjuda Ungern till medlemskap i NATO samt EU-kommissionens

positiva utlåtande om den ungerska kandidaturen betraktas på ungersk sida som historiska händelser och som ett erkännande av de ansträngningar som gjorts för att omvandla det ungerska samhället och närma det till väst. I en bindande folkomröstning i november 1997 röstade 85 procent för NATO-medlemskap även om röstdeltagandet var lågt.

För Ungern innebär NATO-medlemskapet inte endast att de grundläggande säkerhetsbehoven täcks, utan också att Ungern inom NATO:s ram på ett helt annat sätt än tidigare direkt kommer att kunna medverka till bilägandet av de olika konflikterna i närområdet. Vad som dessutom är ett väsentligt ungerskt intresse är att såväl NATO som EU utvecklas på ett sätt som underlättar kontakterna med grannländerna och de stora ungerska minoriteterna i dessa, dvs. att dörrarna inte stängs för grannländerna utan att också dessa får möjlighet att ansluta sig. Därmed skulle optimala förutsättningar skapas för de ungerska minoriteternas fortbestånd inom demokratins och rätts-samhällets ram.

Det framhålls från ungersk sida att man i dagsläget inte anser sig utsatt för något militärt hot. Det tidiga 90-talets erfarenheter från kriget i Jugoslavien finns dock i färskt minne. Stridshandlingar pågick alldeles intill gränsen och berörde i några fall ungerskt territorium. Det instabila läget på Balkan ger också fortsättningsvis anledning till oro, något som är en i ungersk historia välkänd situation.

Beträffande de närmaste grannarna kan konstateras att relationerna till Rumänien efter regimskiftet där hösten 1996 radikalt förbättrats, och för första gången sedan Trianon-freden 1920 kan en konstruktiv dialog föras mellan de båda huvudstäderna om den ungerska minoritetens ställning i Rumänien. Utvecklingen i Slovakien ses däremot med växande oro och befaras kunna leda till inrikespolitisk stabilitet och ett ökat slovakiskt beroende av Ryssland. Risken för att den ungerska minoriteten görs till syndabock för landets problem bedöms vara stor. Det är ett klart ungerskt intresse att en slovakisk orientering mot Europa uppmuntras och att det demokratiska underskottet inte förvärras. Man ser sig här ha gemensamma intressen med Polen och Tjeckien.

Ryssland betraktas i dag inte som något problem för Ungern bortsett från det starka beroendet av ryska energileveranser. Men de senaste femtio årens erfarenheter räcker som grund för en stark motvilja mot ryska maktanspråk.

Parlamentet godkände redan 1994 den försvarsreform, som nu genomföres. Strukturellt innebär den dels en krympning och dels en förändring för att kunna lösa nya annorlunda uppgifter. Förband görs mobila och nya förband inrättas speciellt för internationella fredsbevarande uppgifter. Kvar finns allt färre förband med territorialförsvarsuppgifter. Det ungerska försvaret utvecklas entydigt mot ett större internationellt engagemang. Det finns en tydlig strävan mot internationell samverkan även utöver vad NATO-anslutningen innebär. På såväl bilateral (Ungern och Rumänien respektive Slovakien) som trilateral (Ungern, Slovenien och Italien) basis planerar man nu att upprätta gemensamma förband som är lämpade för fredsbevarande verksamhet.

#### **3.11.4 Österrike**

Det centrala spørsmålet på det utrikespolitiska området är Österrikes säkerhetspolitiska orientering, huruvida man skall förbli ett neutralt land, om ock med växande deltagande i NATO:s fredsbevarande och fredsskapande verksamhet, vilket är det socialdemokratiska partiet (SPÖ:s) aktuella position, eller ta steget fullt ut till medlemskap i NATO, som det andra koalitionspartiet, det konservativa ÖVP, sedan länge förespråkar. Debatten kommer sannolikt att intensifieras under våren i och med att regeringen senast den 1 april skall förelägga parlamentet sina slutsatser och rekommendationer i denna sak.

För dagen ser det snarast ut som om SPÖ och ÖVP icke kan enas om en gemensam ståndpunkt. Medan ÖVP bestämt och oavlatligt begär ett beslut om NATO-medlemskap, synes SPÖ icke villigt att gå längre än till ett fördjupat PFF-samarbete, kanske med en utfästelse att ånyo pröva saken efter nästa val 1999.

Om regeringen emellertid skulle komma att förorda ett NATO-medlemskap torde det komma

att kopplas till ett formellt avskaffande av Österrikes neutralitetslag och en folkomröstning. I debatten har också förekommit tankar om att avskaffa den allmänna värnplikten och införa en yrkesarmé.

Den österrikiska utrikespolitiken är i övrigt i hög grad koncentrerad till EU, som man liksom Sverige anslöt sig till 1995 och vars ordförande man blir under andra halvåret 1998. Alla unionens viktiga frågor såsom EMU, utvidgningen och agenda 2000 kommer att vara aktuella under det österrikiska ordförandeskapet. Det tas för givet och understödjs kraftigt av regeringen, att Österrike skall delta i EMU från början, och folkopinionen förefaller nu också att acceptera en sådan utveckling.

### **3.11.5 Ukraina**

Ukraina är viktigt ur ett strategiskt perspektiv inte bara för Ryssland utan även för Väst. Detta märks inte minst genom att EU, NATO och enskilda länder har tagit en rad initiativ för att främja den ekonomiska och säkerhetspolitiska utvecklingen i landet.

Ur Ukrainas synpunkt är det viktigt att inte ingå i något lands intressesfär eller hamna i någon form av säkerhetspolitisk gråzon.

Ukraina är ett land som historiskt är nära knutet både till Ryssland och Centraleuropa. Integration i de europeiska och transatlantiska strukturerna samt samarbete med Ryssland är prioriterade mål i landets utrikespolitik. I Kiev är man mån om att behandlas i samma kategori som de central- och östeuropeiska länderna i relationerna med Väst, och inte som ett OSS-land. Ukraina är associerat till OSS men deltar inte i det militära samarbetet eller den interparlamentariska församlingen. Samtidigt är man alltjämt beroende av nära kontakter med Ryssland på en rad områden, t.ex. energi och industriellt samarbete.

Förhållandet mellan Ukraina och Ryssland har förbättrats det senaste året. De tidigare trätöfrågorna om uppdelningen av Svartahavsflottan och ryska krav på tillgång till baser i Sevastopol har delvis fått en lösning genom ett avtal som reglerar de båda staternas nyttjande av baserna. En normalisering på avtalsplanet kan ge resultat i form av ett närmare ekonomiskt samarbete. Det återstår dock ett antal intressekonflikter mellan länderna emellan som kan få implikationer för den framtida relationen. Den främsta intressekonflikten ligger i Ukrainas öppna strävan väster ut. Man har visserligen intagit en mer försiktig hållning gentemot NATO än de flesta av sina centraleuropeiska grannar men ambitionen är att utöka samarbetet med NATO på olika områden. Det har inte minst de gemensamma övningar och det särskilda avtal som Ukraina erhöll med NATO i juli 1997 visat. Ukraina är dock öppet för samarbete på det militära området även med Ryssland. De båda länderna genomförde också hösten 1997 en gemensam flottövning i Svarta havet. Det finns planer på ytterligare övningsverksamhet mellan ukrainska och ryska flottenheter.

Ett strategiskt mål för Ukraina är att bli medlem av EU. Man är dock medveten om att förutsättningarna för närvarande saknas för medlemskap. EU har antagit en aktionsplan för Ukraina, varigenom fastställs prioriteringarna för EU:s stöd vad gäller en demokratisk och ekonomisk reformutveckling i landet. Landets reformsträvanden syftar till strukturella reformer, utveckling av den privata sektorn, en förbättring av investeringsklimat och bekämpning av korruption. Relationen regering – parlament präglas av motsättningar rörande takten på och inriktningen av reformprocessen. Det politiska intresset i landet koncentreras till parlamentsvalen i början av 1998 och presidentval påföljande år.

EU:s Partnerskaps- och samarbetsavtal (PSA) beräknas kunna träda i kraft under 1998. Avtalet kommer att utgöra en väsentligen förbättrad grund för ett mer och systematiskt samarbete mellan EU och Ukraina.

Ukraina har visat speciellt intresse för utvecklandet av förbindelserna med de baltiska staterna och i förlängningen också mot det nordisk-baltiska samarbetet. Detta bör också ses som uttryck för en önskan att ge sin utrikespolitik en dimension av samarbete med ett utökat EU. Det finns också ett ömsesidigt intresse mellan Ukraina och Polen att utveckla samarbetet.

### 3.11.6 Vitryssland

Den försiktiga reformpolitik som inleddes i Vitryssland efter landets självständighet har numera praktiskt taget upphört. De politiska och ekonomiska reformerna har avstannat, privatiseringen gått i stå och en återgång till en ökad statlig kontroll av ekonomin inletts. De kontroversiella konstitutionella reformer som genomfördes efter folkomröstningen i november 1996 har gett betydligt ökad makt åt presidenten.

Den negativa ekonomiska utvecklingen har fortsatt och de antidemokratiska krafterna har vunnit ökat utrymme i Vitryssland. Yttrande- och föreningsfriheten är starkt begränsad. Väst upplevs alltjämt av många som ett hot. Detta tillsammans med landets alltmer isolerade ställning i förhållande till omvärlden ger fortsatt anledning till stor oro. Det förtjänar dock i sammanhanget att nämnas att den sittande presidenten alltjämt är populär i breda lager. Vitryssland var under sovjettiden en av de mest välmående delrepublikerna.

Från officiellt håll har man i Minsk strävat efter ett närmare samarbete med Moskva och ett unionsavtal undertecknades mellan de båda länderna 1996. "Unionen" ansågs då som svårbedömbart och det är den alltjämt. Det man dock kan säga är att utvecklingen av kontakterna mellan länderna går trögt och ej motsvarande de förväntningar som den vitryska ledningen haft. Parterna har under 1997 visserligen ratificerat det dokument som utgör basen för unionen men skrivningen är mycket allmänt hållen, och en starkare integrationssträvan kommer sannolikt att låta vänta på sig, inte minst med tanke på den inrikespolitiska och ekonomiska utvecklingen i Vitryssland och de i övrigt ansträngda relationerna mellan de båda huvudstäderna. Från ryskt håll har man visat ett begränsat intresse för ett allt för långtgående samarbete, främst av ekonomiska skäl. En union skulle kosta allt för mycket för en redan hårt ansträngd rysk statskassa. NATO-utvidgningen har i Minsk förts fram som ytterligare ett skäl att utöka samarbetet på det militära området med Ryssland.

Även om intresse för samarbete är svalt från rysk sida torde det vara ett övergripande intresse att ha fungerande arbetsrelationer med Vitryssland. Landets geopolitiska läge blir ur rysk synpunkt intressantare och viktigare efter NATO-utvidgningen. Vitryssland har gräns med Polen och också med Ukraina, ett land med vilket Ryssland också har en särskild relation.

Utvecklingen i Vitryssland har varit föremål för särskilt intresse från EU:s sida. Under 1997 vidtogs restriktioner vad gäller kontakter på ministernivå samt begränsningar vad gäller utvecklingsamarbete i syfte att till den vitryska ledningen förmedla budskapet om hur allvarligt man ser på läget.

Formerna för en av OSSE beslutad närvaro i Minsk har ifrågasatts av Vitryssland, som motsatt sig permanent OSSE-närvaro.

# 4. Oroshärddar i Europa och dess närhet

Vid den bedömning som nu kan göras om hot och risker som på ett eller annat sätt berör Europa är det framför allt säkerhetsfrågorna i södra och sydöstra Europa samt i Mellanöstern som sannolikt kommer att tillmätas större betydelse under åren framöver. Trots de många framsteg som gjort under senare år kvarstår en rad problem i Central- och Östeuropa, däribland flera minoritetsproblem och ännu finns en risk att en del av dem kan komma att utmynna i eller utnyttjas i allvarigare kriser och konflikter. Ett annat problem utgör den ännu ofullgångna demokratiseringsprocessen särskilt i Vitryssland men även i Slovakien. Potentiella konflikter i de central- och östeuropeiska länderna måste emellertid ställas i proportion till de kriser och konflikter som existerar redan i dag på andra håll.

Bland kriser och konflikter i Europa och dess närhet torde få ha haft större inverkan på Europas säkerhet under de senaste åren än konflikten i länderna i f.d. Jugoslavien. Europas säkerhet kommer även framledes att präglas av det fortsatt instabila läget på *Balkan*. I Medelhavsområdet kvarstår risken för en öppen *konflikt mellan Grekland och Turkiet* så länge Cypernfrågan inte fått sin lösning, detta trots de bägge ländernas NATO-medlemskap och trots att Grekland också är medlem i EU. *Mellanösternregionen* fortsätter att tillhöra världens säkerhetspolitiskt mest känsliga och utsatta områden. Större delen av Mellanöstern och Nordafrika präglas av ökad politisk och social oro och instabilitet och tillförs dessutom en extra hotfull dimension genom riskerna av att några av regionens länder redan har eller skaffar sig kärnvapen eller andra massförstörelsevapen. *Kaukasusområdet*, slutligen, fortsätter att präglas av spänningar mellan olika folkgrupper och nationer. Även Ryssland har traditionella intressen i området. Det kan inte uteslutas att ytterligare konflikter utbryter. Kaukasus är av betydelse såväl för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Centralasien som för den framtida energiförsörjningen i världen.

## 4.1 Balkan

Europas säkerhet kommer under många år framöver att präglas av upplösningen av det gamla Jugoslavien. Två år har nu gått sedan Daytonavtalet satte punkt för kriget i Bosnien-Hercegovina och Kroatien. Trots framstegen som gjorts, inte minst vad gäller implementeringen av Daytonavtalets militära del men även på det civila området, tycks det framför allt vara närvaron av ca 35 000 soldater i den multinationella styrkan SFOR under NATO:s ledning som hindrar parterna från att på nytt gripa till vapen.

Freden är ännu inte fast förankrad. De politiska ledarna på alla tre sidorna bedöms fortfarande laborera med den militära optionen som ett medel för att uppnå sina syften. Mandatet för SFOR går ut i juni 1998. Samtidigt är de flesta bedömare ense om att ett långvarigt internationellt engagemang, inte minst en militär närvaro efter SFOR, är nödvändigt för att fredsprocessen skall ha en rimlig chans att lyckas och för att stödja det civila återuppbyggnadsarbetet.

I den fortsatta hanteringen av Bosnienkonflikten är det stora värden som står på spel för det internationella samfundet: att förhindra att krig uppstår på nytt och också att Bosnienkonflikten sprids, liksom att förhindra en permanent delning av Bosnien och därmed signalera att etnisk rensning inte kan accepteras av det internationella samfundet; att trygga de framsteg som gjorts sedan Daytonavtalet undertecknades, inte minst på det humanitära området och därmed möjliggöra försoning bland folken och återuppbyggnad av Bosnien-Hercegovina. Därtill kommer den fortsatta hanteringen av konflikten att, liksom framhållits tidigare i rapporten, ha betydelse för trovärdigheten av det "nya NATO" och alliansens krishanteringsförmåga liksom NATO-samarbetet i stort.

I Bosnien-Hercegovina och delvis i Kroatien kommer Europa fortsättningsvis att behöva koncentrera sina ansträngningar på en situation *efter krig*. Vad beträffar den ännu olösta albanska frågan kommer ökade ansträngningar att krävas för att *undvika kriget*. På samma sätt som de bosniska och kroatiska krigen har den albanska frågan sådan sprängkraft att den riskerar att få allvarliga konsekvenser för övriga Europa.

Den närhet som de övriga europeiska staterna känner till regionens länder inger dels oro för vilka allianser som kan slutas om en konflikt eskalerar, dels hopp om att det finns en hög beredskap att lösa konflikter som uppstår. En fortsatt europeisk integration leder sannolikt till att risken gradvis minskar för att EU:s kandidat- och associationsländer i regionen dras in i allvarliga konflikter. Men alltså kvarstår en stark koppling till flera problematiska frågor av strategisk betydelse, t.ex. förhållandet Grekland-Turkiet, islams plats i Europa, Rysslands roll efter kalla kriget och USA:s engagemang i Europa.

Det finns en positiv utveckling i fredsprocessen i Bosnien-Hercegovina. Ekonomisk återhämtning pågår i de bosniakiska och kroatiska områdena, men den måste nå en tillräcklig hastighet och inkludera de serbiska delarna så att hela befolkningen ser fördelarna med freden. Regionen erbjuds ett perspektiv att integreras i de europeiska samarbets- och säkerhetsstrukturerna, men de positiva effekterna är ännu inte synliga.

Albanerna är spridda över Jugoslavien (Kosovo), Makedonien och Albanien. Frågan om deras ställning har stor sprängkraft. Det kosovoalbanska ledarskapets icke-vålds politik under de senaste sex åren i Kosovo är på väg att överges. Det serbiska förtrycket som bl.a. tar sig uttryck i extrem serbisk nationalism och terrorism möts av en ökande albansk terrorism med stöd också från grupper i Albanien. Den demografiska utvecklingen hos är i sig ett argument för att *status quo* inte kan behållas.

Såväl i USA som i Europa föreställer man sig en långtgående autonomi för Kosovo, men inom ramen för Förbundsrepubliken Jugoslavien. Albanerna i Makedonien har ett bättre utgångsläge socialt och i fråga om hur de mänskliga rättigheterna respekteras, men den politiska utvecklingen är i hög grad beroende av och underordnad den i Kosovo.

En konflikt i Kosovo skulle få långtgående konsekvenser. Den jugoslaviska regeringen ser Kosovo som en vital del av landet och skulle med all sannolikhet försvara dess fortsatta tillhörighet till Jugoslavien också militärt. Albanerna bedöms ha god tillgång till vapen, inte minst från ett fortsatt instabilt Albanien. Kriget skulle därmed kunna stå för dörren. Makedoniens albaner skulle i ett sådant läge kunna förväntas ta parti för sina nordliga grannar. Makedonien skulle riskera att splittas och bli indraget i en väpnad konflikt. Vissheten om Makedoniens utsatta position i regionen utgör en viktig grundval för FN-styrkan UNPREDEP:s existens i den norra delen av landet. Om ett regelrätt krig uppstår i Kosovo är det dessutom få som tror att Albanien skulle kunna hålla sig neutralt någon längre tid.

En positiv utveckling i Kosovo är emellertid möjlig om en grundläggande politisk förändring kommer till stånd i Belgrad. Det jugoslaviska samhällets fortsatta stagnation och den serbiska nationalismens starka ställning har emellertid bidragit till att landets politiska ledning reagerar negativt och okänsligt på så gott som all form av förändring i sitt land. Internationella medlingsuppdrag i Kosovofrågan och omvärldens påtryckningar har ännu inte gett något nämnvärt resultat och hoppet står snarare till en positiv vändning i landet, i form av en allmän demokratisering av det politiska systemet, ekonomisk utveckling, ett närmande till Europa och en vilja hos såväl serber som kosovoalbaner att lösa frågan med politiska medel.

## 4.2 Turkiet i ett regionalt perspektiv

Turkiet är genom sin storlek, militära kapacitet, sitt strategiska läge mellan Europa och Asien och sin ekonomiska potential en klart betydelsefull aktör i en på många håll instabil region. Turkiet uppvisar en påtaglig mångfald i sina utrikesrelationer med starkt problematiska relationer till de



flesta av sina grannländer, har länge genomlevt väpnade konflikter inom de egna gränserna och kännetecknas även i övrigt av politisk instabilitet.

Turkiets säkerhetspolitiska miljö är utomordentligt komplex. Turkiet har sedan i början av 1950-talet tillhört NATO och utgjorde under det kalla kriget en viktig flank mot Sovjetunionen. I det förändrade säkerhetspolitiska läge som uppstått i och med det kalla krigets slut, har övriga NATO-länder i stället kommit att se Turkiet som något av en politisk och militärstrategisk utpost i ett fortsatt instabilt Mellanöstern och en viktig aktör i den strategiskt betydelsefulla exploateringen av olja och gas i och kring Kaspiska havet.

Norrut handlar det djupast sett om konkurrensförhållandet gentemot Ryssland, främst vad avser inflytande i Kaukasus. Österut och söderut rör det såväl en ideologisk motsättning med Iran som en ekonomisk-politisk intressekonflikt med Irak samt militärpolitisk spänning med Syrien. Härigenom, och genom Turkiets nya samarbetsförhållande till Israel, framstår Turkiet alltmer som en faktor i fredsprocessen i Mellanöstern. Söderut ligger Cypern och västerut Grekland. Cypernkonflikten (se nedan) och det konfliktfyllda grek-turkiska förhållandet framstår, jämte konflikterna på Balkan, som de sannolikt allvarligaste i Europa.

Relationerna mellan Grekland och Turkiet är sedan lång tid ansträngda och präglas av stor misstro. Bakom denna misstro finns en gemensam historia som både förenar och skiljer. Greklands EU-medlemskap och det faktum att både Grekland och Turkiet är NATO-medlemmar utgör samtidigt återhållande faktorer i de bägge ländernas konfliktfyllda relation.

Egeiska havet är av strategiskt intresse för Grekland och Turkiet såväl ur ekonomisk (naturresurser, inte minst olja) som logistisk synpunkt (sjöfart mellan turkiska hamnar och mellan Svarta havet och Medelhavet). Frågetecknen rör främst de skär som kan ligga till grund för bestämningen av Territorialgränsen. Vidare utgör den av Turkiet ej ratificerade havsrättskonventionen och därmed utvidgningen av territorialvattengränsen till tolv sjömil ett ständigt tvisteämne mellan länderna. Turkiet skulle, om konventionen tillämpades, riskera att sjöfartsleder mellan olika turkiska hamnar inte skulle kunna dras på eget territorialvatten. Därtill utgör gränsdragningen i luftrummet ovanför Egeiska havet ett ytterligare tvisteämne.

Ett centralt inslag i Turkiets utrikespolitiska orientering, som accentuerats ytterligare i samband med aktuella utvidgningsprocesser både inom NATO och EU, men som kompliceras av motsättningarna med Grekland och Cypernkonflikten, är landets ambition att befästa en europeisk identitet och att i framtiden tas upp som medlem i EU. Ett tydligt åtagande från EU:s sida med denna innebörd har eftersträvat. Ur turkiskt perspektiv kom därför resultaten från EU-toppmötet i Luxemburg i december 1997 att betraktas som en allvarlig motgång när Turkiet inte fick status som kandidatland. Turkiet har haft associationsavtal med EU sedan 1963 och 1987 ansökte landet om fullt medlemskap.

Inrikespolitiskt hindras den turkiska demokratin i sin utveckling av det antagonistiska förhållandet mellan den sekulära staten och dess utmanare, framför allt vissa kurdiska separatister och islamisterna. I januari 1998 förbjöds det islamistiska välfärdspartiet – Turkiets största politiska parti. Risken anses föreligga att den islamistiska rörelsen radikaliseras under rådande politiska förhållanden.

Sammanfattningsvis framstår Turkiet å ena sidan som en naturlig västallierad genom sitt sekulära statsskick – trots islams helt dominerande ställning i samhället, sitt mångåriga medlemskap i NATO, sina nära relationer med EU (tullunion) och sin centrala roll i sydöstra Europa, men å andra sidan som ett land med allvarliga politiska problem inte minst vad gäller efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, konflikten med kurdiska separatister, militär närvaro i norra Irak och de konfliktfyllda relationerna med Grekland.

## 4.3 Cypernkonflikten

Cypernfrågan vars grund är de motsättningar som finns mellan den grekiska majoriteten och den

turkiska minoriteten på ön, är den allvarligaste konflikten mellan Grekland och Turkiet. Förenta nationerna, Europeiska Unionen och Förenta staterna har under senare tid förnyat sina ansträngningar att nå en politisk lösning. De direkta förhandlingar som ägt rum mellan grek- och turkcyprioter har hittills varit resultatlösa även om samtalen fortsätter.

De grekcypriotiska planerna på att installera rysktillverkade luftvärnsmissiler samt det nyligen ingångna associationsavtalet mellan turkcyprioterna och Turkiet om ekonomisk och försvarspolitisk integration har knappast underlättat ansträngningarna att nå en för bägge parter acceptabel lösning.

För det fall de ryska luftvärnsrobotarna faktiskt levereras, kommer de, enligt de flesta bedömare, knappast att utgöra något militärt hot mot den militära stormakten och NATO-medlemmen Turkiets egna territorium. Däremot innebär en utplacering av robotarna att ett grekcypriotiskt luftherravälde över Cypern de facto skapas. Härigenom kan utplaceringen få långtgående politiska implikationer med höjd spänning, blockering av de FN-ledda samtalen och möjligen ytterligare steg mot en integrering av det turk-cypriotiska området till Turkiet som påföljd, och i militärt hänseende ett turkiskt luftangrepp mot installationerna.

Cypernfrågan har även en EU-dimension, dvs. EU:s utfästelse att inleda medlemskapsförhandlingar med Cypern sex månader efter att EU:s regeringskonferens avslutats samt EU:s tullunionsavtal med Turkiet som nyligen trätt i kraft och Turkiets önskan att knytas närmare EU. Grekland har en nyckelroll inom EU i dessa frågor. De spända relationerna mellan Grekland och Turkiet har allvarliga återverkningar på EU:s relationer till Turkiet.

Turkcyprioternas ledare Rauf Denktash har efter Luxemburgmötet den 12-13 december deklarerat, att turkcyprioterna inte anser sig kunna delta i medlemskapsförhandlingarna. Som svar på EU-förhandlingar med Cypern har Turkiet och turkcyprioterna, som nämnts ovan, även hotat med att, parallellt med grekcyprioternas integration med EU, integrera det turk-cypriotiska området med Turkiet. Förhoppningarna från EU:s sida är att medlemskapsförhandlingar (med turkcypriotiskt deltagande) skall komma till stånd, ändra perspektivet i regionen och gjuta liv i de FN-ledda samtalen.

## 4.4 Mellanöstern och Nordafrika

Mellanösternregionen har länge hört till världens säkerhetspolitiskt sett mest känsliga och utsatta områden, inte bara som centrum för den snart 50 år långa konflikten mellan staten Israel å ena sidan, och det palestinska folket och de arabiska grannländerna å den andra, utan också i mötet mellan religioner och modern sekularism, i konflikter som tydliggörs både genom knapphet på land och vatten, ojämn och svag ekonomisk tillväxt, ekonomisk ojämlikhet, snabb befolkningstillväxt och en försvarande sammanflätning av religiösa och politiska frågor. I Mellanöstern finns också mer än hälften av världens nu kända oljereserver och en regional stormaktsrivalitet som lett till en fortgående kvalitativ och kvantitativ militär upprustning. I en värld av växande ömsesidigt beroende påverkar en konflikt i Mellanöstern och Nordafrika också Europas säkerhet.

Få konflikter är så sammansatta och så mångfacetterade som den mellan Israel och det palestinska folket. Den eufori som omgav fredsprocessen i Mellanöstern när Israel och PLO 1993 undertecknade principdeklarationen om palestinskt självstyre, när Israels fredsavtal med Jordanien undertecknades 1994 och när Israel och PLO 1995 undertecknade interimsoverenskommelsen om det utvidgade palestinska självstyret på Västbanken och i Gaza, har förbytts i bitter antagonism och frustration. Mordet på premiärminister Yitzak Rabin ökade osäkerheten inför framtiden hos båda folken. Efter valet och regeringsskiftet bromsades fredsprocessen upp.

Större delen av Mellanöstern och Nordafrika präglas av ökad politisk och social oro och instabilitet – en utveckling som i många fall accentueras av bristen på demokrati och respekt för grundläggande mänskliga rättigheter. Risken för fortsatta allvarliga konflikter i området utöver kärnkonflikten mellan Israel och det palestinska folket tillförs dessutom en extra hotfull dimen-

sion genom de risker som föreligger att några av regionens länder redan har eller skaffar sig kärnvapen eller andra massförstörelsevapen och långräckviddiga missiler för dessa vapen. Därtill har regionens konflikter ofta direkta eller indirekta kopplingar till varandra. Det bör dock noteras att den israelisk-palestinska fredsprocessen i dag sannolikt får mindre återverkningar i arabvärlden som helhet, än tidigare.

Före den irakiska invasionen av Kuwait 1990 ägde Irak såväl kemiska som biologiska stridsmedel och ansågs även ha kommit långt i sina ansträngningar att utveckla kärnvapen. Gulfkriget blev en katastrof för Irak och de sanktioner som FN införde mot landet efter kriget är avsedda att bestå till dess FN-uppdraget att få bort Iraks massförstörelsevapen slutförts. Det största återstående frågetecknet gäller i vad mån Irak fortfarande har eller försöker utveckla biologiska stridsmedel. Den formella uppslutningen kring FN-sanktionerna mot Irak består, men genom att flera av regionens länder upplever att folkrätten tillämpas med olika måttstockar i olika länder har USA:s trovärdighet i Mellanöstern under senare tid kommit att bli lidande. Den bristande trovärdigheten vänder nu arabvärlden mot USA i hanteringen av Irakfrågan.

Iran är i kraft av sin storlek och sitt geopolitiska läge en aktör av stor strategisk betydelse i Mellanöstern och Centralasien. Landets regionala roll torde dessutom ha ökat de senaste åren på grund av Iraks starkt reducerade inflytande efter Gulfkriget och trots Förenta staternas långvariga och långtgående försök att isolera Iran. Sedan en domstol i Tyskland 1997 fann den iranska statsledningen skyldig till statsterrorism efter ett bombdåd i Berlin fem år tidigare, har EU:s dialog med Iran varit avbruten. Med rysk och kinesisk hjälp uppges Iran nu vara i färd med en ambitiös uppbyggnad av sin krigsmakt som enligt uppgift även skall inkludera missiler med en tillräcklig räckvidd att nå Israel inom de närmaste åren. Å andra sidan uppges Israels kärnvapenbestyckade missiler kunna träffa mål i Iran redan i dag. Valet 1997 av en ny president har väckt förhoppningar om politiska reformer i Iran. Det är dock ännu för tidigt att avgöra om landet tar steget in på en sådan väg. Retoriken i förhållande till utlandet från åtminstone delar av det iranska ledarskapet – också vis a vis väst – har tonats ner och signaler har sänts ut om en öppning i relationerna till Förenta staterna.

Förenta staternas isoleringspolitik mot Iran har inte bara lett till allvarliga meningsmotsättningar mellan USA och dess närmaste allierade, utan riskerar enligt många bedömare att också bli kontraproduktiv i regionen. Iran är nu i färd med att förbättra sina relationer med Gulfstaterna, inklusive Saudiarabien, en av USA:s främsta allierade i regionen, som ännu fruktar Irak och som störs av vad man anser vara USA:s alltför reservationslösa uppslutning bakom Israel även när Israel anses obstruera fredsprocessen, och med ärkefienden Irak.

Gulfkriget och Sovjetunionens kollaps gav USA ett dominerande inflytande i Persiska viken. Detta inflytande tycks i dag vara mindre självklart. USA:s militära närvaro i regionen är nu större än vid tiden före Gulfkriget, men i vad mån Förenta staternas politiska ställning i regionen är i färd att förändras på ett mer genomgripande sätt eller ej, kommer kanske framför allt att bero på USA:s fortsatta agerande i fredsprocessen liksom USA:s politik gentemot Irak och eventuella öppning mot Iran.

Praktiskt taget alla Nordafrikas länder har stora ekonomiska och sociala problem beroende på tidigare eller pågående konflikter, mycket ojämn resursfördelning, vatten- och råvarubrist, svag ekonomisk utveckling och stark befolkningstillväxt.

Den kraftiga befolkningstillväxten, ökade fattigdomen och ökade inkomstklyftorna i regionen medför omfattande sociala problem som ibland tar sig uttryck i västfientlig fundamentalism, terrorism mot stat och enskilda individer och mot utländska intressen samt flyktingströmmar från regionen. Även skillnader i förhållandet till västvärldens syn på samhällssystem, demokrati och respekten för mänskliga fri- och rättigheter kan komma att utgöra problem för stabiliteten.

Den eskalerande våldsutvecklingen i Algeriet har intensifierats ytterligare det senaste året. Konflikten har sitt ursprung i annullerandet av parlamentsvalet 1992. I december 1991 blev den islamiska räddningsfronten FIS det största partiet och ansågs ha stora möjligheter att erövra reger-

ingsmakten vid den till januari 1992 planerade andra valomgången. Presidenten inställde dock, på arméns inrådan, den andra valomgången och trädde själv tillbaka för det s.k. Höga säkerhetsrådet bestående av militära och civila deltagare.

Konflikten kännetecknas av de algeriska myndigheternas oförmåga eller bristande vilja att skydda den civilbefolkning som det senaste året alltmer drabbats av brutala överfall och massakrer. Under den snart fem år långa konflikten uppges uppemot 80 000 civila ha dödats. Omvärlden har i huvudsak förhållit sig passiv till mördandet och de styrande i Alger har länge avvisat all utländsk inblandning. EU har dock under senare tid intensifierat ansträngningarna för att påverka händelseutvecklingen i Algeriet och man har bl.a. sändt en högnivådelegation för att diskutera den accelererande våldsutvecklingen i landet. Även EU-parlamentet skickade en parlamentarisk delegation till Algeriet i februari 1998. Det är dock ännu för tidigt att dra några slutsatser om vilka resultat dessa besök kommer att leda till.

Det största hotet mot Europa från framför allt Mellanösternregionen låg tidigare i risken för att en konflikt skulle leda till en öst-västlig storkonflikt. Detta hot har efter Sovjetunionens kollaps minskat till att bestå i spridningseffekter av en förvärrad och utvidgad konflikt i form av angrepp med massförstörelsevapen gentemot länder i eller utanför regionen. Interna och mellanstatliga konflikter i regionen kopplat till befolkningstillväxt och den fattigdom som existerar i dessa länder, skapar flyktingproblem som i sig skapar instabilitet och spänningar i regionen med konsekvenser även för Europa.

## 4.5 Kaukasus och Centralasien

Kaukasus har i ett historiskt perspektiv betraktats som Rysslands "bakgård", och Ryssland strävar fortfarande efter att säkra ett långvarigt inflytande i området. Kaukasus är av betydelse såväl för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Centralasien som för den framtida energiförsörjningen i världen. Kaukasus fortsätter att präglas av spänningar mellan olika folkgrupper och nationer, och det kan inte uteslutas att ytterligare konflikter utbryter. Kriget i Tjetjenien liksom striderna i Azerbajdzjan/Armenien (Nagorno-Karabach) och i Georgien (Abchasien och Sydossetien) har visserligen upphört, men de grundläggande orsakerna bakom konflikterna, främst självständighetssträvanden, har inte lösts

Det ryska agerandet i de tre konflikterna i södra Kaukasus har mött liten internationell kritik då Väst varken tycktes ha intresse eller vilja att blanda sig i dessa konflikter. Med undantag för Nagorno-Karabach har Ryssland också i stort sett fått sköta fredsprocesserna själv. Ryssland har fredsbevarande soldater i samtliga konflikter, utom just i Nagorno-Karabach.

I de fattiga republikerna norr om Persiska viken avtecknar sig sedan ett par år tillbaka en begynnande geostrategisk rivalitet mellan främst Ryssland och USA om oljan och gasen i och kring Kaspiska havet. Området, som omfattar republikerna Azerbajdzjan, Kazakstan, Turkmenistan och Uzbekistan, har blivit storpolitiskt intressant – både Ryssland och USA har såväl ekonomiska som militärstrategiska och allmänpolitiska intressen i regionen. En gammal rysk-sovjetisk maktsfär har öppnats för amerikanska och andra bolag. Här formas nya allianser bl.a. om var olje- och gasledningar skall dras. Alla de aktuella olje- och gaskällorna ligger långt från de tilltänkta konsumenterna varför det kommer att krävas stora, dyra och sårbara pipelinesystem och ledningarna måste gå över många staters territorium. Kring de två stormakterna grupperar sig andra länder som också har intressen i spelet om oljan – Turkiet, Azerbajdzjan, Uzbekistan och Pakistan runt USA; Iran, Kazakstan och Armenien runt Ryssland. Kina, i sin egenskap av blivande energiimportör under 2000-talet, har också intressen i den kaspiska oljan.

Persiska viken förblir inom överskådlig tid världens absolut viktigaste leverantör av olja till världsmarknaden, men ännu inte exploaterade energikällor på andra håll kan få ökad betydelse. Hur stora oljetillgångarna runt Kaspiska havet egentligen är tvistas det om, men dagens beräkningar varierar mellan 90 och 200 miljarder fat olja. Det skulle betyda att Kaukasus och Centrala-

sien tillsammans har ungefär lika mycket olja som Irak. Det är alltså inte fråga om något alternativ till Persiska viken, snarare ett komplement.

Både USA och Ryssland säger sig eftersträva stabilitet och välstånd i regionen och bägge stater torde i praktiken ha ett gemensamt intresse av att motverka sönderfall, inbördeskrig och etnisk splittring i de ännu bräckliga nyblivna staterna. Framför allt fruktar såväl USA som Ryssland att extremistiska islamiska rörelser skall sprida sig till området och skaka om hela den nuvarande ordningen. Det är inte minst i detta sammanhang som Irans och Turkiets djupa inblandning i maktspelen om Kaukasus och Centralasien – de har tidvis kommit att fungera som ett slags ombud för Ryssland respektive USA i regionen – fått en alldeles särskild säkerhetspolitisk betydelse.

# 5. Framtida konflikter och militärteknisk utveckling

I Sveriges närområde finns stora mängder av kärntekniskt avfall från både civil och militär verksamhet främst i Kola regionen. Även det kemiska avfallet som finns i stor mängd i Ryssland kommer att kräva stora resurser och ta åtskilliga år att förstöra. De konflikter och krig som kan tänkas förekomma i framtiden kan ta sig många olika uttryck alltifrån politiska och ekonomiska påtryckningar till kärnvapenkrig. I det följande redovisas några trender beträffande mål och medel för maktutövande och krigföring som var synliga redan inför det senaste försvarsbeslutet men som nu har blivit tydligare.

## 5.1 Framtida konflikters karaktär

### 5.1.1 Nya konfliktmönster

De traditionella strategiska geopolitiska intressekonflikterna mellan stater har efter Sovjetunionens och Warszawapaktens upplösning minskat i betydelse. Ett alltmer omfattande ömsesidigt beroende och internationellt samarbete inom politik, ekonomi och säkerhet medför att öppen konfrontation undviks. Staterna söker tillgodose sina politiska, ekonomiska och handelspolitiska intressen med andra medel än militära. Hoten om väpnade angrepp av traditionellt slag avtar.

Det hindrar inte att konflikter ändå uppstår och att stater, och i ökande utsträckning även andra aktörer i form av politiska eller religiösa grupper eller brottsliga organisationer, kan söka utöva hot och påtryckningar också med andra än konventionella militära medel och i en sådan omfattning att det får säkerhetspolitisk relevans. Säkerhetspolitiken i de flesta länder vidgas därför till att ta hänsyn till tänkbara risker, hot och svåra påfrestningar på samhället av även andra slag än väpnat angrepp mot landets frihet och oberoende. De moderna samhällenas komplexitet skapar i många fall en sårbarhet för störningar och starka beroendeförhållanden som kan utnyttjas t.ex. för ekonomiska påtryckningar, storskalig organiserad brottslighet, destabiliserande verksamhet, sabotageinsatser eller manipulering av informationsförsörjningen. Till detta kommer de svåra påfrestningar som kan följa av naturkatastrofer eller andra extraordinära händelser.

I dagsläget är, i de flesta fall, risken för att konflikter skall övergå i väpnat våld större inom än mellan stater, även om andra stater i regel också är inblandade eller i varje fall understöder någon part. Bakom våldsupptrappningen ligger ofta instabila statsledningar med sviktande legitimitet, sociala missförhållanden, förtryck och fattigdom. Konflikterna kan skärpas genom att olika fraktioner söker utnyttja etniska, nationella eller religiösa motsättningar för sina syften. I Europa och dess närområde finns de största riskerna för denna typ av krig i östra Europa och på Balkan, i Kaukasusområdet, i hela Mellanöstern och i norra Afrika. Men det finns också västeuropeiska konflikter av detta slag i Nordirland och Baskien.

De maktmedel och möjligheter till påverkan som utnyttjas omfattar ett brett spektrum alltifrån propaganda och diskriminering, sabotage och våldsinsatser till regelrätta militära företag. Hot och förtryck, strävan efter kontroll över informationsspridning och ett brutalt uppträdande utgör ofta karakteristiska inslag i denna typ av konflikter och krig. Terroristinsatser kan förekomma även långt från det primära konfliktområdet i syfte att väcka uppmärksamhet, utöva påtryckningar och påverka opinioner. De tekniskt och ekonomiskt ofta ganska svaga parterna har i regel en relativt konventionell beväpning. Risken finns dock att även ganska små organisationer kan få tillgång till mycket kvalificerade vapen inklusive icke-konventionella sådana. Det finns en risk att terroristgrupper kan utnyttja någon form av massförstörelsevapen.

Det internationella samfundet har generellt svårigheter att ingripa i konflikter inom länder.

Det beror på att det internationella systemet egentligen är avpassat för att hantera konflikter och förhållanden mellan regeringar. De ingripanden som ändå sker görs med det berörda landets medgivande eller i enlighet med FN-stadgans kapitel VII om inskrivande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar för att återställa internationell fred och säkerhet.

Ingripanden i konflikter inom länder kan ske för att hindra spridning av konflikten, av humanitära skäl eller för att förhindra andra negativa konsekvenser som en stat i upplösning kan få för sin omgivning. Världssamfundet söker utveckla militär förmåga som kan sättas in effektivt och med liten risk för egna förluster och med så små skadeverkningar för civilbefolkning och dess egendom som möjligt. Ambitionen är också att en sådan insats skall kunna kombineras med humanitära, konfliktlösnande och samhällsuppbyggande aktiviteter. Syftet är att finna en konstruktiv lösning på konflikten som kan skänka regionen en framtida stabilitet utan fortsatt militär närvaro från världssamfundets sida.

### **5.1.2 Risken för krig mellan länder kan inte uteslutas**

Öppna krig mellan länder har blivit mindre vanliga. Sådana krig kan dock inte uteslutas, de är tänkbara lokalt eller regionalt både i Europa och i andra delar av världen.

Parterna i en konflikt som riskerar att utvecklas till ett väpnat våld kan som diskuterats i det föregående vilja agera utan att öppet krig bryter ut. Stridshandlingar kan därför förväntas föregås av och genomföras samtidigt med andra former av maktutövning, genom hot och påtryckningar, sabotage, subversiv verksamhet, ekonomisk och psykologisk krigföring etc. Det torde också bli än svårare att urskilja tydliga gränser mellan konflikter på olika nivåer. Förmågan att hantera olika former av konflikt får ökad betydelse. Därvid spelar förmågan att kunna genomföra väpnade stridshandlingar en betydelsefull roll för möjligheterna såväl till maktutövning som att motstå påtryckningar.

En stor del av världens krigsmakter utvecklas fortfarande för att kunna föra krig med moderna medel mot en modernt utrustad motståndare. Erfarenheterna från tidigare krig spelar därvid en stor roll. Gulfkriget tydliga demonstration av bl.a. betydelsen av ledningssystem och precisionsvapen påverkar mycket den utveckling av militärteknologi och taktiskt och operativt tänkande som sker idag.

I ett framtida öppet krig med moderna medel kommer sannolikt alltmer sofistikerade precisionsvapen och avancerade ledningssystem inklusive telekrigföring att spela en väsentlig roll.

Modern manöverkrigföring innebär att striden förs samordnat över hela operationsområden. Insatsområden kan komma att växa upp och försvinna snabbt. Framtida konflikter både på medelhög och hög konfliktnivå torde karakteriseras av intensiva och snabba operationer i högt tempo utan klara frontlinjer och som utkämpas över stora ytor. Omväxlande med dessa kan också lugnare skeden förekomma där parterna agerar politiskt och diplomatiskt parallellt med förberedelser för fortsatt militärt agerande.

Även krig mellan länder kan dock komma att föras på låg teknisk nivå. Många länder saknar tillgång till moderna stridsmedel eller har sådana endast i begränsad utsträckning. Även i utvecklade länder finns ofta en blandning av moderna välutrustade förband och enklare förband med äldre utrustning. Det är därför fullt möjligt att också framtida krig i varje fall till del kommer att utkämpas med traditionella medel och metoder, inklusive gerillabetonad krigföring. Erfarenheten talar för att även dessa krigsformer kan vålla stora skador och förorsaka mycket mänskligt lidande. Stridshandlingar på låg teknisk nivå kan också vara svåra att bemöta med högteknologiska medel, vilket bl.a. kan få betydelse för möjligheterna att genomföra fredsframtvingande insatser med låga förlustrisker.

Massförstörelsevapen – taktiska kärnvapen, kemiska och även biologiska stridsmedel – kan också bli medel. Ett antal stater har deklarerat innehav och en ytterligare spridning av dessa vapen är trots ansträngningar på nedrustningsområdet svår att helt förhindra. Risken finns att särskilt någon extrem eller auktoritär regim känner sig lockad att använda eller hota med

massförstörelsevapen för att nå sina politiska syften eller i ett pressat läge känner sig nödsakad att tillgripa dem.

## 5.2 Samhällets sårbarhet

### 5.2.1 Livsvillkorens långsiktiga förändring

De grundläggande villkoren för människors liv förändras långsiktigt i en mängd avseenden. Den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen har, sett över en längre period, för många människor skapat en standard som tidigare var fullständigt ouppnåelig. Det gäller t.ex. tillgång till mat, bostad, kunskaper, frihet att välja, möjligheter att kommunicera och resa. Men det är inte så att de förbättrade livsvillkoren är för alltid givna eller jämnt fördelade över världen.

Levnadsvillkoren kan hotas av att naturresurserna genom befolkningstillväxt och ökande anspråk inte längre räcker till, av att den samhälleliga verksamheten förstör miljön eller påverkar klimatet, av att sjukdomar och farsoter härjar, av att samhällena inte förmår skapa en rimligt rättvis resursfördelning eller skydda invånarna mot brottslighet. I många områden är redan idag tillgången på livsmedel och färskvatten mycket begränsad. Jordar eroderas och försaltas, vatten och andra naturresurser förbrukas i större utsträckning än vad som är ekologiskt hållbart. Miljöförstörelsen inte minst i de forna kommunistländerna i vår egen närhet har lett till uppenbara problem för hälsa och välfärd. Strålningsriskerna från både civil och militär verksamhet i bl.a. Murmanskregionen utgör ett allvarligt problem. Förändringar i handelsmönster och industriella villkor kan urholka basen för tidigare välstånd. Frågor av denna art har beredningen diskuterat i tidigare rapporter.

Att långsiktigt trygga de grundläggande levnadsvillkoren utgör därför en fråga av stor betydelse för människors säkerhet i vid mening. Det är något som kräver breda insatser inom en stor mängd områden, politiska, ekonomiska och sociala. Det kräver medvetenhet om problemen, utbildningsinsatser, förmåga att nå breda överenskommelser för att motverka hotande utvecklingar och fördela bördor, omfattande utvecklingsstöd och mycket annat. Därmed måste säkerställande av de grundläggande levnadsvillkoren utgöra ett ramvillkor för nästan all politisk, social och ekonomisk verksamhet.

Utöver att de grundläggande levnadsvillkoren i sig utgör en avgörande beståndsdel i vad som konstituerar vår säkerhet i vid mening har de också stor betydelse för riskerna för att mer akuta hot mot säkerheten skall uppstå. När de långsiktiga levnadsvillkoren förändras – med ökande resursknapphet och vidgande ekonomiska och sociala klyftor – då ökar också risken att motsättningar och konflikter skall urarta och i snabb och förödande utsträckning påverka de berörda befolkningarnas levnadsvillkor.

### 5.2.2 Hot mot samhällets funktion

Som ovan nämnts utgörs merparten av världens konflikter av motsättningar mellan andra grupper än stater. De maktmedel som används är allt ifrån propaganda, diskriminering, sabotage och våldsinatser till regelrätta militära aktioner. Samhällets sårbarhet och beroendeförhållanden utnyttjas ofta av parterna i dessa konflikter. Denna sårbarhet kommer med stor sannolikhet också att utnyttjas inom ramen för den totala krigföring mot samhället i dess helhet som kan förväntas karakterisera öppna väpnade konflikter mellan länder.

Moderna samhällen utvecklar en alltmer förfinad infrastruktur. Denna grundas framför allt på informationsteknikens snabba och genomgripande utveckling. Valuta och värdepappershandel och finansiella system replierar i betydande grad på denna. Förutom den tekniska infrastrukturen kan också databaser och andra noder där vital information finns samlad vara attraktiva terroristmål eller mål för ekonomiska brottslingar. När valutahandel eller finansiella system skadas får det allvarliga konsekvenser för samhället i övrigt. Exempel på att stater eller andra aktörer försökt manipulera marknader och börser har blivit vanligare.

Den tekniska utvecklingen, som bl.a. inneburit ökad tillgång till information och kvalificerad



teknik samt miniatyrisering av denna, medför nya effektiva möjligheter att störa och förstöra samhällssystem och -funktioner. Detta kan användas som vapen i utpressningssyfte eller som ett medel i kriminella aktiviteter. En tendens som också kan märkas är att även mindre grupper kan få tillgång till mycket kvalificerade vapen och system inklusive massförstörelsevapen. De ökande hot som är förknippade med spridning av massförstörelsevapen och deras möjliga utnyttjande av auktoritära självsvåldiga stater eller terrorister behandlas närmare i avsnitt 4.4.

Ett annat uttryck för säkerhetshotande verksamhet utförd av "nya" aktörer är den kvalificerade brottslighet som nu även berör Sverige. Teknikutveckling, ekonomisk avreglering och öppnare gränser har ökat möjligheterna till en internationalisering av den kvalificerade kriminaliteten.

Maffiabetonad brottslighet kan sägas vara sådan brottslighet som direkt utmanar staten på dess viktigaste områden: beskydd av medborgaren, taxering och lösande av tvister. När staten är svag kan denna brottslighet ta över dessa uppgifter. I Sverige finns ännu inte någon utvecklad maffiabrottslighet, men i många andra länder utgör den ett allvarligt problem med t.ex. korrumperad statsförvaltning, utbredd beskyddarverksamhet och hot som riktas mot journalister, vittnen och rättsväsendets representanter. När väsentliga samhällsfunktioner inte fungerar och ingen vågar opponera urholkas demokratins grundvalar.

Det finns också idag i många länder ett ökande antal människor som hamnar utanför samhällsgemenskapen och känner sig utstötta på grund av arbetslöshet, etnisk tillhörighet eller andra speciella förhållanden. De kan eller vill då ofta inte påverka samhällsutvecklingen genom etablerade mönster eller kanaler. Det finns också i oroande utsträckning grupper eller extrema sekter där medlemmarna själva väljer att utanför samhällets normer söka tillgodose sina egna värderingar och intressen. Om olika former av utanförskap utvecklas till att omfatta allt större grupper av medborgare utgör det på sikt ett hot mot sammanhållningen i samhället.

### **5.2.3 Internationella beroenden**

Inom näringslivet har den internationella specialiseringen och strävandena efter minskad lagerhållning ökat känsligheten för störningar. Arbetsfördelningen inom internationella koncerner tenderar att medföra att komponenter som behövs för tillverkningen av en viss slutprodukt tillverkas vid en rad produktionsställen på olika håll i världen. Ett sådant produktionssystem förutsätter att världshandeln och de internationella transportsystemen fungerar störningsfritt.

Storskaliga produktionsformer blir också allt vanligare inom många områden. Koncentrations-tendenserna gör sig gällande bl.a. inom tillverkningsindustrin, transportväsendet och energisektorn. Nya stora europeiska samarbetsprojekt diskuteras på elförsöjningsområdet. Sammanbyggda ledningsnät och därmed ökad elhandel ger ökad effektivitet och bättre utnyttjande av den sammanlagda elproduktionen. Ett omfattande importberoende av el kan dock också öka sårbarheten för sabotage och påtryckningar.

Ett annat område där storskaliga lösningar övervägs är naturgas. EU, ryska, finska och andra aktörer har t.ex. visat intresse för att bygga ledningar från Ryssland via Finland genom Sverige till kontinenten. Förverkligas dessa planer påverkas försörjningsförmågan både positivt och negativt. Tillgången till ytterligare en energikälla ökar försörjningssäkerheten. Den är dock icke lagringsbar och dessutom ledningsbunden vilket ökar sårbarheten.

### **5.2.4 Informationssamhället och informationskrigföring**

En korrekt och snabb information är väsentlig för snart sagt alla samhällsfunktioner i dagens framväxande informationssamhälle. På en teknisk nivå innebär det att de tekniska systemen måste vara tillförlitliga. Informationens innehåll skall vidare kunna överföras på ett säkert sätt. Dagens teknik och tekniska lösningar innebär att "nya" sårbarheter uppstår, vilket kan utnyttjas för informationskrigföring, dvs. åtgärder för att komma åt, påverka eller utnyttja andra aktörers information och informationssystem.

Den stora mängd information som kan förmedlas leder till praktiska svårigheter att kontrol-

lera informationens innehåll och tillförlitlighet. Mängden information innebär i sig svårigheter att överblicka och värdera den, och i kombination med den tidspress som ofta råder vid beslutstidpunkter, t.ex. i samband med transaktioner på råvarumarknader eller finansiella marknader, vid beslut om medicinsk behandling eller beslut i samband med trafikledning kan oupptäckt felaktig information leda till felaktiga beslut med svåra konsekvenser. En aktör kan i vilseledande syfte utnyttja detta och skapa felaktiga signaler på finansmarknader eller olyckor i flygtrafiken. Detta är ett annat exempel på informationskrigföring. Inte heller i detta fall kan lösningar finnas inom traditionella försvarsområden. I stället kan delar av lösningar finnas inom utveckling av stödsystem och säkerhetskontroller m.m.

Möjligheten att via t.ex. Internet genomföra transaktioner oavsett geografiska avstånd innebär också svårigheter att spåra den som givit upphov till en order. Skapande av tillfälliga globala nätverk t.ex. via Internet som kan användas tillfälligt för utpressning, kriminalitet eller terrorysyfte ökar. Det är förenat med betydande svårigheter att spåra gärningsmännen. Det internationella regelverket är heller inte alltid anpassat till den nya situationen. En viktig del av lösningarna måste bli att utveckla regelverk och internationella samverkansmönster på området.

Möjligheter att oupptäckt och över stora avstånd använda informationskrigföring för att genomföra under en längre tid oupptäckta insatser inom ett land kan öka. Sådana möjligheter kan användas i inledningen av eller förberedelserna för ett angrepp även med andra medel t.ex. i syfte att destabilisera landet och urholka försvarsförmågan. Det ökar behovet av civila åtgärder för att tidigt upptäcka intrång.

## 5.3 Militärteknisk utveckling

Den tekniska utvecklingen är så snabb att ingen krigsmakt utom möjligen USA kommer att kunna ha stridskrafter med enbart högmodern materiel. Spännvidden i kapacitet mellan de modernaste och de litet äldre stridsmedlen kan också vara stor. En viktig trend är att det i dag inom allt fler teknikområden av betydelse för militära system är den civila sektorn och inte den militära som är drivande.

Av särskilt stor betydelse är utvecklingen inom det informationsteknologiska området. Den medför allt större möjligheter att leda och samordna olika förband och vapensystem i realtid över stora ytor. Spanings- och underrättelsesystem gör det i allt större utsträckning möjligt att i detalj följa motståndarens verksamhet, något som också skapar ett behov för denne att vidta motåtgärder. Det bör dock observeras att utnyttjandet av dessa avancerade system kräver utbildning, övning samt anpassade taktiska och operativa doktriner.

Bekämpnings- och skyddssystemen genomgår stora förändringar i den ständigt pågående kapploppningen mellan verkan och skydd.

Förstörelsekraften i vapensystemen ökar väsentligt genom förbättrad precision, räckvidd och stridsdelsverkan. Verkan baserad på överföring av kinetisk och kemisk energi kompletteras alltmer med elektromagnetisk energi, till exempel laser och HPM (High Power Microwave). HPM-vapen anses också vara effektiva för att genomföra sabotage, inte minst mot informationssystem. De är relativt ofarliga för användaren, kan ge omfattande skador och är svåra att skydda sig mot.

Förmågan att undgå upptäckt kommer även i framtiden att vara en viktig metod för skydd. Smygtekniken och multisensortekniken kommer att fortsätta utvecklas. Kvalificerade sensorer innebär dock att risken för upptäckt är så stor att upptäcktsskyddet måste kompletteras med metoder och teknik för såväl aktiv som passiv vilseledning. Krav på fysiska skydd mot bekämpning kvarstår.

Krigföring kommer i allt mindre utsträckning att inriktas på att ta territorium utan i stället på att slå ut centrala resurser och ledningsförmåga. Kraven på den militära personalens kompetens blir allt viktigare samtidigt som den antalsmässigt reduceras i de flesta länders arméer och kraven är höga på att begränsa förluster. Även kraven på att inte föröda de områden där kriget sker ställer anspråk på de militära resurserna. Detta innebär att förmågan att med stor precision i realtid på

långa avstånd bekämpa mål utan att exponera egna förband måste utvecklas. En förutsättning för en sådan utveckling är att såväl underrättelse- som ledningsförmågan utvecklas för att medge uppträdande i små enheter över stor yta i kombination med hög rörlighet och stor precision.

Behovet av särskild teknik för att möjliggöra en ökad militär förmåga har i första hand tillgodotts inom ramen för försvarsindustrin. Efterhand har dels kostnadsutvecklingen, dels den allt snabbare och allt mer kvalificerade civila utvecklingen medfört en tyngdpunktsförskjutning. För närvarande kan därför en stor del av de militära behoven, exempelvis av lednings- och informationssystem, tillgodoses genom teknik som i grunden utvecklats för och motiveras av civila behov. Samtidigt kvarstår behovet av militär systemkompetens och av satsningar på sådan teknik som ännu förblir exklusivt militär.

Komplexiteten i de militära systemen är ofta mycket hög genom att många olika delsystem och tekniker integreras för att skapa den prestandamässiga överlägsenhet som i stridssituationen är avgörande för utgången. De stora utvecklings- och samordningsinsatser som de militära systemen kräver i kombination med en hård konkurrenssituation på marknaden för krigsmateriel tenderar att driva fram en genomgripande industriell strukturomvandling med stora skillnader i stordriftsmöjligheter och teknologisk kompetens mellan olika länder och industriella grupperingar. En klart ökad sådan klyfta mellan USA med dess hårt rationaliserade och konkurrenskraftiga försvarsindustri och resten av världen kan skönjas. Den europeiska försvarsindustrin kan få svårigheter att hävda sig utan ytterligare strukturförändringar, och samarbetsprojekt.

Den allmänna utvecklingen inom vetenskap och teknik ger ny kunskap och öppnar nya möjligheter. I militär forskning och teknikutveckling fångas dessa upp och exploateras också för militära ändamål. Genom den vetenskapliga världens öppenhet och globaliseringen inom industri och handel kommer allt fler länder att ha tillgång till avancerad teknik som också kan ha militära tillämpningar.

Militära FoU-insatser är i ökande grad inriktade på att följa och utnyttja den civila vetenskapliga och tekniska utvecklingen militärt. Parallellt härmed fortsätter insatserna inom traditionella försvarsspecifika områden som explosivämnen, ballistiska skydd och sensorer. Grundvetenskapliga framsteg, t.ex. inom fysik och matematik, utnyttjas inom sådana områden för avancerade militärtekniska tillämpningar. Inom flera försvarsspecifika områden är utvecklingen i dag sådan att genombrott äger rum som kan innebära också radikala nya militära möjligheter.

## 5.4 Massförstörelsevapen

### 5.4.1 Spridning och terrorism

Risken för utveckling och spridning av teknologi för massförstörelsevapen (nukleära, biologiska och kemiska vapen, NBC-vapen) är betydande. Generellt gäller att risken för teknologispridning till nya länder eller aktörer i dag ökar. Trots gällande avtal för rustningsbegränsning och nedrustning på kärnvapenområdet, B- och toxinvapenkonventionen samt den för året aktuella C-vapenkonventionen kan sådana vapen ånyo snabbt göras tillgängliga då både kunskap och produktionskapacitet finns. Den generella teknikspridningen betyder även att allt fler s.k. "dual use" anläggningar skapas, dvs. anläggningar som idag har en civil funktion och som på kort tid kan ställas om för framställning av stridsmedel.

Möjligheten att i Ryssland komma över NBC-vapen från militära lager och ämnen från forskningsinstitutioner eller industri får ej underskattas. Redan i dag uppmärksammas risken för att kunskap sprids från landet till mindre nogräknade stater, som är villiga att betala för denna.

FN-insatsen UNSCOM med uppdrag att avlägsna och förhindra utvecklingen av NBC-vapen och missiler i Irak har fortfarande inte löst sin uppgift. Exemplet illustrerar hur svårt det är att lokalisera och beröva en nation massförstörelsevapen, då denna inte är samarbetsvillig. Irak lyckades under en relativt kort tidsperiod nå en hög teknisk nivå avseende såväl produktion av nervgaser och biologiska vapen som komponenter till kärnvapen.

Tröskeln för användning av icke-konventionella stridsmedel som terroristvapen passerades vid den japanska sektens attack med nervgas i Tokyos tunnelbana. Risken för att terrorister och kriminella, även enstaka individer, kan komma över och använda sig av NBC-vapen är betydande. Det finns ett antal egenskaper som gör B- och C-stridsmedel attraktiva för terrorister. Bland annat är de lätta att få tag på, föra över gränser och framställa själv. Vidare erfordras endast små kvantiteter för att erhålla stora effekter. Numera framhålls också risken för att terroristgrupper skulle kunna sprida radioaktivt material alternativt komma över kärnvapen eller material till sådana.

Fanatiska organisationer kan ha lägre moraliska spärrar mot att använda massförstörelsevapen. Samhällets förmåga att ta hand om effekterna av ett attentat med icke-konventionella stridsmedel är begränsade oavsett om attentat utförs av ett land eller en terroristorganisation. De psykologiska effekterna vid hot om attentat med N-, B- eller C-stridsmedel kan beräknas bli avsevärda.

Hot om insatser med NBC-stridsmedel, med industrikemikalier (svaveldioxid, fosgen m.fl.) och med radiologiska bomber kan också komma att aktualiseras i anslutning till internationella fredsfrämjande insatser och måste kunna mötas med bästa möjliga skydd för insatt personal.

#### 5.4.2 Kärnvapen

Kärnvapnen är alltså en viktig faktor i den internationella säkerhetspolitiken. Ingen av de officiellt erkända kärnvapenstaterna tycks vilja överväga så omfattande nedskärningar av sina arsenaler att kärnvapnens roll i deras säkerhetstänkande påtagligt förändras. Till skillnad mot situationen under det kalla kriget har kärnvapenfrågorna nu lägre politisk prioritet, ett läge som bedöms bestå under de närmaste åren. Förutom "tröskelstaterna" Israel, Indien och Pakistan misstänks även ett antal auktoritärt styrda, självsvåldiga stater (s.k. "rogue states" såsom Nordkorea, Iran, Irak och Libyen) för att ha kärnvapenambitioner.

Den tekniska utvecklingen inom kärnvapenområdet är måttlig. Den inriktas på tre huvudområden: modernisering av vapenbärare och -plattformar (särskilt i Ryssland), program för att i görligaste mån eliminera provstoppsfördragets hinder (särskilt i USA och Frankrike), samt metoder att ta hand om och oskadliggöra överblivet vapenplutonium.

Olika avtalsregimer för rustningsbegränsning och nedrustning på kärnvapenområdet har tillkommit eller förstärkts på senare år. Icke-spridningsavtalet har förlängts på obestämd tid och erhållit i det närmaste universell anslutning. Viktiga undantag utgör dock Indien, Israel och Pakistan. Fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar öppnades för undertecknande år 1996 och de fem öppet deklarerade kärnvapenmakterna har skrivit under avtalet. Kärnvapenfria zoner har skapats i Afrika och Sydostasien. Större delen av södra halvklotet täcks numera av avtal om sådana zoner. Exportkontrollen avseende missilteknologi har skärpts, men ett viktigt exportland som står utanför är Kina.

Den mellan USA och Ryssland avtalade nedrustningen enligt START I-avtalet har hittills gått enligt plan. Däremot har START II ännu inte trätt i kraft, då Ryssland tills vidare inte har ratificerat avtalet. Anledningen härtill har närmast varit motstånd häremot i den ryska duman. START II förutser nedskärningar av USA:s och Rysslands strategiska kärnvapen till 3 000 – 3 500 stridspetsar på vardera sidan. USA och Ryssland har vidare överenskommit att förhandlingar om ett START III-avtal skall inledas så snart START II trätt i kraft. Avsikten är att de strategiska kärnvapnen skall skäras ned till 2 000 – 2 500 stridspetsar på ömse håll genom detta avtal. Jämfört med förhållandena vid kalla krigets slut innebär detta en reducering av de strategiska kärnvapenarsenalerna med ca 80%. START III avses också komma att omfatta bestämmelser om transparens vad gäller innehav av kärnstridspetsar och om förstöring av dessa. De båda avtalen skall ha implementerats fullt ut till utgången av år 2007. De vapen som skall förstöras enligt START II skall dock ha deaktiverats till utgången av år 2003.

Överenskommelsen om förhandlingar om ett START III-avtal signalerar att USA och Ryssland är beredda att fortsätta START-processen. Den har också kommit till stånd för att underlätta rysk ratificering av START II. Utan den skulle Ryssland nämligen vid en ratificering av START II *de facto*

ha tvingats till en viss upprustning för att ersätta missiler med multipla stridsspetsar – som avtalet förbjuder – med vapenbärare med endast en stridsspets. För att ytterligare undanröja hinder för rysk ratificering av START II har amerikansk-ryska överenskommelser också utarbetats rörande tillåtna missilförsvarssystem enligt ABM-avtalet. På rysk sida har man nämligen oroats av att USA:s utveckling av s.k. Theater Missile Defence-system (TMD) skulle kunna sätta den strategiska balansen länderna emellan i fara.

Det återstår att se om nämnda åtgärder kan öppna vägen för rysk ratificering av START II. Motståndet i den ryska duman har också bottnat i andra faktorer såsom NATO-utvidgningen och kostnaderna förenade med implementering av START II. Det nya avtalet kan komma att reducera antalet tillåtna ubåtar jämfört med START II, vilket skulle vara fördelaktigt för Sverige, eftersom Kola-områdets betydelse då minskar.

De substrategiska vapnen, som utgör det mest direkta hotet för svenskt vidkommande, regleras inte av något avtal och tillförlitlig kunskap om förekomst, tillgänglighet etc. saknas. Förhandlingar mellan USA och Ryssland om ett avtal på detta område kan komma att inledas snart, men avtalet kan inte väntas föreligga före 2003. I Europa finns nu enbart något hundratal amerikanska substrategiska kärnvapen. Ryssland skulle också kunna överväga att förstärka försvaret av sin västgräns med nya typer av "slagfältskärnvapen" som ett motdrag till NATO-utvidgningen. Från rysk sida har också antyttts att kärnvapnen kommer att få ökad roll i den ryska doktrinen för att uppväga svagheten på det konventionella området.

#### **5.4.3 C-vapen**

Konventionen mot kemiska vapen (CWC) trädde i kraft i april 1997. De flesta för Sverige intressanta C-vapenstaterna har nu ratificerat den, Ryssland så sent som i november 1997. Några nationer återstår dock i Mellanöstern. Det är stater som har en uppbyggd C-kapacitet, och som varken har undertecknat eller ratificerat CWC. Länder som inte anslutit sig till CWC, kan av olika skäl ha för avsikt att bygga upp en egen C-kapacitet. För länder som är oberoende av import av råvaror och kunskap är möjligheterna att förhindra detta begränsade. För övriga kan exportkontrollregimer ge en viss effekt. Det finns en ekonomisk press på nationer utanför CWC att ansluta sig eftersom handel annars kan försvåras.

Den ryska militära förmågan avseende C-vapen kommer under de närmaste åren att bestå. Ratificeringen innebär att landet förbinder sig att förstöra C-lagren inom en tioårsperiod. För att detta skall vara genomförbart med de mycket stora lager det handlar om, måste Ryssland få ekonomiskt stöd av andra länder. Destruktionen är planerad att starta med de äldsta lagren och de nya effektiva nervgaserna kommer således att finnas kvar till slutet av perioden.

En tredje generation C-stridsmedel kan komma att utvecklas. Målsättningen i förekommande forskning kan bedömas ha varit att bl.a. åstadkomma terapiresistenta nervgaser med hög gifthalt och vars tillverkning kan döljas genom industriell framställning av bekämpningsmedel för jordbruket. Det senare är svårt att kontrollera enbart genom CWC:s försorg. Dessutom utvecklas – utan att bryta mot CWC – prestationsnedsättande ämnen.

I dag inlämnas deklARATIONER av eventuellt kemvapeninnehav till den internationella organisationen för förbud mot kemiska vapen i Haag (OPCW). Deklarationerna omfattar också verksamhet och anläggningar av relevans för konventionen. Kemvapenavtalets verifikationsregim har börjat att tillämpas under år 1997. Den omfattar såväl rutininspektioner som möjlighet till inspektioner på uppfordran (challenge inspections) för att kontrollera efterlevnaden av konventionen, däribland förstöring av existerande lager av kemiska vapen.

#### **5.4.4 B-vapen**

Risken för utveckling och spridning av B-vapen har aktualiserats under nittio-talet. En viktig faktor är avslöjandet av det omfattande offensiva sovjetiska B-vapenprogrammet, som pågått i strid med B- och toxinvapenkonventionen (1972). I detta program ingick B-vapen för artilleri, flygbomber och

missiler och utveckling av nya B-agenser med utnyttjande av modern teknologi. Ett flertal anläggningar var involverade och verksamheten vid vissa av dessa har konverterats. Det trilaterala samarbetet mellan USA, Storbritannien och Ryssland för att försäkra att programmet avbrutits gör inga framsteg.

Efter det kalla krigets slut har risken ökat för användning av B-stridsmedel i regionala och nationella konflikter. Den teknologi som krävs är relativt enkel och sådan att den kan användas både för civil och militär verksamhet. Ett tiotal stater i Mellanöstern och Asien har eller försöker skaffa sig egen B-kapacitet. Benägenheten för anskaffning av B-vapen ökar ju mer begränsade det egna landets konventionella vapenresurser är.

Utvecklingen inom biotekniken kommer att vara fortsatt snabb och bedöms resultera i nya typer av hot. Genetiskt modifierade B-stridsmedel är idag en realitet. Tidigare svårframställda toxiner och bioregulatorer (kroppsegna substanser) kan nu produceras i stor skala i olika värdorganismer. Mikroorganismers egenskaper, bl.a. stabilitet och effekt i miljön, kan styras. Kartläggningen av de mänskliga generna kan på längre sikt resultera i nya typer av B-stridsmedel.

De senaste årens utveckling har medfört ökade ansträngningar att få till stånd en effektiv verifikationsregim till B- och toxinvapenkonventionen från 1972. Arbete pågår för närvarande med att utarbeta ett verifikationsprotokoll.

#### **5.4.5 Hantering av kärntekniskt och kemiskt avfall**

Den omfattande produktion av massförstörelsevapen som skett under de senaste decennierna har skapat stora mängder av avfall från både kärnvapen och kemiska vapen. De nedrustningsavtal som träffats avseende massförstörelsevapen har ytterligare spätt på behovet av att hantera och förstöra kärntekniskt och höggradigt giftigt material. Till detta skall läggas de problem som hanteringen av kärnkraftsavfall för med sig. Hanteringen av de stora mängder av de mycket farliga ämnen det handlar om kräver avsevärda insatser. Risken är påtaglig både för att olyckor skall inträffa och för att materialet skall hamna i orätta händer.

# 6. Den säkerhetspolitiska betydelsen för Europa av de senaste årens internationella utveckling

I detta kapitel ger beredningen sin syn på den säkerhetspolitiska betydelsen för Europa av den internationella utvecklingen sedan det senaste svenska försvarsbeslutet bereddes under åren 1995 och 1996. Framställningen avslutas med några frågor som utvecklingen ställer för Sveriges del.

## 6.1 Globalt ansvarstagande fortsatt nödvändigt

Europas och Sveriges säkerhet sammanhänger med den globala utvecklingen. Det alltmer omfattande internationella samarbetet medför också ökande beroenden. Detta gäller mest påtagligt på det ekonomiska området liksom långsiktigt miljöområdet. Men även lokalt initierade motsättningar och konflikter kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet.

Konflikternas parter, som kan vara både grupper av länder, enskilda sådana eller icke-statliga organisationer och rörelser kan vilja påverka omvärlden t.ex. genom att störa försörjningen med strategiska varor och genom sabotage, terror och utpressning. De alltmer utvecklade globala kommunikationerna, de komplexa moderna samhällena och tillkomsten av nya typer av vapen och andra medel för påverkan gör det möjligt även för små grupper att få stor verkan över stora områden och avstånd. Det finns också risker för oavsiktlig påverkan på omvärlden genom t.ex. stora radioaktiva utsläpp eller avbruten leverans av strategiska produkter till följd av bristande kontroll, strider eller kaotiska förhållanden i ett lokalt område. Omfattande migration av människor på flykt undan krig, förföljelse, svält och umbäranden kan också skapa avsevärda humanitära problem som bara kan hanteras genom brett internationellt samarbete.

Samtidigt finns en tendens, tydlig redan inför det senaste försvarsbeslutet, att regionala konflikter i grunden förblir regionala och inte på samma sätt som under det kalla kriget riskerar att trappas upp till en stormaktsmotsättning. Detta förhållande riskerar emellertid samtidigt att sänka tröskeln för att regionala konflikter skall trappas upp till väpnad nivå. Stormakterna är oftare än förr inriktade på att gemensamt söka hantera de hot mot dem själva och mot den globala stabiliteten som lokala konflikter och självsvåldiga härskare och ledare kan utgöra. Inte minst de ökande riskerna för spridning av massförstörelsevapen och möjligheten av att de kan komma i händerna på fanatiker och hänsynslösa ledare och grupper utgör en viktig drivkraft för stormakternas och världssamfundets gemensamma agerande.

De fall när en sådan spridning av massförstörelsevapen faktiskt skett eller befaras ha skett är inte längre möjliga att betrakta som enbart lokala eller regionala hot. Skulle massförstörelsevapen komma till användning får det stor betydelse för säkerhetssituationen i hela världen. Ett mycket allvarligt hot för alla länders säkerhet utgör därför de stater i Nordafrika, Mellersta östern och Östasien som har strävat efter att komma i besittning av icke-konventionella stridsmedel och i flera fall också lyckats uppnå detta. Under senare tid har framför allt Iraks ansträngningar att utveckla såväl kärnvapen som biologiska och kemiska vapen med tillhörande vapenbärare stått i blickpunkten.

FN har ett globalt ansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, men förmår i många konflikter inte mobilisera tillräcklig samsyn och politisk vilja från medlemsländerna för ett ingripande. USA är den enda FN-medlemmen med förmåga att ingripa i konflikter över hela världen men vill liksom andra länder göra detta främst när egna intressen är hotade. Om världs-

samfundet avskärmar sig från problemfyllda och fattiga regioner riskerar det att långsiktigt leda till stora och ökande klyftor vad gäller både välfärd och säkerhet mellan olika länder och regioner. Av särskilt stor betydelse är att världssamfundet kan agera så att massförstörelsevapnen förblir under ansvarsfull kontroll. Risken är dock uppenbar att olika särintressen kommer att göra detta omöjligt.

De senaste årens utveckling innehåller både positiva och negativa drag för den globala säkerhetsordningen. Positivt är att FN:s reformering börjar ta form, något som bör öka möjligheterna för FN att agera effektivt, även om gränser även i framtiden kommer att sättas av medlemmarnas och särskilt stormakternas villighet att medverka. De bilaterala relationerna mellan världens stora länder tenderar att ta större hänsyn till handel och ekonomiskt samarbete, vilket också bör vara säkerhetspolitiskt stabiliserande. Negativt är bl.a. svårigheterna för den israelisk-palestinska fredsprocessen att nå framgång, det fortsatt spända läget i Kaukasus, i delar av Nordafrika och i hela Mellanöstern och de blodiga konflikter som syns kunna pågå under lång tid i Afrika utan att det internationella samfundet förmår ingripa. Läget i Nordkorea och de olösta konflikterna mellan Kina och Taiwan och mellan Indien och Pakistan ger också anledning till oro. Detsamma gör läget på Balkan och situationen i östra Medelhavet.

Uppmärksammas bör den säkerhetspolitiska betydelse som världshandels utveckling har. Av avgörande betydelse för välfärd och livsvillkor är i de flesta länder den ekonomiska utvecklingen, vilken i sin tur genom den ökande globaliseringen i allt större utsträckning blir beroende av internationell handel och internationellt industriellt samarbete. Detta illustreras av att den djupa ekonomiska krisen i Sydost- och Östasien sedan sommaren 1997 har fått avsevärda såväl ekonomiska som politiska konsekvenser över hela världen. Det ömsesidiga beroendet skapar ett gemensamt globalt intresse av stabilitet och säkerhet långt utanför det rent ekonomiska området. Parallellt härmed utvecklar både enskilda länder och sammanslutningar av länder system för att mildra verkningarna av extraordinära händelser och störningar i den globala handeln, något som vi sett exempel på i samband med den senaste ekonomiska krisen i Sydost- och Östasien.

Den ökande internationaliseringen gör handelsvillkor, allt från särskilt gynnande av vissa länder till bojkotter, till påtryckningsmedel i de internationella relationerna. Ett fördjupat ekonomiskt samarbete skapar samtidigt incitament för att vidmakthålla stabilitet och samförstånd i de internationella relationerna i allmänhet. Så t.ex. är inlemmande av Kina, Ryssland och Ukraina i WTO – med det regelverk som där gäller – ägnat att stärka säkerhet och stabilitet i dessa länder och i deras relationer med omvärlden.

I ett svenskt perspektiv är det särskilt angeläget att FN:s reformering kan fullföljas med kraft och att förutsättningar därmed också skapas för att FN:s finansiella situation skall ljusna och att FN skall kunna verka mer effektivt för att förebygga konflikter och genomföra fredsbevarande insatser. Hur långt det går att nå kommer inte minst att vara beroende av i vilken utsträckning de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet är villiga att se FN som det lämpliga medlet för att tillgodose sina intressen.

Det framstår klart att FN för närvarande inte har kapacitet att leda fredsframtvängande insatser enligt FN-stadgans kapitel VII. Då finns i stället, vilket också generalsekreteraren förordar, möjligheten av ad hoc-koalitioner ("coalitions of the willing") som ett sätt att möta denna typ av konfliktsituationer. De förutsätter ett mandat från FN och att tillräckligt många nationer verkligen är beredda att ta på sig ett brett säkerhetsansvar. De förutsätter också en organisation, som NATO i Bosnien, eller en stat, som Italien i Albanien, som kan leda insatserna. För en bestående säkerhet i Europa är det nödvändigt att de europeiska länderna är beredda att inte bara ta ett ansvar för den egna kontinenten utan också är beredda att medverka till ökad stabilitet och säkerhet i de många orosområdena i Europas närhet.



## 6.2 Det europeiska säkerhetssystemet

Det är en stor fördel att det europeiska säkerhetssystemet i ökande utsträckning blir avtalsbundet. De maktpolitiska relationerna klargörs därigenom och det skapas institutionaliserade former för samarbetet i säkerhetsfrågor. Det bidrar till ökad transparens och ökat förtroende och underlättar förhandlingar om problemlösning, eftersom de politiska kostnaderna för ett oacceptabelt agerande ökar. Det möjliggör också en snabbare och effektivare krishantering. Den efter hand allt mer utvecklade demokratin i de forna kommunistiska enpartistaterna i Europa i kombination med det framväxande regelverket för mellanstatliga relationer gör Europa mer förutsägbart än tidigare. Risken minskar för att intressemotsättningar skall trappas upp till öppna konflikter och krig.

Samtidigt som det finns anledning att välkomna de steg som tagits mot ökad avtalsbindning av säkerhetsfrågorna det senaste året är det nödvändigt att också notera de många ytterligare steg som återstår innan alla länder i Europa har kunnat uppnå sådana säkerhetslösningar som de själva eftersträvar. Det finns kvar åtskilligt av motstridiga intressen och misstro mellan länder och befolkningsgrupper som ger anledning till oro och innebär en risk för lokala och regionala konflikter särskilt i öst och sydöst.

Av övergripande betydelse är att det europeiska säkerhetssystemet bygger på FN-stadgans principer och att eventuella ingripanden eller sanktioner riktade mot någon part ges legitimitet genom beslut i FN eller i OSSE. OSSE har sin speciella betydelse som det mest allomfattande samarbetsorganet i Europa och som den organisation som tillsammans med Europarådet utgör forum för att etablera normer och principer för demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens funktion. Det är angeläget att både OSSE och Europarådet lägger ned stor möda på att övervaka efterlevnaden av överenskomna normer och principer.

OSSE har kommit att koncentrera sin operativa verksamhet till konfliktförebyggande insatser, politisk krishantering och återuppbyggande insatser. Detta har haft stor betydelse för att påskynda demokratiseringsprocessen och stärka de mänskliga rättigheternas ställning i de nya demokratier som uppstått efter statskommunismens sammanbrott. En särskilt viktig roll spelar OSSE i de länder som ännu inte fullt utvecklat sina demokratiska system.

EU och NATO har båda fundamentala uppgifter att fylla i det europeiska säkerhetssamarbetet. Bosnieninsatserna har varit en katalysator för utvecklingen av det europeiska eller snarare euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Erfarenheterna från Bosnien har påskyndat reformeringen av NATO samtidigt som de understryker betydelsen av att samordna civila och militära insatser. Implementeringen av Daytonavtalet har klarare definierat de roller som olika organisationer kan och bör spela. Utvecklingen i Bosnien har understrukit behovet av att EU kan uppträda som en enad och stark aktör men har också tydliggjort EU:s begränsningar i dagsläget. Den har demonstrerat behovet av NATO:s krishanteringsförmåga för Europas säkerhet och behovet av amerikansk närvaro.

En fråga som bör ställas är i vilken utsträckning som Bosnienerfarenheterna kan och bör generaliseras. Kommer i framtiden svårare kriser i Europa att kunna hanteras utan NATO eller utan USA och kommer Ryssland i framtiden att vara berett att samverka med NATO? Det mesta talar enligt beredningens uppfattning för att NATO kommer att fortsätta att spela en central roll i hela Europa, att USA kommer att fortsätta att engagera sig i europeisk säkerhet och att Ryssland kommer att fortsätta sitt samarbete med NATO och väst. Men USA kommer också att ställa krav på europeiskt engagemang. Och relationerna mellan Ryssland och NATO kommer sannolikt även i framtiden att innehålla viktiga friktionselement. Dessutom kommer de att vara beroende av hur den fortsatta reformprocessen i Ryssland kommer att utvecklas.

Det är viktigt att Europas stater, som nu i Bosnien, verkligen är beredda att ta på sig sin del av ansvaret för säkerhetsbyggande och krishantering i första hand inom Europa men också i ett vidare sammanhang. I den förändringsprocess som pågår strävar de olika staterna naturligen efter att tillgodose sina egna intressen, något som kan leda till relativt stora åsiktsskillnader och även

positionsförflyttningar som verkar hämmande för utvecklingen av ett stabilt säkerhetssystem för Europa som helhet. Det vore olyckligt om Europas stater därigenom skulle framstå som närmast oförmögna att på egen hand genomföra insatser för krishantering. Europas förmåga till krishantering måste stärkas för att vi inte skall förbli i hög grad avhängiga en ingalunda självklart given amerikansk vilja att ingripa både politiskt och militärt.

Det föreligger även framgent en osäkerhet om utvecklingen av säkerhetsstrukturer och krishantering – såväl vad gäller utvecklingens takt som dess innehåll – bl.a. på grund av att nya konflikter som blossar upp ofta driver fram *ad hoc*-lösningar. Formerna för krishantering behöver utvecklas och göras flexibla så att de kan anpassas till den aktuella situationen. För större insatser i Europa förblir det för lång tid nödvändigt att kunna stödja sig på NATO:s resurser. Det är angeläget att formerna utvecklas som planerat så att detta kan ske utan att alla medlemsländer och särskilt då USA deltar med egna förband. Mindre insatser bör kunna genomföras i sin helhet med europeiska resurser. Därför måste en utveckling av EU:s förmåga att med hjälp av VEU hantera kriser tillmätas stor vikt.

Det vore också olyckligt om krishanteringen skulle hämmas av oförmåga att fatta beslut eller att göra det innan en konflikt hunnit trappas upp alltför långt. Tillräckligt kraftfulla och snabba beslut är idag svåra att uppnå emedan såväl en multinationell beslutsprocess, som en eller flera nationella beslutsprocesser, erfordras innan ett samlat insatsbeslut kan föreligga. Den fortsatta utvecklingen av det euroatlantiska säkerhetssystemet bör därför uppmärksamma krishanteringens beslutsprocesser.

De många svårigheterna att få internationella insatser till stånd gör att vi bör vara inställda på att det i vissa fall kan vara omöjligt att uppnå erforderlig konsensus för insatser i vare sig NATO:s eller VEU:s regi och att det därför kan bli nödvändigt att agera i mer tillfälligt sammansatta koalitioner för att hantera uppkommande kriser. Ett grundläggande krav är att internationella ingripanden sker med mandat från FN och/eller OSSE. Men själva agerandet kan ibland behöva begränsas till en mindre krets av stater som i det specifika fallet är villiga att engagera sig.

Det är ännu för tidigt att bedöma utvecklingen i Ryssland som långsiktigt stabil. Mycket har dock sedan 1996 gått i positiv riktning. Administrationen driver en fortsatt reformpolitik, pressfriheten består, landets BNP minskar inte längre och de västliga investeringarna ökar. Utrikespolitiken är fortsatt inriktad mot samarbete med väst, även om man inte väntar sig samförstånd i alla frågor.

Samtidigt har det ryska samhället ännu många brister. De partipolitiska och rättsliga systemen ger stort utrymme för starka personers och gruppers agerande och självsvåld. Olika grupperingar i finansvärld och industri kan starkt påverka samhällsutvecklingen så att deras egna intressen främjas. Man kan förutse en fortsatt dragkamp mellan nationalistiska och västorienterade intressen. Snabba växlingar sker mellan vilka individer och politiska grupperingar som för tillfället har makt och inflytande. Det ryska samhället präglas i dag av ett relativt stort antal aktörer med delvis motstridiga intressen. Presidentvalet år 2000 kan medföra stora förändringar i den ryska politikens inriktning. Korruption och kriminalitet har stor omfattning och påverkar samhällets funktion på en mängd områden. Miljö- och hälsoproblem utgör allvarliga hinder för ökat välstånd.

Vilka utvecklingslinjer som kan växa fram ur dagens smältdegel av reformer och öppenhet parade med maktfullkomlighet, enorma sociala problem och nya möjligheter för de driftiga och starka är omöjligt att förutse. Trots de positiva dragen i den senaste tidens utveckling måste vi räkna med att det kommer att ta lång tid innan vi kan dra säkra slutsatser om Ryssland.

Den ryska militära kapaciteten har ytterligare urholkats de senaste åren. Relativt sett prioriterade är fortfarande de strategiska styrkorna med sina kärnvapen. Den konventionella militära kapaciteten kan genom stora brister i utbildning, övning och underhåll och en nästan total avsaknad av nyinvesteringar för åtskilliga år knappast utgöra en maktfaktor annat än i det egna närområdet. Det kommer, även om en militärreform genomförs, att dröja avsevärd tid innan allsidiga och slagkraftiga militära operationer kan genomföras. Ryska planer talar om en materiell förnyelse

och modernisering av det militära försvaret från år 2005 och framåt under några decennier. Den överraskande stora vapenexporten har möjliggjort att försvarsindustrins kompetens, särskilt flygindustrins, i viss mån kunnat upprätthållas, men det är osäkert hur länge denna räcker som bas för långsiktigt nyskapande av de egna försvarsresurserna.

Det är för stabilitet och säkerhet i Ryssland, i Europa och i världen av stor betydelse att den ryska politiska och ekonomiska reformprocessen kan fortsätta. Den ryska demokratin och rättsstaten måste fortsätta att byggas upp och Ryssland måste alltmer inordnas i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Med hänsyn till de risker som fortfarande kvarstår att en sådan positiv förändringsprocess i Ryssland kan komma att brytas är det av synnerlig vikt att den får ett starkt stöd från omvärlden, även om omvärldens möjligheter att påverka den i många fall är begränsade.

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. EU:s förestående utvidgning och utökade ekonomiska samarbete med länder i EU:s närområde kommer att få stor betydelse också på det säkerhetspolitiska planet. Samarbetet i EU skapar förutsättningar för att gemensamma värderingar och normer skall spridas och tillämpas genom det nät av relationer och ömsesidiga beroenden som på stor bredd växer fram och berör vardagslivet för envar. Det är en process som kommer att ta tid och som kan stöta på svårigheter när olika särintressen uppfattas som för dåligt tillgodosedda. Men det är också ett samarbete mellan demokratier som successivt kan lösa upp motsättningar och intressekonflikter och öka den inbördes solidariteten och ömsesidiga beroendet. Även om det inte ges militära garantier genom EU, kan ett EU-land ändå påräkna ett avsevärt stöd med andra medel om det skulle hotas utifrån. Därtill syftar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till att förebygga konflikter och att tidigt hantera kriser.

Redan själva utvidgningsprocessen har i sig en mycket betydelsefull säkerhetspolitisk effekt. EU ställer bl.a. krav på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Detta har redan haft avsevärda positiva effekter i kretsen av kandidatländer. Även om inte alla kandidater kan antas som nya medlemmar på en gång är det viktigt att utvidgningsprocessen hela tiden fortgår och i successiva steg leder mot att villkoren för medlemskap blir uppfyllda.

Den förestående utvidgningen av NATO till att omfatta Polen, Tjeckien och Ungern tillfredsställer dessa länders önskemål. Utvidgningen har goda förutsättningar att bidra till ökad säkerhet i Centraleuropa. Ryssland har motsatt sig den förestående utvidgningen och motsätter sig även en ytterliggare sådan. Ryssland söker också på andra sätt att begränsa de militärstrategiska konsekvenserna av NATO:s utvidgning. Genom de överenskommelser som Ryssland träffat med NATO om samarbete och den återhållsamhet som NATO visat vad gäller gruppering av militära resurser har nackdelarna ur rysk synpunkt också kunnat begränsas.

Det bör ligga även i Rysslands intresse att medverka till europeiska säkerhetslösningar som begränsar behovet av egen rustning och kan underlätta sådant samarbete med väst som främjar det egna reformarbetet. Det borde vara en fördel att kunna begränsa den egna militära kapaciteten till vad som erfordras för att hantera dagens mer modesta hot mot den egna säkerheten. Ett Europa som koncentrerar sig på att utforma sina militära resurser för krishantering och som tillsammans med USA och Kanada inriktar den dominerande försvarsorganisationen NATO alltmer mot ett brett säkerhetssamarbete i hela Europa bör ligga i linje med ryska nationella intressen.

Det är en stark förhoppning att NATO och Ryssland skall utnyttja det nybildade permanenta gemensamma rådet (PJC) för fortlöpande överläggningar om gemensamma säkerhetsfrågor. Därmed skapas en grund för ömsesidigt hänsynstagande och långsiktiga gemensamma insatser för att öka säkerheten i Europa.

Samtidigt är det väsentligt att det gemensamma säkerhetsbygget inte blir en angelägenhet enbart för NATO-länderna och Ryssland. Av lika stor betydelse är NATO:s samarbete med den vidare kretsen av icke NATO-medlemmar inom EAPR. Alla de länder som medverkar till säkerhetssamarbetet och deltar i internationella insatser för krishantering måste få möjlighet att diskutera

och påverka den gemensamma verksamhetens inriktning. EAPR kommer att bli ett viktigt forum för informationsinhämtning och samråd mellan NATO och de länder som står utanför NATO. Ett aktivt deltagande i EAPR, också från rysk sida, är av stor betydelse för att det nya säkerhetssystemet skall bli effektivt men också för att skapa den förståelse och tillit mellan alla Europas länder som är en nödvändig grund för en bestående säkerhetsordning.

Ett område som är särskilt lämpat för ett brett samarbete är hantering av fredstida svåra påfrestningar i samhällena. Fredstida risker och faror av olika slag orsakade av naturen eller av mänsklig verksamhet är påtagliga i alla länder och många gånger svåra att hantera. Samtidigt finns inte den misstro mellan forna fiender som ibland hämmar samarbete på det militära området. Området civil beredskap (Civil Emergency Planning) uppmärksammas också efter ett ursprungligt förslag från Ryssland med allmän tillslutning inom det nyligen påbörjade mer konkreta arbetet i EAPR. Samarbetet kan därigenom förutom att höja den civila beredskapen också medverka till att öka öppenhet och förtroende inom andra delar av det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Civil beredskap utgör dessutom ett område där Sverige – med utgångspunkt i vår vidgade säkerhetssyn och vår långa tradition av att tänka i termer av totalförsvaret – har särskilt goda möjligheter att kunna lämna ett konstruktivt bidrag.

Av stor betydelse för det framtida säkerhetssystemet i Europa är att det får ett konkret uttryck på försvarsområdet. Det gäller då främst att anpassa det gamla CFE-avtalet om konventionella styrkor i Europa – ursprungligen träffat mellan medlemmarna i NATO respektive Warszawa-pakten – till dagens säkerhetssituation. Det är väsentligt att de pågående CFE-förhandlingarna leder fram till en moderniserad avtalsbunden reglering av parternas militära maktmedel. På motsvarande sätt är det väsentligt att Wiendokumentets regler för förtroendeskapande åtgärder uppdateras.

De framtida avtalen om konventionell rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder kommer att utgöra ramverket för de grundläggande militärstrategiska realiteterna i Europa vad gäller konventionella vapen. Det är avtal som måste tillgodose olika parter speciella förhållanden och rätt att ha en militär kapacitet som grund för sin egen säkerhet, så långt möjligt dock på allt lägre nivå. De bör också innehålla sådana restriktioner och regler för uppträdande och präglas av sådan öppenhet att det i görligaste mån går att undvika att något land skall behöva känna sig hotat eller utsatt för maktpolitiska påtryckningar av några andra länder.

Vid en bedömning av rustningskontrollens militärstrategiska betydelse måste den militärtekniska och operativa utvecklingen beaktas. Befintliga överenskommelser är konstruerade utifrån 1980-talets operativa förhållanden där storskaliga operationer i Centraleuropa utgjorde en väsentlig del av hotbilden. Utvecklingen mot allt större betoning av kvalitet i förhållande till kvantitet, rörlighet, informationskrigföring m.m. riskerar att göra dagens överenskommelser successivt mindre relevanta. Den säkerhetspolitiska situationen är också i dag betydligt mer diversifierad. Stater som Tyskland och Frankrike upplever knappast något reellt militärt hot. För småstater som de baltiska är situationen annorlunda.

På försvarsområdet måste det i Europa skapas en effektiv krishanteringsförmåga. Det reformerade NATO med dess mångsidiga samarbete med partnerländer inom det förstärkta PFF har avgörande betydelse på detta område. Det är viktigt att alla länder aktivt deltar i PFF och annat samarbete om krishantering även om dess former och omfattning behöver anpassas individuellt. Ett större ryskt deltagande i sådant samarbete skulle reducera den misstro som sedan det kalla kriget finns kvar på många håll på både rysk och västlig sida.

Principer för planering och ledning av fredsfrämjande operationer utvecklas inom ramen för det fördjupade PFF-samarbetet. Det är väsentligt att länder som deltar i fredsfrämjande insatser får bättre möjligheter att tidigt medverka och påverka planering och ledning. Det är tillfredsställande att detta nu sker genom att partnerländer i ökad utsträckning får delta med personal i relevanta staber och enheter. Det är också värdefullt att åtgärder för att påskynda planeringen – genom inventering av tillgängliga styrkor och resurser – håller på att genomföras inom FN, NATO/PFF och

VEU.

Av stor vikt är också att former och resurser för insats vid internationell krishantering är under utveckling, exempelvis genom CJTF. Många länder lägger ökad vikt vid att kunna använda nationella styrkor med hög beredskap för flera slags uppgifter, eller uppsätta nya styrkor, för internationella insatser. Länder samarbetar i ökande grad med syfte att sätta upp gemensamma styrkor. Möjligheten att snabbt insätta styrkor ägnas ökad uppmärksamhet. SHIRBRIG är ett exempel på en sådan snabbinsatsstyrka. Vissa resurser såsom sjukvårdsenheter, ledningsresurser och andra vitala funktioner är dock fortfarande en internationell "bristvara", speciellt vid insatser som genomförs under längre tid. Erfarenheterna från Bosnien har också illustrerat svårigheterna att samverka mellan civila och militära insatser och att uppnå samförstånd om att ingripa mot avarter i det civila samhället. Ett gripande av krigsförbrytare har t.ex. inte låtit sig genomföras.

För de flesta länder i Europa ter sig under nuvarande omständigheter risken för ett väpnat angrepp som mycket låg. Det egna försvaret utgör fortfarande ett medel för att långsiktigt säkerställa nationens existens medan dess mer omedelbara säkerhetspolitiska betydelse ligger på andra plan. En allt viktigare roll för försvaret är att kunna bidra till internationell krishantering med insatsstyrkor. Det är emellertid viktigt att uppmärksamma den inte alltid lika uttalade roll som den militära förmågan också tillmätts för att på ett flexibelt sätt ge landet inflytande i den förändringsprocess som det europeiska säkerhetssystemet genomgår och kanske i vissa länder också som ett instrument för politiska påtryckningar.

Många länder, som i och för sig inte upplever något aktuellt angreppshot, vill med hjälp av en betryggande egen försvarsförmåga eller genom en militärallians ändå minska risken för att bli utsatta för maktpolitiska påtryckningar och öka sin egen självförtroende och politiska förmåga att agera i krislägen. I det sammanhanget aktualiseras också behovet att kunna motstå hot och påtryckningar som utövas med andra än konventionella militära medel. Det kan t.ex. handla om ekonomiska påtryckningar, storskalig organiserad brottslighet, destabiliserande verksamhet, sabotageinsatser, manipulering av informationsförsörjningen eller utpressning med hot om vedergällning. Spridningen av massförstörelsevapen väcker skrämmande perspektiv på vad som ter sig tekniskt möjligt på detta område.

Det är nödvändigt att den alleuropeiska säkerhetsarkitektur som håller på att växa fram fokuserar på de hot och risker som upplevs som de mest troliga och relevanta i dagens läge. Det innebär att vi i Europa de närmaste åren måste skapa ett system för att hantera framför allt två typer av hot och risker, nämligen dels regionala och lokala konflikter och kriser, dels maktpolitisk påtryckning och påverkan från nationer, grupper eller organisationer med andra medel än regelrätta militära angrepp.

För den första typen av hot utgör krishantering i vid mening såsom den har diskuterats i det föregående en väsentlig komponent i säkerhetsarkitekturen. Genom att i internationell samverkan förebygga lokala och regionala konflikter, ingripa i dem om de ändå uppstår och samverka till återuppbyggnad efter en konflikt kan den samlade säkerheten i hela Europa stärkas.

För den andra typen av hot krävs också en bred samverkan för att hindra att någon aktör tar rätten i egna händer för att tillgodose sina egna intressen på bekostnad av andras säkerhet. Ingen nation eller grupp av människor skall behöva utsättas för hot, påtryckningar, risker eller skada genom ett egenmäktigt agerande av någon annan. Det bör noteras att aktörerna bakom många typer av icke primärt militära hot och påtryckningar kan vara andra än stater och att påverkan kan ske även över stora avstånd. En gemensam värdenorm, ett väl fungerande rättsväsende, ett utvecklat brett samarbete inom samhällets alla områden och en stark gemensam förmåga till krishantering utgör en väsentlig grund för att skapa robusthet och ökad säkerhet mot den mångfacetterade hotbilden i dagens Europa.

Dagens komplexa samhälle med sin avancerade infrastruktur, med sina många tekniska system och ömsesidiga beroenden och med sina välutvecklade kommunikationssystem och breda informationsflöden över alla nationsgränser skapar förutsättningar för ett ökande välbefinnande. Men

det är också ett samhälle som ger möjligheter för den som vill att med relativt små medel åstadkomma stor skada, att bedriva storskalig organiserad brottslighet och att genom hot och massmedial påverkan utöva påtryckningar och utpressning. Det är nödvändigt att det gemensamma säkerhetsarbetet i Europa uppmärksammar den hotbild som detta innebär och tidigt söker ingripa beslutsamt mot sådana hot som uppstår. Det internationella samfundet måste tydligt agera mot den som inte lever upp till internationella normer för mellanstatligt umgänge eller visar bristande respekt för mänskliga rättigheter.

EU och OSSE utgör väsentliga plattformar för samarbete om "mjuka" säkerhetsfrågor. Men samarbetet kan och bör bedrivas också inom många andra organ och på många sätt, t.ex. genom forskning, normer för att undvika onödiga sårbarheter i tekniska system, övningar inför och gemensamt agerande vid säkerhetshotande kriser. En väsentlig säkerhetshöjande åtgärd utgör samarbete med de många nybildade demokratierna i östra Europa för att utveckla demokratiska funktioner, rättsväsende, fiskala och andra samhällssystem så att det för alla ter sig mest framgångsrikt att söka tillgodose sina intressen inom ramen för den demokratiska processen och gällande samhällsordning. Det vore ett stort hot mot stabilitet och säkerhet i hela Europa om någon eller några av de nya demokratierna inte skulle förmå upprätthålla den inre säkerheten så att omställningen misslyckades.

En viktig fråga för utformningen av de europeiska ländernas försvar är hur materielförsörjningen kan tillgodoses. För närvarande sker en snabb strukturell förändring av formerna för utveckling och produktion av försvarsmateriel bland världens viktigare producenter av sådan. Konkurrensen är hård mellan industrier och i många fall också länder som vill tillgodose nationella intressen. Små industrier har svårt att hävda sig och på många områden är försvarssystemen så komplexa och dyrbara att utveckla att till sist endast enstaka stora producenter kvarstår. Särskilt inom det informationsteknologiska området är kopplingen stark till ett fåtal dominerande civila företag. Det finns en tendens till att en djup teknologisk klyfta håller på att växa fram mellan Europa och USA.

Den försvarsindustriella utvecklingen riskerar att leda till ensidiga beroenden och möjligheter till påtryckningar som kan utvecklas till kraftfulla säkerhetspolitiska instrument. Det är väsentligt att materielförsörjningsfrågorna uppmärksammas inom ramen för det europeiska säkerhetsarbetet så att handlingsfrihet kan upprätthållas, materielförsörjningen kan ske effektivt och teknologitillgången säkerställas inom viktiga områden. En livskraftig europeisk försvarsindustri skapar också förutsättningar för samarbete på för båda parter mer likvärdiga villkor med USA. Ett sådant transatlantiskt samarbete förblir på en del områden nödvändigt. Det krävs stor politisk och kommersiell beslutsamhet för att motverka de för ett ökat europeiskt samarbete återhållande krafter som har sin grund i nationella, regionalpolitiska och sysselsättningsrelaterade särintressen. Ett väl fungerande samarbete liksom i vissa fall sekretesskäl kräver dock att en inhemsk kompetens kan vidmakthållas inom utvalda teknologiområden.

## 6.3 Sveriges närområde

Ett ökat intresse kan iakttagas för säkerhetspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. Detta samarbete baserar sig på de fria val som de nordiska länderna kan träffa efter det kalla krigets slut. Ett tydligt uttryck för detta är det faktum att Nordiska rådet sommaren 1997 för första gången arrangerade en säkerhetspolitisk konferens, ett ämne som man på grund av ländernas olika säkerhetspolitiska lösningar tidigare undvikit att ta upp på agendan. Ett annat sådant uttryck är den redogörelse för säkerhets- och försvarspolitik som den finska regeringen lämnade till riksdagen våren 1997 och där bl.a. de likartade bedömningarna i Sverige och Finland av säkerhets- och stabilitetsutvecklingen i området poängteras och den grund detta skapar för en utvidgning av det inbördes samarbetet. Det sedan länge etablerade nordiska samarbetet på det fredsfrämjande området har också ytterligare utvecklats bl.a. genom gemensamma aktiviteter inom ramen för PFF. Ökade ansträngningar görs för att få ett utökat nordiskt samarbete om försvarsmateriel till stånd.

Enligt beredningens mening är ett fördjupat nordiskt samarbete av stor betydelse för att också nordiska och nordeuropeiska förhållanden skall inkluderas och intressen tillvaratas inom ramen för den pågående processen med att utveckla säkerhetsarkitekturen för hela Europa. Samordnade och gemensamma insatser kan dessutom göra våra bidrag till det internationella säkerhetssamarbetet både effektivare och mer betydelsefulla. Det är av särskilt värde att de nordiska länderna samverkar inom det säkerhetsfrämjande samarbetet med de baltiska länderna och med Polen och Ryssland.

Det är väsentligt att samarbetet på Nordkalotten fortsätter att utvecklas. Det måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Det konkreta samarbete som på senare tid utvecklats när det gäller omhändertagande av kärnavfall, på infrastrukturuområdet och överhuvud taget de ökande kontakterna över gränserna utgör väsentliga steg på vägen. Ett fördjupat praktiskt samarbete i regionen har stor betydelse för att förbättra levnadsvillkoren och öka ömsesidig förståelse och tillit. Samarbetet för att minska miljöriskerna framstår som särskilt viktigt. De enorma problemen på främst Kolahalvön kräver dock mycket omfattande insatser under lång tid för att kunna lösas. Kola-området har kvar sin betydelse som bas för Rysslands strategiska ubåtar.

I Östersjöområdet har det europeiska säkerhetssystemet ännu inte fått en utformning som svarar mot alla parterns önskemål. Särskilt för Estland, Lettland och Litauen utgör osäkerheten om vilka säkerhetspolitiska lösningar de kommer att kunna uppnå och Rysslands starka invändningar mot deras NATO-medlemskap ett betydande problem. De baltiska ländernas medlemskap i EU, som bör utgöra en fördel också för Ryssland, framstår mot denna bakgrund som särskilt betydelsefullt. Europeiska rådets beslut i december 1997 om den förestående anslutnings- och förhandlingsprocessen har klargjort att medlemskapet avgörs av kandidatlandets egna meriter och inte av geografi, historia eller tillgång till säkerhetsgarantier.

Fördjupat samarbete med NATO och de stora västländerna på säkerhetsområdet utgör ett fortsatt viktigt steg för de baltiska länderna i uppbyggnaden av en långsiktig säkerhetslösning. Det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet och de nordiska ländernas säkerhetssamarbete med främst de baltiska länderna i Östeuropa ger ett väsentligt bidrag till säkerheten i regionen.

Långsiktigt avgörande för Estlands, Lettlands och Litauens säkerhetssituation är samtidigt i grunden relationerna till Ryssland. Mot bakgrund av de historiska erfarenheterna och de nationalistiska strömningarna i Ryssland finns i de tre länderna en misstro beträffande Rysslands långsiktiga ambitioner i deras område. De baltiska länderna har med skepsis mött det förslag som under hösten 1997 framlagts av Ryssland om övergripande säkerhetsarrangemang för Östersjöregionen. De har med viss rätt uppfattat förslaget som riktat mot deras egna ambitioner att söka sin säkerhet genom anslutning till NATO.

Beredningen anser för sin del att en grundläggande utgångspunkt måste vara den av alla OSSE-länder godtagna principen att varje land har rätt att självt välja sin säkerhetspolitiska linje. Samtidigt har alla länder en skyldighet att se till den europeiska helheten och att inte söka säkerhet på andra länders bekostnad. Dessa principer – rätten att välja väg och skyldighet att ta hänsyn till helheten – står, var och en för sig, på egna ben. Varje land har ett ansvar att göra sina egna avvägningar. En princip kan aldrig upphäva en annan.

Ett positivt element i de rysk-baltiska relationerna utgörs av det nyligen undertecknade gränsfördraget mellan Ryssland och Litauen. Det skulle få stor förtroendeskapande effekt om Ryssland också undertecknade de framförhandlade gränsfördragen med Estland och Lettland.

Det finns inget behov av regionala särlösningar i Östersjöområdet utan dess säkerhet måste utgöra en del i en alleuropeisk och transatlantisk säkerhetsordning. Däremot bör det regionala samarbetet fortsätta att utvecklas på alla plan. I det sammanhanget finns det all anledning att ta fasta på de ryska förslagen om förtroendeskapande åtgärder på det icke-militära området. Det finns vidare anledning att behandla frågan om militära förtroendeskapande åtgärder i regionalt format inom ramen för den översyn av Wiendokumentet som nu inletts. Ett regionalt format bör också från fall till fall kunna användas inom EAPR. Förutsättningen är att ett sådant format står öppet för alla EAPR-länder och att länder med intresse av säkerheten i Östersjöområdet deltar i

arbetet. Tyngdpunkten bör ligga på en diskussion om konkreta samarbetsfrågor med regional dimension, särskilt de PFF-relaterade. En institutionalisering av det regionala formatet bör dock undvikas. De bilaterala militära kontakterna mellan Sverige och Ryssland bör kunna byggas ut.

I Östersjöområdet finns en påtaglig potential för ett vidgat samarbete och en snabb utveckling på de ekonomiska och sociala områdena. Det starka engagemanget från berörda länder och av EU i regionens utveckling manifesterades genom toppmötet i Visby 1996 och så har skett nu igen genom toppmötet i Riga i januari 1998. Det vidgade ekonomiska och sociala samarbetet skapar ett ökat ömsesidigt beroende av goda grannskapsrelationer för att välståndsutvecklingen skall fortsätta och får därmed också stor säkerhetspolitisk betydelse. Samarbetet främjar också direkt säkerhetsfrågor i vid mening t.ex. genom att minska riskerna på miljöområdet och bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet.

En förutsättning för att de baltiska länderna effektivt skall kunna och våga delta fullt ut i det ekonomiska samarbetet i Östersjöregionen är att länderna känner sig trygga i sin suveränitet. Inte minst mot denna bakgrund har Sveriges och många andra länders stöd till uppbyggnad av för en självständig stat normala säkerhetsfunktioner i de baltiska länderna stor betydelse. Det handlar om att utveckla ett nät av mellanstatliga relationer, att skapa ett väl fungerande rättsväsende, en effektiv gränskontroll etc. På det militära området handlar det om att medverka till fortsatt uppbyggnad av ett försvar under demokratisk kontroll med förmåga att med egna medel hävda den egna integriteten. Det handlar också om att göra det möjligt för de baltiska länderna att bidra till internationell krishantering inom ramen för Europas framväxande nya säkerhetsordning.

Det är av stor betydelse att Ryssland på stor bredd kan utveckla sitt samarbete med väst och att detta kommer till uttryck också i det regionala samarbetet i Östersjöområdet. För att den ryska politiska och ekonomiska reformprocessen skall fortsätta är det väsentligt att den ryska befolkningen får egna erfarenheter av de västliga samhällena och deras demokratiska former, rättsväsende, sociala och marknadsekonomiska system. Det är väsentligt att många kan uppleva fördelar med ett utökat västsamarbete och en fortsatt reformprocess. För att detta skall komma till stånd krävs både ett ryskt och ett västligt engagemang.

S:t Petersburg är den naturliga knutpunkten för Rysslands västsamarbete i Östersjöregionen. Men det är viktigt att också de tidigare helt slutna sovjetiska militära basområdena i Kaliningrad och Murmansk inkluderas i det regionala samarbetet. Deras geografiska position ger förutsättningar för ett vittförgrenat ekonomiskt och socialt samarbete med många länder i norra Europa. Det är angeläget att ett ökat utbyte kommer till stånd också på det militära området t.ex. genom besöksverksamhet och samverkan om utbildning och övningar för fredsbevarande verksamhet.

USA:s engagemang och samarbete i olika former med alla länder i norra Europa bidrar till att inlemma och förankra det nordiska området i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Det är av stor betydelse att USA:s engagemang består och förankringsprocessen fortsätter.

## 6.4 Frågeställningar för Sveriges del

Den positiva bedömning av det internationella läget som gjordes inför de båda etapperna av det senaste försvarsbeslutet äger i allt väsentligt fortsatt giltighet. Det för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska läget har snarast förstärkts. Flera av de förändringar av de europeiska säkerhetsstrukturerna som då diskuterades har nu börjat genomföras. Samtidigt kvarstår en grundläggande osäkerhet beträffande utvecklingen på längre sikt. Den påverkas av en mängd faktorer – politiska, ekonomiska och sociala – som växelverkar på ett mycket svårgenomskådligt sätt. Situationen rymmer många problem och risker med sin grund i motsättningar mellan nationer och grupper, i sociala och ekonomiska klyftor, massarbetslöshet, extremistiska rörelser, miljöförstöring, råvarubrist och mycket annat. Sambanden är så komplexa och utvecklingen så svårförutsägbar att det är nödvändigt att ha beredskap också för att dagens gynnsamma säkerhetspolitiska läge i framtiden kan komma att försämrans.



På några områden finns det, som utvecklats i det föregående, redan i dagsläget anledning att modifiera den bild som låg till grund för det senaste försvarsbeslutet. Sammanfattningsvis bör särskilt följande förhållanden nämnas som har direkt betydelse för Sveriges del.

Den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland har gått i positiv riktning och Ryssland har i avtal reglerat viktiga säkerhetspolitiska frågor med NATO och grannländer även om olösta frågor också kvarstår. Samtidigt har den ryska militära apparaten blivit ett mer urholkat maktmedel och det tar längre tid än tidigare innan förmågan till offensiva militära operationer kan stärkas. Trots de positiva dragen i den senaste tidens utveckling måste vi dock räkna med att det kommer att dröja länge innan vi kan dra säkra slutsatser om Ryssland.

I 1996 års försvarsbeslut uppmärksammades de ändrade reglerna i CFE-avtalet om tung armémateriel i flankområdena. Dessa regler liksom CFE-avtalet i dess helhet är för närvarande föremål för en genomgripande översyn och anpassning till det nya säkerhetspolitiska läget genom de förhandlingar som pågår i NATO-Rysslandsavtalets anda. Det är för Sverige, med vår betoning av att kunna anpassa försvarets förmåga, väsentligt att det nya avtalet kan ge förutsättningar för att omvärlden tidigt och tydligt får signaler om någon part bryter mot avtalet. Därmed kan utrymme skapas för eventuellt erforderliga motåtgärder. Sverige har dock små möjligheter att påverka den nu pågående förhandlingen även om vi för parterna regelmässigt understryker flankbestämmelsernas stora betydelse för Sverige och vikten av att de bevaras i det nya avtalet.

Utvecklingen i Ryssland i kombination med att NATO utan större motsättningar synes kunna utvidgas med tre nya medlemmar, att relationerna mellan NATO och Ryssland hanteras i avtalsbundna former och att EU:s utvidgningsprocess går framåt gör sammantaget att ett större krig i Europa och därmed också ett angreppshot mot Sverige ter sig än mer avlägset än inför det senaste försvarsbeslutet.

Genom att konsekvent behålla den militära alliansfriheten bidrar Sverige liksom tidigare till den säkerhetspolitiska stabiliteten i norra Europa och skapar förutsättningar för nationell handlingsfrihet. Vår förmåga att möta angrepp förblir fullt betryggande så länge nuvarande omvärldsläge består och om vi genomför anpassningsåtgärder i takt med förändringar i omvärldsläget. Den militära alliansfriheten utesluter vårt deltagande i samarbete som rör försvar av territoriet och säkerhetsgarantier. Men den utgör inget hinder för Sveriges deltagande i övrigt i det framväxande, mångfacetterade europeiska säkerhetssamarbetet, där förtroendefull samverkan, konfliktförebyggande insatser och krishantering står i centrum. Den svenska säkerhetspolitiken karaktäriseras i den nya situationen av ett aktivt och fullvärdigt deltagande i arbetet för de mål som numera delas av alla europeiska stater. Det är viktigt att Sverige i takt med förändringar i omvärlden kan utveckla sitt deltagande i det europeiska säkerhetssamarbetet.

Sveriges militära alliansfrihet bygger bl.a. på att vi inom landet har tillräcklig kompetens och kapacitet för att självständigt i en kris- eller krigssituation kunna utnyttja och underhålla vår försvarsmateriel. I övrigt bör vår inhemska försvarstekniska och försvarsindustriella kompetens vara sådan att vi på ett kostnadseffektivt sätt kan förse försvaret med materiel av god kvalitet och har så bra förutsättningar som möjligt att göra detta också i ett läge med tilltagande spänning och rustning i omvärlden. Ett oberoende av omvärlden är varken tekniskt eller ekonomiskt möjligt. En ökad integration i det internationella samarbetet framstår i stället inom de flesta områden som den mest eftersträvarvärda lösningen. De senaste årens snabba strukturrationalisering av den internationella försvarsindustrin och den ökande konkurrensen inom området understryker starkt behovet av att såväl myndigheter som industri i Sverige ökar sitt internationella samarbete om försvarsmateriel. Om så inte sker riskerar vi att den svenska industrin kraftigt reduceras och att vi hamnar i ett läge med omfattande och ensidigt utlandsberoende. Behovet av ökat utlandssamarbete understryker behovet av att också få till stånd en för de samverkande länderna godtagbar tillämpning av en gemensam uppförandekod angående exportkontrollagstiftningen i respektive land.

De hot som kräver uppmärksamhet de närmaste åren utgörs av den kvarstående risken för lokala och regionala konflikter både i vissa delar av Europa och i Europas närhet. Det är konflikter

där ett brett spektrum av maktmedel och metoder för inflytande och påverkan kan komma till användning, både väpnade och andra. Problemen på Balkan består och riskerar att öka trots stora internationella insatser. Medelhavsområdet rymmer ett flertal konflikter med avsevärda vålds- och terrorinslag. Motsättningar i Kaukasusområdet och Mellanöstern riskerar att ta sig väpnade uttryck och få stora konsekvenser bl.a. för världens energiförsörjning. Dessa lokala och regionala konflikter i Europas randområden kan indirekt påverka Sverige och kan komma att kräva svensk medverkan i internationell krishantering. Till detta skall läggas de anspråk som kan komma att ställas på Sverige att medverka till krishantering också i ett vidare globalt sammanhang. Riskerna ökar att vi kan komma att påverkas av konflikter även långt från vårt eget närområde.

För ett flertal länder i Europa har det ännu inte gått att finna säkerhetspolitiska lösningar som tillgodoser ländernas egna önskemål. Detta gäller inte minst Estland, Lettland och Litauen, vilket är av särskild betydelse för Sveriges del. Att bidra till att alla länder i Östersjöregionen skall kunna finna en långsiktig säkerhetslösning förblir därför en fråga av hög prioritet för Sverige.

Liksom inom andra områden finns också inom försvars- och säkerhetspolitiken ett antal grundläggande avgränsnings- och avvägningsproblem. Säkerhetsbegreppet har vidgats men det är samtidigt inte rimligt eller hanterligt att anse att allt som kan påverka länders och människors situation har säkerhetspolitisk och än mindre försvarspolitisk relevans. Försvarsberedningen har valt att primärt diskutera sådana hot mot säkerheten som kan innebära relativt snabba försämringar av samhällens normala funktion.

Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (avse samhället och många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer). Det innebär också att hoten i regel är knutna till antagonistiska aktörer eller omstörtande händelser. Sådana hot är det meningsfullt att söka förhindra att de uppstår och hantera om de uppstår. Försvarsresurser kan i större eller mindre utsträckning bidra till att möta dem. Risker för att säkerhetspolitiska hot av här angivet slag skall uppstå kommer i sin tur att bero av långsiktiga förändringar av samhällsförhållanden och relationer mellan nationer. En viktig del av säkerhetspolitiken är att söka påverka dessa förhållanden så att riskerna för säkerhetspolitiska hot minskar.

Däremot beaktar beredningen inte som säkerhetspolitiska hot sådana tänkbara förändringar i levnadsstandard och livsvillkor – och som också i sig kan vara hotande – som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, sociala förhållanden, miljö och klimat etc. Det är frågor som med kraft bör behandlas inom andra politikområden än försvars- och säkerhetspolitiken.

Mot denna bakgrund vill beredningen peka på ett antal områden som bör uppmärksammas i den fortsatta diskussionen om inriktningen av Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

Inom den av beredningen gjorda avgränsningen av säkerhetspolitiken måste ytterligare prioriteringar och avvägningar göras. Aktuella frågeställningar gäller t.ex. avvägningen mellan åtgärder för att kunna hantera de hot som bedöms föreligga i närtid och åtgärder för att bygga upp en förmåga att hantera eventuella framtida och kanske svårare hot. En viktig frågeställning är också hur vi skall se på geografiska prioriteringar mellan vårt eget närområde, Europa och världen i stort.

Sverige bör fortsatt aktivt medverka till EU:s utvidgning, till utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU och till EU:s möjligheter att kunna använda sig av VEU för att genomföra humanitära, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Uppmärksammas bör EU:s möjligheter att bidra till ökad stabilitet och säkerhet även i länder i östra och sydöstra Europa som inte är medlemskandidater. I vårt eget närområde kan EU bl.a. medverka till att finna vägar som leder bort från den stagnation och de faromoment som den auktoritära regimen i Vitryssland medför.

Regeringen har relativt nyligen för riksdagen redovisat sin syn på Sveriges deltagande i OSSE (Skr. 1996/97:148) och i EAPR och det fördjupade Partnerskap för fredssamarbetet (Skr. 1997/98:29). Riksdagen har inte haft några erinringar. Inom ramen för en precisering av hur vårt samarbete inom dessa och andra säkerhetsorgan närmare skall genomföras finns det anledning att ytter-

ligare pröva om formerna för totalförsvarsresursernas internationella användande behöver förändras så att vårt samarbete underlättas. Vi måste ha goda möjligheter att medverka till Europas kris-  
hantering.

Det avtal om konventionella styrkor i Europa (CFE) mellan NATO-länderna och de tidigare medlemmarna i Warszawapakten (och deras efterföljare utom de baltiska länderna) som för närvarande omförhandlas – förhoppningsvis på allt lägre nivåer – kommer sedan ett nytt avtal ratificerats sannolikt att öppnas för anslutning också för övriga europeiska länder. Även om detta bedöms dröja ett antal år innan det blir aktuellt finns det anledning för Sverige liksom för andra militärt alliansfria länder att i god tid pröva i vilken utsträckning som avtalet är relevant också för deras del.

Det nordiska samarbetet inom det säkerhetspolitiska området har under senare tid fördjupats. Det finns anledning att överväga formerna för att, när de nordiska intressena sammanfaller, hävda dem i uppbyggnaden av den nya europeiska säkerhetsordningen. Prövas bör också om de nordiska totalförsvarsåtgärderna kan göras mer effektiva och bättre ägnade att medverka till att bygga upp förmågan till krishantering i Europa

Stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvaret och andra säkerhetsfunktioner bör utvecklas och fördjupas mot bakgrund av vunna erfarenheter. Stödet har stor betydelse för ländernas fortsatta integration i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna. De insatser som görs bör kunna ytterligare effektiviseras genom en ökad samordning mellan olika bidragsgivare.

Sverige bör söka fördjupa sitt bilaterala samarbete med Ryssland inom olika civila områden såsom handel, industriell verksamhet, utbildning, miljöskydd, brottsbekämpning etc. Det är en naturlig utveckling med hänsyn till vår geografiska närhet och de stora möjligheter som den snabba samhällsomvandlingen i Ryssland erbjuder. Men det breda samarbetet bidrar också till Sveriges säkerhet genom att verka långsiktigt förtroendeskapande och minska riskerna för sådana svåra påfrestningar i det ryska samhället som kan få konsekvenser även för vår del.

Också det försvarsrelaterade samarbetet med Ryssland bör vidareutvecklas både i bilaterala och multilaterala former. Samarbete om fredsbevarande verksamhet kan t.ex. ske inom ramen för såväl FN, OSSE, NATO och EAPR/PFF som i bilaterala former. Förtroendeskapande åtgärder bör kunna diskuteras inom ramen för den översyn av Wiendokumentet som nu inletts. Det regionala träningscentret i Almnäs kan utgöra en bas för samarbete med Ryssland och andra Östersjöländer. Civil räddningsverksamhet utgör ett angeläget och lovande område för samarbete med Ryssland. Vidare bör förutsättningarna för militärtekniskt samarbete utredas. I det försvarsrelaterade samarbetet med Ryssland bör särskilda ansträngningar göras för att utveckla kontakterna med Kaliningrad, S:t Petersburg och Murmansk.

Det säkerhets- och försvarsrelaterade samarbetet bör utvecklas även med andra länder i närområdet. Det gäller inte minst i förhållande till Polen, ett land med växande betydelse i Östersjöområdet. Av stor vikt är också vårt samarbete med stormakten och Östersjöstaten Tyskland.

USA:s stora betydelse och dominans på det säkerhetspolitiska området gör att landets engagemang i det nordeuropeiska området är av grundläggande betydelse. En viktig fråga för Sverige är på vilket sätt och inom vilka områden som vårt eget land bör söka närmare samarbete med USA och hur vi kan medverka till USA:s fortsatta engagemang.

Krishantering torde för lång tid förbli en nödvändig komponent i det europeiska säkerhetssystemet. Vår aktiva medverkan i det alleuropeiska säkerhetssamarbetet ställer krav på att Sverige har en utvecklad och mångsidig förmåga att medverka till de många olika typer av insatser som i framtiden kan bli aktuella. En fråga som bör ställas är om Sverige, mot bakgrund av den allt större vikt som internationellt läggs vid krishantering, ytterligare bör utveckla sina både civila och militära resurser för sådan medverkan. Det kan erfordras både större kapacitet och tillgänglighet och ett mer mångsidigt instrument med större möjligheter till flexibel samverkan mellan civila och militära åtgärder

Det finns anledning att ompröva vilken hänsyn till olika uppgifter som bör tas vid utform-

ningen av totalförsvarsresurserna. Vi bör pröva att lägga relativt större vikt vid att ha kapacitet för krishantering både i det egna närområdet och i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. En ökad relativ satsning inom aktuella ekonomiska ramar på dessa uppgifter bör vara förenlig med anspråken på att ha en tillfredsställande grund för att försvara det egna landet mot de begränsade hot som skulle kunna uppstå under de närmaste åren och för att bygga ut detta försvar om det skulle erfordras i framtiden. En strävan bör vara att utforma vår förmåga till kvalificerad krishantering, både personellt och materiellt, så att den samtidigt bidrar till den nationella försvarsförmågan.

Den vidgade hotbild som alltmer uppmärksammas i dagens Europa omfattar många hot och risker som inte primärt innehåller något hot om ett konventionellt militärt angrepp. Det handlar om sekundära risker och påfrestningar av olika slag som även på stora avstånd kan följa av regionala eller lokala konflikter i eller utanför Europa, och det handlar om möjligheten att agera genom hot, påtryckningar, utpressning eller terroristaktioner som kan få avsevärd betydelse även när ganska små och resurssvaga aktörer ligger bakom. Risker finns också att organiserad brottslighet får sådan spridning och omfattning att den får säkerhetspolitisk dignitet. En fråga som bör ställas för Sveriges del är om vi gör tillräckliga insatser för att förebygga och kunna hantera dessa icke primärt militära hot och risker. I sammanhanget bör också de risker uppmärksammas som är förknippade med dagens tendenser till ökad spridning av massförstörelsevapen.

Den snabba internationella strukturomvandlingen på det försvarsindustriella området och den inhemska industrins ökade utlandsberoende ger anledning att ta ytterligare steg för att genom fördjupat och organiserat internationellt samarbete trygga Sveriges försörjning med försvarsmateriel och tillgång till teknologisk kompetens. Det bör övervägas vilka ytterligare åtgärder som kan vidtagas för underlätta en sådan utveckling och för att få till stånd en för de samverkande länderna godtagbar tillämpning av en gemensam uppförandekod angående exportkontrollagstiftningen i respektive land.

## Bilaga 1

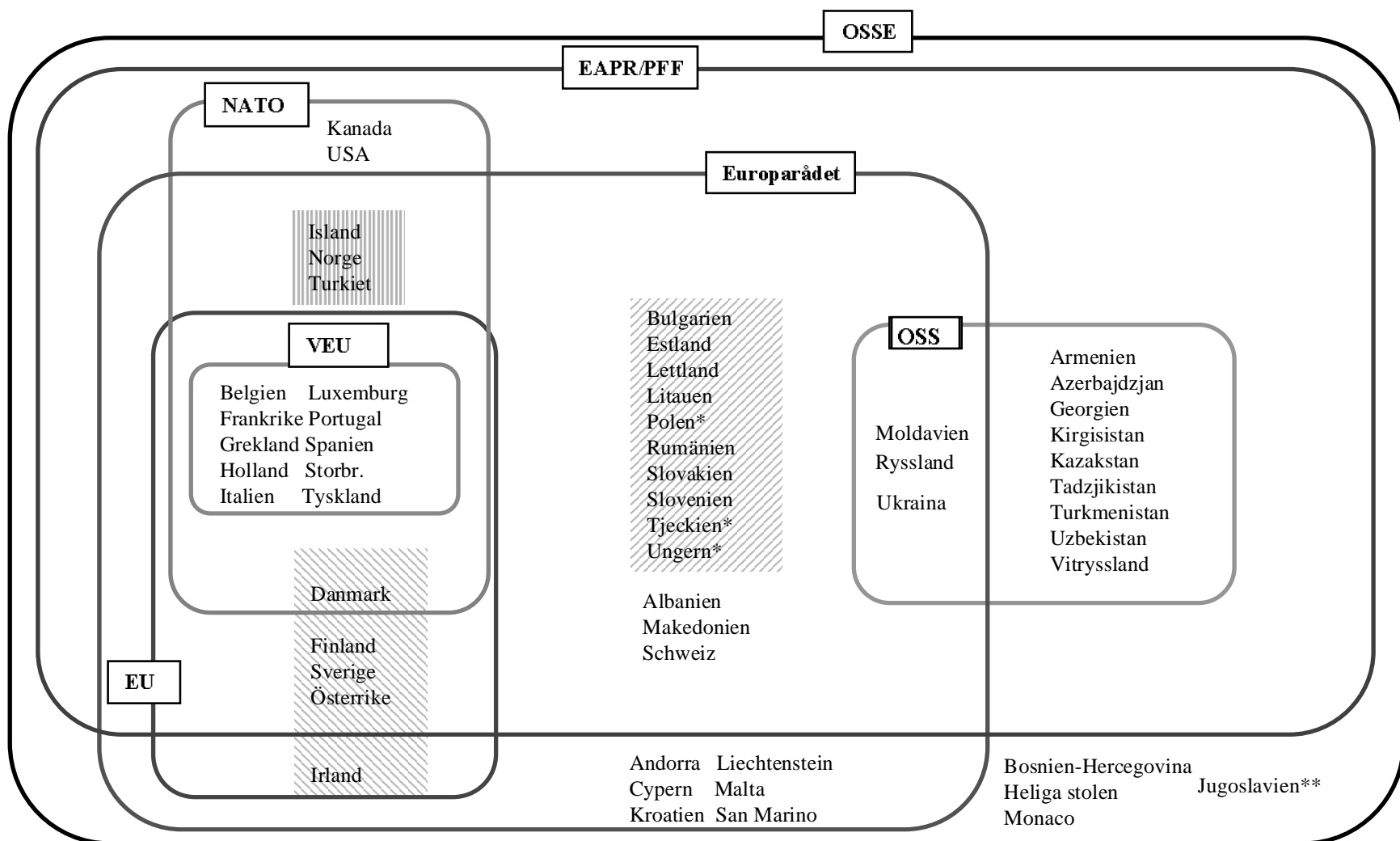
# Förteckning över förkortningar




AFNORTHWEST	Allied Forces Northwest Europe - NATO:s Nordvästkommando
ACE	Allied Command Europe
AMF	ACE Mobile Force
ARF	Asian Regional Forum
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
ASEAN	Association of South East Asian Nations
AWACS	Airborne Warning and Control System
BALTBAT	Baltic Peacekeeping Battalion
BNP	Bruttonationalprodukt
CFE	Conventional Armed Forces in Europe (Treaty)
CJTF	Combined Joint Task Force
CWC	Chemical Weapons Convention
EAPR	Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPC)
ECU	European Currency Unit
EMU	European Monetary Union
ESDI	European Security and Defence Identity
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen (numera OSSE)
EU	Europeiska Unionen
FAWEU	Forces Answerable to the WEU
FN	Förenta Nationerna
FoU	Forskning och Utveckling
G-7	Group of Seven (de sju ekonomiskt starkaste nationerna)

GUSP	Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken (EU)
IFOR	Implementation Force (f.d. Jugoslavien)
LANDJUT	Landforces Schleswig-Holstein and Jutland (NATO-kommando)
NAA	North Atlantic Assembly
NAC	North Atlantic Council - NATO-rådet
NACC	North Atlantic Co-operation Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NORDCAPS	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support
NPT	Non-Proliferation Treaty - Icke-spridningsavtalet
OCCAR	Organisation de Coopération Conjointe en matière d' Armement
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OSS	Oberoende Staters Samvälde - Commonwealth of Independent States (CIS)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa - Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
PFF	Partnerskap För Fred - Partnership for Peace (PfP)
PJC	Permanent Joint Council
PJHQ	Permanent Joint Headquarters
SFOR	Stabilization Force (f.d. Jugoslavien)
SHIRBRIG	Standing High Readiness Brigade
START	Strategic Arms Reduction Treaty
UNPROFOR	United Nations Protection Force (f.d. Jugoslavien)
UNSCOM	United Nations Special Commission (Irak)
UNTAES	United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment (Makedonien)
VEU	Västeuropeiska unionen - Western European Union (WEU)

WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organisation
WTO	World Trade Organization - Världshandelsorganisationen

# Europeiska säkerhetsstrukturer



-  Associerade partners i VEU      \*Har inbjudits till förhandlingar om medlemskap i NATO
-  Observatörer i VEU
-  Associerade medlemmar i VEU      \*\* Suspenderade från OSSE



## Bilaga 3

# Avvikande uppfattning av Henrik Landerholm (m)

I försvarsberedningens delrapport "Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning" redovisas och analyseras en rad omvärldsfaktorer som är relevanta för framtida svensk säkerhetspolitik. Dessa återfinns i delrapportens kapitel 1-4. Trots nyanskillnader i min syn på vissa detaljer finner jag inte anledning att anmäla avvikande uppfattning mot dessa mindre brister i rapporten.

Avseende innehållet i kapitel 5 "Den säkerhetspolitiska betydelsen för Europa av de senaste årens internationella utveckling" vill jag anföra följande:

Försvarsberedningens majoritet finner utan egentlig analys att den förda svenska politiken obetingat och "konsekvent" bör fortsätta. Den tendens till ökad öppenhet som tydligt kunde skönjas i beredningens föregående rapport (aug 1996) har t o m stramats upp något. Inte heller har de för vår säkerhetspolitik så väsentliga trippelbesluten under 1997 – NATO-Rysslandsavtalet, Madrid-deklarationen om öppnande av NATO till tre av ansökarländerna och slutligen EU-kommissionens för bl a Estland och Polen positiva åsikter fullföljts av besluten om EU:s utvidgningsprocess i Luxemburg – har i detta avseende nämnvärt tillåtits påverka slutsatserna i avsnittet 5.4.

Genom "att konsekvent behålla den militära alliansfriheten" menar beredningens majoritet att Sverige bidrar till stabilitet och skapar förutsättningar för nationell handlingsfrihet. Båda dessa konstaterande saknar bäring i dagens säkerhetspolitiska situation. Det är inte alliansfriheten utan ökande samarbete och integration som bidrar till stabilitet. Det sker genom konkreta handlingar på en mängd områden bl a deltagande i internationella insatser, stödet till de baltiska ländernas försvar, det allt närmare försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet med övriga nordiska länder och inte minst Östersjösamarbetet. Vårt medlemskap i EU och deltagande i den europeiska integrationsprocess, som tillsammans med NATO är det viktigaste fredsinstrumentet på vår kontinent, bidrar också till stabiliteten. Alliansfriheten i sig betyder allt mindre. I dagens säkerhetspolitiska läge är ett land vad det gör, snarare än vad det säger sig vara.

Den handlingsfrihet som alliansfriheten under tidigare decennier gav existerar heller inte längre. Genom EU-medlemskapet och aktivt engagemang för frihet, fred och säkerhet på den europeiska kontinenten kan Sverige komma att tidigt dras in i en konflikt. Neutraliteten blir därmed alltmer osannolik som option för vårt handlande.

Det kalla krigets neutralitetspolitik finns inte längre. Sveriges säkerhetspolitiska situation är i grunden förändrad. Neutralitetspolitikens förutsättningar försvann i och med Warszawapaktens upplösning. Det fanns därefter inte längre några block att stå neutral emellan. Redan 1992 omdefinierades säkerhetspolitiken. Samtidigt förändrades försvaret efter de nya förutsättningarna i omvärlden. Så länge Sverige står utanför NATO är vi självklart militärt alliansfria. Den militära alliansfriheten har emellertid kommit att bli en allt sämre och mindre heltäckande beskrivning av Sveriges säkerhetspolitik.

I praktiken har säkerhetspolitiken, som tidigare nämnts, i första hand kommit att definieras av vårt eget handlande. Medlemskapet i EU innebär att Sverige numera tillhör en moralisk, säkerhetspolitisk och ekonomisk allians. En framtida anslutning till den gemensamma valutans gör oss till medlemmar också i en monetär allians. Även om EU saknar förpliktelser om rent militär hjälp är det självklart att medlemsländerna inte kan stå likgiltiga när något annat medlemsland utsätts för våld eller hot om våld.

Idag kan inget omedelbart hot mot Sverige skönjas. Osäkerheten om Rysslands framtida utveckling i förening med landets grundläggande stora militära och ekonomiska potential är emeller-

tid den avgörande riskfaktorn på lång sikt. De förändringar som i detta avseende redovisas i beredningens delrapport är små. Det handlar om grad- snarare än om artskillnad. Följaktligen bör stor försiktighet iakttas vad gäller att ta den nuvarande mindre militära förmågan i Ryssland till intäkt för ytterligare nedrustning av svensk förmåga.

Det betryggande försvar som omnämns i samma stycke blir inte verklighet utan föregående upprustning. De allvarliga problem som föreligger vad gäller anpassningsdoktrinen realiserbarhet kommer emellertid att behandlas i beredningens slutrapport. Sålunda finns anledning att återkomma i frågan. Dagens akuta kris i försvarsekonomin kommer dessutom att få effekter för det militära försvaret. Inte ens det försvar som Riksdagen fattade beslut om i december 1996 kommer att realiseras. En del av det militära stöd för säkerhetspolitiken som förutsattes i beslutet kommer alltså att saknas.

I det korta perspektivet spelar detta mindre roll. I det längre, däremot, är den urholkning som nu inletts allvarlig, eftersom det också påverkar förutsättningarna för framtida tillväxt och ominriktning.

1996 års nedrustningsbeslut innebar att Sverige försatt sig i osäkerhet. Frågan om säkerhetsgarantier blir därmed, utan att vara akut, ändå aktuell. Säkerhetspolitiken måste vara långsiktig. Det är i det perspektivet det svenska försvarets minskade förmåga skall ses. Utan att bedöma sannolikheten för det "värsta-falls-scenariot" som skulle kunna leda till ett väpnat angrepp mot svenskt territorium måste försvarsplaneringen även innefatta en sådan utveckling. Om den inte gör det blir säkerhetspolitiken snarare en osäkerhetspolitik.

Samtidigt som majoriteten i riksdagen drivit igenom den nedrustning som i praktiken gör Sverige beroende av andra har säkerhetsstrukturerna i Europa under 1997, som beredningen utförligt redovisar i kapitel 1-4, utvecklats i snabb takt. Denna utveckling kommer att fortsätta. NATO framstår nu tydligt som ryggraden i den alleuropeiska freds- och säkerhetsordning som alla partier i Sverige menar är målet för svensk politik. Denna nya alleuropeiska säkerhetsgemenskap skapas framför ögonen på oss samtidigt som vi de facto deltar i processen, om än med begränsat inflytande.

När NATO öppnas för nya medlemsländer och förhållandet till Ryssland formaliserats och stärkts går detta samarbete in i en ny fas. Det nya NATO, med uppgifter också utöver militär avskräckning, växer fram samtidigt som EU går dels mot utvidgning, dels förstärker den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Ett svenskt medlemskap i det nya och utvecklade NATO är en naturlig fortsättning på Sveriges engagemang för samarbete i Europa. Även om tidsperspektivet för ett svenskt NATO-medlemskap idag ter sig osäkert är färdriktningen helt klar. Sverige bör vara medlem i varje del av det europeiska freds-, säkerhets- och samarbetsprojekt som nu växer fram. I detta är NATO en central och integrerad del.

Hänsynen till de baltiska ländernas säkerhetspolitiska läge är en central utgångspunkt för bedömningen när ett medlemskap kan aktualiseras för svenskt vidkommande. Också Finlands agerande är en central faktor i den process som redan påbörjats. I dessa perspektiv blir det naturligt att i anslutning till den utvidgningsprocess som pågår pröva när tiden är mogen för ett framtida svenskt medlemskap.

Avseende en eventuell framtida tyngdpunktsförskjutning från nationellt försvar till internationella insatser menar jag att diskussionen måste ta en annan utgångspunkt än dagens ytliga motsattställning mellan uppgifterna. Självfallet får kostnader för pågående insatser utomlands inte tillåtas urholka vår nationella säkerhet. Samtidigt måste internationell verksamhet och nationellt försvar ses i ett sammanhang. Vi måste ha ett försvar som kan lösa olika uppgifter. System som endast kan komma till användning i enstaka situationer bör i framtiden undvikas. Allsidighet, flexibilitet och operativ rörlighet måste prägla de stridskrafter som avses kunna klara hela spektrat av uppgifter.

Samtidigt måste vi tillåta oss att konstatera att försvaret av Sverige är den långsiktiga dimensionerande uppgiften. Väpnat angrepp är det mål mot vilken försvaret byggs upp. Det beror inte

minst på att det är den svåraste och mest komplexa uppgiften, samtidigt som vårt lands nationella existens vid ett väpnat angrepp riskerar att sättas på spel på ett mer omedelbart sätt än vid t ex deltagande i räddningsövningar i Östersjön eller vid internationella insatser på Balkan.

Avseende de punkter 1-14 som redovisas sist i kapitel 5 så delar jag beredningens uppfattning. Vid sidan av dessa punkter borde emellertid en femtonde punkt tagits upp. I enlighet med resonemanget ovan borde en öppen och successiv värdering av ett fullständigt svenskt deltagande i den framväxande europeiska säkerhetsordningen göras. I en sådan värdering innefattas också betydelsen av en sådan förändring för den framtida försvarsplaneringen. Såväl allt närmare samarbete som medlemskap i NATO kommer att ställa delvis nya krav på våra förbands förmåga. Denna aspekt bör också belysas i försvarsberedningens fortsatta arbete.

## Bilaga 4

# Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

Försvarsberedningen är överens om att den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld sedan försvarsbeslutet i december 1996 snarast förstärkt Sveriges säkerhetspolitiskt gynnsamma situation. I det följande utvecklar jag de frågor där jag trots detta gör en avvikande beskrivning och kanske också bedömning av innebörden i vissa skeenden beredningen redovisar. Det rör sig delvis om att försöka gå bakom den officiella retorik som omger politiska beslut och icke-beslut i nationella och multinationella sammanhang och försöka redovisa den bakomliggande politiska verkligheten.

## EU:s och NATO:s utvidgningsprocesser

EU är det viktigaste samarbetet mellan europeiska stater i skapandet av en allt starkare väv för framtida fred och säkerhet i vår del av världen. Samarbete för ömsesidig ekonomisk och social utveckling stärker mer än något annat grunden för fredlig samlevnad nationer emellan. EU:s fortsatta utvidgning till allt fler av de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa är därför EU:s viktigaste utmaning inför det kommande seklets början. Det är nu grunden läggs för Europas utveckling långt in på 2000-talet.

Nato har sedan kriget i Bosnien utvecklats till att kunna bli det militära benet i den framtida alleuropeiska säkerhetsstrukturen. Samarbetet inom Nato och med Nato genom PFF och EAPR blir därigenom allt viktigare i skapandet av samarbete, förtroende och säkerhet inom särskilt det militära området mellan Europas stater. Utvidgningen av NATO är därför central i skapandet av tydlighet och förutsägbarhet vad gäller militär säkerhet i vår del av världen.

Sett i ett historiskt perspektiv blir frågan hur Ryssland successivt kan närmas och vävas in i det allt djupare europeiska samarbetets *alla* former en av de viktigaste. Ingenting skulle gagna det fredliga samarbetet i Europa framöver mer än en stabil fredlig och demokratisk utveckling i ett Ryssland fullt integrerat i ett ömsesidigt och förtroendefullt samarbete i det nya Europa på samma sätt som övriga gamla och nya demokratier.

Besluten under 1997 om att påbörja en utvidgningsprocess inom såväl EU som Nato liksom fördraget mellan Nato och Ryssland är därför steg i rätt riktning. Det finns emellertid anledning att hysa oro inför den bristande politiska viljan och/eller förmågan hos många europeiska EU- och NATO-medlemmar att på allvar öppna dessa fora för de många nya demokratierna. I grunden handlar det om den solidaritet som krävs av de gamla medlemmarna att dela med sig och ta ansvar för utvecklingen också i de nya demokratierna. Den officiella retoriken kring utvidgningsbesluten inom EU och NATO under 1997 kan inte dölja den på många håll alltför begränsade entusiasm som bar fram dessa beslut. Det ger anledning till oro inför den verkliga beredvilligheten hos dem som är innanför att inom en snar framtid välkomna alla dem in som fortfarande står utanför.

Besluten om med vilka länder som utvidgningsprocesserna inom EU och NATO skall inledas togs i relation till ett antal uppställda kriterier. Det är emellertid uppenbart att politiska överväganden inom dessa fora och hos inflytelserika medlemsstater haft avgörande betydelse för vilka stater som slutligen ställts främst i raden. Det är därför för tidigt att bedöma den slutliga effekten av den kompromiss som nåddes vid EU-toppmötet i Luxemburg i december 1997. Det var emellertid viktigt att Sverige och Danmark lyckades fullfölja sin ambition att förhindra att dörren till den

första utvidgningsfasen inte stängdes framför länder som Lettland och Litauen. Det finns emellertid anledning att tro att det krävs en fortsatt mycket aktiv svensk och nordisk aktivitet för att inte bara Estland utan också de två övriga baltiska broderländerna skall vara med fullt ut i den fortsatta processen.

Med fördraget i maj 1997 mellan NATO och Ryssland förankras Ryssland i det fortsatta säkerhetssamarbetet i Europa. Det är mycket välkommet. Samtidigt finns det en risk med fördragets konstruktion att det befäster Rysslands särställning bland de nya Europas demokratier och som NATO:s motpart. Det kan på sikt visa sig vara olyckligt för såväl säkerhetssamarbetet i Europa som för Rysslands egen utveckling. Det skulle vara också i svenskt intresse, att NATO står öppet för alla demokratier i Europa, som önskar bli medlemmar utan någon begränsning i tid eller rum, och som därför inte utesluter Ryssland.

Beslutet i samband med NATO:s toppmöte i Madrid i juli 1997 att inleda förhandlingar om en utvidgning till att omfatta Polen, Tjeckien och Ungern är likaså välkommet. Att varken Slovenien eller någon av de baltiska staterna omfattades av beslutet är däremot beklagligt. Om beslutet om denna mycket begränsade utvidgning visar sig ha långsiktig varaktighet, därför att den politiska viljan saknas hos tillräckligt många NATO-stater, kan det visa sig vara olyckligt för säkerhetssamarbetet i Europa och inte minst för utvecklingen av den säkerhetspolitiska stabiliteten i Östersjöområdet.

Den svenska regeringens oförmåga att i rent svenskt säkerhetspolitiskt egenintresse aktivt stödja de baltiska staternas önskemål om NATO-medlemskap har därför inte underlättat en för Östersjöregionen mer önskvärd utveckling i detta avseende. Rysslands motstånd mot de baltiska staternas medlemskap i NATO beror inte på att det skulle ses som ett säkerhetspolitiskt hot mot Ryssland, utan snarare på att det utgör ett effektivt instrument i det diplomatiska spelet. Att med all kraft stödja de baltiska staternas önskemål om medlemskap i EU är utomordentligt angeläget men inget alternativ till att också göra det i fråga om NATO-medlemskap, men vore i detta perspektiv än mer angeläget för Sverige. Om de baltiska staterna för överskådlig tid utestängs från medlemskap i NATO ökar det ytterligare Sveriges ansvar för att medverka till att stärka deras säkerhet. Baltikums sak är oupplösligt också vår.

Att som beredningen lyfta fram NATO:s artikel 5 om ömsesidiga försvarsgarantier speglar föga verkligheten i det NATO-samarbete som växer fram i dag. Artikel 5 utgjorde den historiska huvuduppgiften utåt för NATO inför det hot som förelåg under det kalla kriget. I så måtto visade den sig vara internationellt och historiskt en osedvanligt framgångsrik förutsättning för att under ett halvsekel undvika krig i Europa. I dag utgör den däremot den politiska grundbulten i den solidaritet inom NATO som är nödvändig för att gemensamt möta alla de nya uppgifterna av t.ex. Petersbergs-karaktär, när frågan om krig mellan europeiska stater inte längre står på dagordningen. Beredningen medverkar därigenom till fortsatta dimridåer på hemmaplan inför förutsättningarna för ett allt närmare samarbete mellan Sverige och NATO.

## **Försvarsindustriellt samarbete**

Den nya verkligheten för svensk och europeisk krigsmaterielindustri präglas av två förhållanden. Sedan kalla krigets slut har efterfrågan på krigsmateriel i vår del av världen sjunkit kraftigt. Den ekonomiska krisen i Sydostasien ger anledning att tro att åtminstone den ena av de två regioner på andra håll i världen - varav den andra är Mellanöstern och Gulfstaterna - där man skulle kunna förvänta en fortsatt upprustning, nu kommer att för överskådlig tid kraftigt sänka ambitionsnivån vad gäller större anskaffning av nya materielsystem utifrån. I grunden kan denna även globalt minskade efterfrågan på krigsmateriel bara hälsas med tillfredsställelse. Det ligger inte i svenskt intresse att medverka till att stimulera en ökad efterfrågan på krigsmateriel. Det andra förhållandet är det växande teknologigapet gentemot amerikansk krigsmaterielindustri.

För svensk del finns det ingen anledning att, vare sig inför omstruktureringen för att anpassa

sig till den minskade efterfrågan på krigsmateriel eller för att hänga med i den teknologiska utvecklingen inom krigsmaterielindustrin, ställa ökat samarbete med europeisk försvarsindustri i motsatsställning till fortsatt samarbete med lämpliga amerikanska samarbetspartners. Svensk försvarsindustri har visserligen delvis mer gemensamma problem med europeisk försvarsindustri, men övergripande svenska intressen är långtifrån alltid mer gemensamma med olika enskilda europeiska stater med egen försvarsindustri än med USA.

Liksom i min avvikande uppfattning i anslutning till beredningens betänkande i augusti 1996 anser jag att ett svenskt deltagande i ett vidgat europeiskt samarbete om krigsmateriel bör bygga på en fortsatt restriktiv exportpolitik och att motsvarande restriktioner införs inom det europeiska samarbetet. I princip bör export av krigsmateriel endast ske till demokratier. Frågan om ökat internationellt försvarsmateriellt samarbete är av stor säkerhets- och utrikespolitisk vikt och bör därför inte undergå stegvisa förändringar utan att de långsiktiga konsekvenserna är klarlagda. En samlad översyn av detta och villkoren därför bör göras innan förändringar genomförs.

## Utvecklingen på Balkan

Beredningens beskrivning av kriget i Bosnien, dess bakomliggande orsaker och fredsprocessens framskridande präglas i allt väsentligt av det internationella samfundets officiella retorik. Daytonavtalet var nödvändigt för att under rådande omständigheter få ett slut på kriget. Dess förutsättningar bygger emellertid på en fredsprocess tillsammans mellan dem som utan mer än ett splittrat och halvhjärtat stöd av det internationella samfundet försvarade Bosnien-Hercegovinas rätt att fortleva som sammanhållen multi-etnisk statsbildning och de bosnien-serbiska och bosnien-kroatiska ledare, som inte skydde några medel för att bryta ned den och som i grunden fortfarande helst såg att fredsprocessen misslyckas.

Att ständigt beskriva fredsprocessens brister i termer av "parterna" tar ingen hänsyn till att dessas helt olika roll och skuldbörda för och under kriget gör att de har helt olika intressen också i fredsprocessen. Intresset för att alla flyktingar skall kunna återvända om de så önskar och att krigsförbrytarna grips är fullständigt asymmetriskt mellan de s k "parterna". Förutsättningarna, för att dessa grundläggande villkor för försoning och fredlig samlevnad i enlighet med Daytonfreden uppfylls, kan bara ligga hos det internationella samfundet och dess aktörer på plats. Något annat vore trots den officiella retorikens dimridåer att åter sätta tändstickan till krutdurken.

Krigen i det f.d. Jugoslavien och den fortsatta utvecklingen där med fredsprocessen i Bosnien-Hercegovina som en central uppgift utgör en avgörande utmaning för det nya Europa och dess samarbetsföra att ta ett avgörande eget ansvar för utvecklingen i Europa. I det avseendet återstår det mesta för att visa att såväl den politiska viljan som förmågan i Europa räcker till för att skapa stabil fredlig samlevnad i regionen.

## Villkoren för svensk alliansfrihet

De utgångspunkter för Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik som redovisades av folkpartiet under processen inför 1996 års försvarsbeslut kvarstår. Vår framtida säkerhet förutsätter ett aktivt svenskt deltagande såväl i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen som i kris- och konflikthantering, liksom i fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Sverige skall bidra till att skapa en alleuropeisk fredsordning.

NATO bör utvecklas till en struktur för gemensam säkerhet i vår världsdelen med Sverige som medlem. Det finns inte anledning att nu ompröva den militära alliansfriheten, men full handlingsfrihet bör råda inför den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Skulle Nato exempelvis utvidgas med de baltiska staterna och Finland är det uppenbart att frågan kommer i ett nytt läge.

## Bilaga 5

# Avvikande uppfattning av Jan Jennehag (v)

Jag delar i allt väsentligt delrapportens redovisning i kapitlen 1 - 4.

Det är främst i det avslutande kapitlet där Vänsterpartiets syn inte överensstämmer med majoritetens uppfattning.

Sverige bör lämna EU. Dess roll som nuvarande och framtida aktör inom stormaktspolitiken ligger inte i Sveriges och andra små stater intresse. NATO:s uppgift som militärallians och verktyg för USA:s ambitioner kvarstår och utgör grunden för dess existens. Samarbete - och i än högre grad ett fördjupat och ytterligare formaliserat sådant - är inte möjligt utifrån en alliansfri position.

Sveriges deltagande i arbetet inom EAPR, VEU, WEAG och övriga former som inte är direkt knutna till FN och OSSE bör därmed avbrytas. Mot den bakgrunden måste Sverige t. ex. lämna allt samarbete inom ramen för PFF.

Sveriges position måste vara att konsekvent och energiskt stödja FN:s och OSSE:s ställning. Engagemang i annat samarbete försvagar en sådan inriktning.

Svensk vapenexport bidrar till fortsatta rustningar runt om i världen. Frånvaron av svensk materiel hejdar inte rustningar, men Sverige skall helt enkelt inte delta i denna hantering. Svensk vapenexport skall på sikt upphöra. Detta måste ske genom en stegvis ökad restriktivitet. Harmonisering med andra länders exportbestämmelser är inte möjlig. Nackdelar som därmed blir en konsekvens för svensk industri får lösas på annat sätt

## Bilaga 6

# Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)

Riksdagen har beslutat att vidga det säkerhetspolitiska begreppet till att omfatta även andra hot än militära, såsom t.ex. miljöförstöring, sociala och ekonomiska klyftor och samhällets sårbarhet. Försvarsberedningens majoritet skriver i rapporten bl.a. att "långsiktigt trygga de grundläggande levnadsvillkoren utgör därför en fråga av stor betydelse för människors säkerhet i vid mening (...)". De har "också stor betydelse för riskerna för att mer akuta hot mot säkerheten skall bestå". Trots detta konstaterande väljer beredningen att avgränsa säkerhetspolitiken till att omfatta enbart sådana hot mot säkerheten som kan innebära relativt snabba försämringar av samhällets normala funktion. Majoriteten inriktar sig främst på antagonistiska aktörer eller omstörtande händelser. Beredningen skriver att man inte betraktar "långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, sociala förhållanden, miljö och klimat etc." som säkerhetspolitiska hot och avfärdar dessa frågor med att de "med kraft bör behandlas inom andra politikområden än försvars- och säkerhetspolitiken".

Detta är enligt min mening en klar begränsning i jämförelse med beredningens tidigare rapporter, dessutom är det fullständigt otillfredsställande att försvarsberedningen bara hänvisar hot som ryms inom det vidgade säkerhetspolitiska begreppet till andra politikområden, utan vidare analys. Beredningen förmår därmed inte att dra slutsatserna av sina egna bedömningar. Miljöförstöring, befolkningstillväxt, fattigdom och vattenbrist m.m. är alla delar i ett pågående sammanbrott av ett samhällssystem som vi vet är ohållbart både ur ekologiskt och socialt perspektiv.

Den militära alliansfrihetens trovärdighet medger inte enligt min mening svenskt deltagande vid t.ex. NATO:s staber, EAPR, VEU, WEAG eller några övningar inom PFF-samarbetet som inte har med strikt fredsbevarande verksamhet, miljö- eller räddningstjänst, att göra.

Jag delar inte beredningens okritiska syn på EU-medlemskapets fördelar. Beredningsmajoriteten säger att Sverige fortsatt bör medverka till utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU:s stormaktsambitioner, med militära muskler, hotar den globala säkerheten. Detta är en av anledningarna till att miljöpartiet anser att Sverige skall lämna EU. En annan viktig säkerhetspolitisk aspekt är det faktum att det, i många av medlemsländerna, är djupgående skillnader mellan folkens och regeringarnas uppfattningar om EU. EU:s allt tätare samarbete saknar i många fall folklig förankring, inte minst i Sverige. Jag saknar en trovärdig säkerhetspolitisk analys av EU-medlemskapet, en analys som tar i de negativa delarna. Beredningen gör det inte, på grund av politiska hänsyn, vilket är farligt.

Försvarsberedningen skriver att man vill ta ytterligare steg för att fördjupa och organisera internationellt samarbete kring försvarsmaterielfrågorna. Beredningsmajoriteten skriver vidare att man vill få till stånd en "godtagbar tillämpning av en gemensam uppförandekod angående exportkontrollagstiftningen i respektive land". Jag anser att strävan skall vara att vapenexporten skall upphöra, inte att hålla vapenindustrin under armarna. Varje steg mot en liberalisering av den svenska vapenexportlagstiftningen skall motverkas, liksom en gemensam exportlagstiftning inom EU.

När det gäller fredsframtvingande insatser anser jag att målet skall vara att fredsframtvingande insatser skall skötas i FN:s regi, inte av NATO eller VEU. Detta bör vara ambitionsnivån och vi bör satsa på att bygga upp FN:s resurser så att detta blir möjligt, i stället för att i praktiken komma längre och längre bort från målet genom att satsa på andra organisationer. Miljöpartiet anser att Sveriges engagemang för att stödja FN och OSSE skall intensifieras, i stället för att lägga ned enga-



gemang och resurser på NATO och VEU. Dessa organisationer kommer aldrig agera utifrån det globalas bästa, utan från egenintresse.