

SÄKERHETSPOLITISK UTVECKLING I NORDEN

Filosofie doktor Katarina Brodin

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Norden har under en lång följd av år — i stort sett kan man säga att det gäller hela efterkrigstiden — präglats av ett betydande mått av stabilitet. I motsats till exempelvis Centraleuropa har det nordiska området sedan det andra världskrigets slut i det stora hela besparats allvarligare kriser och dramatiska spänningstillstånd. Både utomlands och i de nordiska länderna brukar man också tala om Norden som "ett fredat hörn" av Europa.

Man kan naturligtvis fråga sig vad som föranlett denna för oss alla så gynnsamma utveckling. Förklaringarna skiftar, men de flesta torde ändå anse att de nordiska ländernas egen säkerhetspolitik — den utrikes- och försvarspolitik som förs i de olika nordiska huvudstäderna — på ett avgörande sätt bidragit till stabiliteten i Norden.

Vi känner alla det säkerhetspolitiska mönster som sedan 1948—49 varit rådande i Norden och som kännetecknats av ett betydande ömsesidigt hänsynstagande och av ett begränsat stormaktsengagemang i vår del av världen.

De restriktioner som gäller för Danmarks och Norges NATO-anslutning — d.v.s. beslutet att inte stationera kärnvapen eller främmande trupp på permanent basis på danskt respektive norskt territorium, så länge dessa länder inte står inför angrepp eller hot om angrepp — men också Finlands neutralitetspolitik i förening med 1948 års vänskaps- och biståndspakt med Sovjetunionen utgör viktiga inslag i detta mönster. Till detta kommer den svenska neutralitetspolitiken som stödd av ett starkt försvar spelat och alltjämt spelar en central roll för upprätthållandet av freden och stabiliteten i Norden.

Trots att de nordiska länderna i sin säkerhetspolitik gått olika vägar har blockgränserna i Norden alltså aldrig fått samma påtagliga realitet som i Centraleuropa. Det är bara på ett ca 200 km långt avsnitt vid Ishavskusten i norr som NATO:s och Warszawapaktens gränser löper samman. I övrigt har Fin-

lands och Sveriges neutralitetspolitik förhindrat uppkomsten av direkta konfrontationsytor mellan stormaktsallianserna i det nordiska området.

Viktigt är naturligtvis att också stormakterna upplevt det rådande läget såsom gynnsamt och förenligt med deras intressen. Från båda sidor — det gäller NATO likaväl som Sovjetunionen — har man visat återhållsamhet och generellt undvikit krav på maximala lösningar i förhållande till de nordiska länderna. Ingenta supermakten har haft intresse av att vidta någon åtgärd som kunde provocera motåtgärder från den andra sidan.

Samtidigt är det ett faktum att en rad olika faktorer bidragit till en ökande strategisk betydelse för det nordiska området under senare år. Det gäller inte minst Nordkalotten och havsområdena längst uppe i norr. I den svenska försvarskommitténs första delbetänkande "Vår säkerhetspolitik", som publicerades i juni 1979, sägs Nordens ökade strategiska betydelse sammanhänga med bland annat förändringar i fråga om kärnvapenstrategi, havsrätt och oljeteknologi, som medfört ett ökande intresse från både öst och väst för utvecklingen i vårt närområde.

De kärnvapenbärande ubåtarnas allt viktigare roll i den strategiska balansen i förening med den sovjetiska Norra marinens modernisering och ökade räckvidd utgör onekligen den främsta orsaken till den stora vikt som man i såväl öst som väst sedan ett antal år tillmäter det sovjetiska baskomplexet på Kolahalvön.

Men också utsikterna till en framtida, mera omfattande utvinning av olja och gas på kontinentalsockeln norr om 62:a breddgraden kan antas påverka stormakternas bedömningar av Nordeuropas strategiska betydelse på längre sikt.

Den utan jämförelse viktigaste faktorn i detta sammanhang är dock den sovjetiska flottan som är förlagd till Murmansk på Kolahalvön vid Norra Ishavet och den utveckling på det marina området som ägt rum i Sovjetunionen under de senaste 10—15 åren.

Ishavsflottan är som känt den största av Sovjetunionens fyra flottor. De andra tre flottorna är baserade i Östersjön, i Svarta Havet och i Vladivostokområdet i Fjärran östern. Satsningen på Ishavsflottan betingas uppenbarligen i mycket hög grad av de gynnsamma baseringsmöjligheter som Kolahalvön erbjuder. Från basen i Murmansk har de sovjetiska flottstyrkorna året runt fri passage ut till världshaven och till Nordatlanten. Här finns inte som i t.ex. Östersjön och Svarta Havet trånga sund eller passager som försvårar den ryska flottans rörelser.

Det är säkert heller ingen tillfällighet att nära hälften av de sovjetiska attackubåtarna tillhör nordflottan. Skyddet av den strategiska ubåtsflottan i förening med de hot som dessa attackubåtar i en krissituation kan tänkas räkna

mot NATO:s försörjningslinjer över Atlanten innebär uppgifter som rimligen också i ett längre perspektiv kan väntas ha en bestående hög prioritet.

I Ishavsflottan ingår förutom ett antal attackubåtar, större överbattensfartyg m.m. också ett 50-tal kärnvapenbärande ubåtar eller totalt ca 2/3 av Sovjetunionens strategiska ubåtsflotta. De kärnvapenbärande ubåtarna spelar som känt en viktig roll för upprätthållandet av den s. k. terrorbalansen mellan USA och Sovjetunionen. Ett antal faktorer tyder dessutom på att dessa ubåtars betydelse kommer att öka ytterligare i framtiden.

De landbaserade interkontinentala robotarna, som vid sidan av det strategiska bombflyget också ingår i de båda supermakternas strategiska styrkor, löper sålunda enligt många bedömare risk att i takt med den tekniska utvecklingen bli alltmer sårbara för överraskande angrepp. Den amerikanska debatten om det hot som redan i en nära framtid påstås komma att konfrontera den amerikanska Minuteman-styrkan och planerna på att utveckla en ny rörlig, landbaserad interkontinental robot — den s.k. MX-missilen — illustrerar ett dilemma som är gemensamt för de båda supermakterna. De än så länge relativt osårbara ubåtarna blir i detta läge mer eller mindre automatiskt mer betydelsefulla som ett stabiliserande element i den strategiska balansen mellan öst och väst. Enbart detta förhållande är i sig tillräckligt för att förklara varför nordområdena kommit att bli strategiskt så viktiga från stormaktssynpunkt.

Från svensk sida har man framhållit att den sovjetiska marina uppbyggnaden på Kolahalvön inte skall uppfattas som riktad mot de nordiska länderna, utan i stället bör värderas i ett större globalt sammanhang.

I ett uppmärksammat tal på Allmänna försvarsföreningen i Stockholm i november 1978 konstaterade dåvarande utrikesministern Hans Blix att ökad vikt för ubåtsvapnen med nödvändighet också lade ökade vikter i nordområdenas vågskål. Han framhöll samtidigt att det var väsentligt för Sverige likaväl som för andra "att åtgärder, som parterna anser sig vidta för att öka stabiliteten i den globala avskräckningsbalansen inte medför att den regionala nordiska balansen försvåras". I detta sades båda supermakterna ha ett stort och växande ansvar. Av särskild vikt, menade Blix, var att söka motverka riskerna för teknologiska genombrott på vapenområdet.

Liknande tankegångar har framförts i en rad på varandra följande svenska utrikesdeklarationer under senare år. Man har sålunda från svensk sida inskräpvt betydelsen av att den låga spänningsnivån i Norden bevaras och av att stormakterna visar återhållsamhet i sin militära närvaro och i sitt engagemang i Norden. Vid utrikesdebatten i den svenska riksdagen i mars 1981 underströk regeringen på nytt betydelsen av att det nuvarande mönstret i Norden inte rubbades.

Den snabba militärtekniska utvecklingen och dynamiken i kapprustningen mellan öst och väst riskerar att återverka även på det stabila läget i Norden alldeles oavsett vilka politiska målsättningar som är styrande för stormakterna. Redan idag kan man exempelvis skönja en tendens mot att kärnvapen förläggs allt närmare de nordiska ländernas gränser.

Ombaseringen av sex sovjetiska Golf-ubåtar — vardera utrustade med tre kärnvapenrobotar av typ SS-N-5 med en räckvidd på ca 1 300 km — är ett exempel härpå. Åtgärden har föranlett många spekulationer om motiven bakom beslutet. En tänkbar förklaring kan vara att moderniseringen i norr helt enkelt anses kräva vissa omdispositioner av de sovjetiska flottstyrkorna, vilket inte hindrar att åtgärden från nordisk synpunkt framstår som beklaglig. Visserligen innebär den med hänsyn till det stora antal kärnvapen som redan finns i Centraleuropa knappast någon mera påtaglig ökning av det militära hotet mot de nordiska länderna. Golfubåtarna tillhör en äldre generation sovjetiska ubåtar. De är dieseldrivna och byggdes i mitten av 1950-talet. Men ubåtarnas närvaro i Östersjön betyder inte desto mindre en spridning av kärnvapen till ett tidigare kärnvapenfritt område.

Vapenutvecklingen och farhågorna för ett framtida kärnvapenkrig har på nytt aktualiserat frågan om en kärnvapenfri zon i Norden, ett förslag som ursprungligen framfördes av president Kekkonen i ett tal i maj 1963. De nordiska länderna utgör i praktiken en kärnvapenfri zon. Det finns inga kärnvapen permanent stationerade på de nordiska ländernas territorier. Dessutom har de nordiska länderna genom sin anslutning till det s.k. icke-spridningsfördraget (NPT) förpliktat sig att inte anskaffa kärnvapen. Inte desto mindre har man på olika håll i Norden uttryckt intresse för en traktatmässig överenskommelse, som skulle bekräfta det rådande läget och eventuellt också ge garantier för att de nordiska länderna inte skulle utsättas för angrepp eller hot om angrepp med kärnvapen.

Den svenska regeringen har sedan länge förklarat sig beredd att diskutera en sådan zon under förutsättning att övriga berörda stater är villiga att delta. Från svensk sida har därvid betonats vikten av att en lämplig avgränsning av zonen kan fås till stånd. Sålunda borde hänsyn även tas till kärnvapen i närheten av det nordiska området, med en räckvidd som gör att de kan sättas in mot mål i Norden. Bland annat borde t.ex. Östersjön inkluderas i den föreslagna zonen. Enligt svensk uppfattning måste också varje förslag om en kärnvapenfri zon i Norden prövas med hänsyn till sina konsekvenser för stabiliteten i Nordeuropa. För närvarande förefaller möjligheterna att nå enighet om en sådan zon bland de berörda länderna vara små.

I den nordiska debatten har särskild uppmärksamhet också ägnats de framtidsperspektiv som kan öppna sig om man i väst, och kanske efter hand också i

öst, anskaffar s.k. kryssningsrobotar i större omfattning. Det är som bekant här fråga om precisionsstyrda, målsökande robotar, som i sina bana följer terrängens konturer och som till följd av bland annat den låga flyghöjden och den begränsade radarmålytan ansetts vara svåra att upptäcka och bekämpa. Inte minst en massiv insats av sådana robotar har från luftförsvarsynpunkt ansetts kunna erbjuda betydande problem.

I december 1979 fattade NATO som bekant beslut om att med början år 1983 förbandslägga 108 Pershing II-robotar samt 464 landbaserade kryssningsrobotar i Västeuropa, om man inte dessförinnan nått konkreta överenskommelser om rustningsbegränsningar med motsidan. Beslutet har motiverats med hänvisning till bland annat den sovjetiska moderniseringen av sina kärnvapenbärande medeldistansrobotar (SS 20), som inleddes i mitten av 1970-talet.

Som ett led i moderniseringen av USA:s strategiska styrkor kommer dessutom vissa av de amerikanska B 52-bombplanen att utrustas med flygburna kryssningsrobotar. Enligt nuvarande planer innebär detta att sammanlagt 173 B 52-plan vid slutet av 1980-talet skulle kunna vara försedda med vardera 20 kryssningsrobotar, d.v.s. maximalt 3 460 robotar. Från amerikansk sida har man emellertid inte utslutit att antalet flygbaserade kryssningsrobotar kan komma att öka ytterligare i samband med utveckling och produktion av ett nytt strategiskt bombflygplan.

De svårigheter som den vapenteknologiska utvecklingen, och då bland annat dessa nya vapen, kan skapa för neutrala stater påtalades i maj 1978 av president Kekkonen i ett anförande inför Utrikespolitiska institutet i Stockholm. Även i Sverige — framför allt under intryck av NATO-beslutet och den efterföljande debatten om styrkebalansen i Europa — har de problem som denna utveckling kan aktualisera diskuterats. I ett interpellationssvar i riksdagen i december 1979 framhöll utrikesminister Ola Ullsten, att man från svensk sida vid flera tillfällen uttalat sin oro över de militära rustningarna i Europa. Det gällde inte minst moderniseringen av kärnvapen på båda sidor om blockgränserna.

När det gällde de hot mot svenskt luftrum som kryssningsrobotarna kunde aktualisera konstaterade Ullsten att den svenska regeringen självfallet måste utgå ifrån att andra länder i enlighet med gällande folkrätt skulle komma att respektera det svenska territoriet. Han tillade att han inte heller kunde se att det skulle ligga i något av paktländernas intresse att rubba den s.k. nordiska balansen och därmed styrkeförhållandena i vår del av världen. Inga informationer tydde på att ett sådant intresse skulle föreligga hos någondera sidan.

En mera utförlig kommentar gav Ullsten i en artikel i Svenska Dagbladet något senare samma månad. Han framhöll då att det enligt hans mening ju var först i ett sent upptrappningskede som kränkningar av svenskt territorium med kärnvapenbärande kryssningsrobotar kunde aktualiseras. Därtill var det föga

sannolikt att de kryssningsrobotar som avsågs att stationeras i Västeuropa skulle vara riktade mot mål i den del av nordvästra Sovjetunionen som motiverade en överflygning av Sverige och Finland. Det fanns, menade han, visserligen ingen anledning att bagatellisera problemen. Men på andra sidan borde frågan om de nya robotsystemen inte ges större proportioner än den förtjänade.

Det finns därtill anledning att notera att före försvarsministern Eric Krönmark i ett tal i Stockholm i mars 1981 konstaterade, att det svenska luftförsvaret i själva verket måste anses ha goda möjligheter att bekämpa kryssningsrobotar som kränkte det svenska luftterritoriet. Denna förmåga skulle man från svensk sida självklart komma att utnyttja om så erfordrades. Det gällde inte bara en folkrättslig skyldighet, utan var något som också måste ses som ett led i en svensk intressepolitik. Det var betydelsefullt att Sverige självt hade förmåga att sörja för försvaret av sitt luftrum.

Den vapentekniska utvecklingen påverkar hotuppfattningarna i såväl öst som väst. På västsidan har bland annat den sovjetiska marina uppbyggnaden i norr upplevts som ett hot mot NATO-flottstyrkornas traditionella dominans i Nordatlanten och i Norska havet. Möjligheterna för Sovjetunionen att i händelse av en konflikt störa eller förhindra framförandet av allierade förstärkningar till i första hand Norge, men även Danmark, har stått i centrum för den diskussion som förts på västsidan. Försvaret av den s.k. nordflanken ses ju i väst som ett viktigt led i strävandena att i en framtida öst-västkonflikt kontrollera sjövägarna till Europa och därmed balansera det motsatta blockets stridskrafter i Europa.

Bland annat genom regelbundet återkommande övningar på norskt territorium har man inom NATO sökt att trovärdiggöra garantin till Norge. Som exempel kan nämnas att NATO:s s.k. brandkårsstyrka — en demonstrationsstyrka som representerar sammanlagt 8 nationer — vartannat år genomför en större övning i Norge. Till detta kommer brittiska marinkommandostyrkor i storleksordningen 4 000 man som varje år under ca två månader ges vinterträning i Norge. En kanadensisk brigad, som specialutbildats för arktiska förhållanden, har särskilt öronmärkts för insats i Norge i en eventuell framtida konfliktsituation.

För att minska transportbehovet i en krissituation har man inom NATO sedan ett antal år tillbaka diskuterat möjligheterna av förhandslagring av tung utrustning för de allierade styrkor, som avses förstärka NATO:s nordflank.

Förhandslagringsfrågan är inte ny i norsk politik. Sedan 1950-talet har man i Norge lagrat utrustning och materiel för allierade sjö- och flygstridskrafter. Det nya är lagring av utrustning även för markstridskrafter i Norge.

Hösten 1980 nåddes mellan Norge och USA en principöverenskommelse om lagring av tung utrustning i Norge för en amerikansk marinkårsbrigad om sam-

manlagt ca 10 000 man. Denna materiel skall förrådställas i Trøndelag i mellersta Norge, och inte i Nordnorge vilket ursprungligen planerades. Lokaliseringen till Trøndelag motiveras från norsk sida med hänvisning till bland annat följande: 1) Trøndelagsalternativet ger, i förening med den planerade förstärkningen av det norska försvaret i Troms i Nordnorge, den norska regeringen större handlingsfrihet i en krissituation; 2) möjligheterna att avskära de allierade trupptransporterna till Norge minskar; 3) förhandslagring i mellersta Norge — mer än 1 000 km från den sovjetiska gränsen — bör rimligtvis inte av någon kunna uppfattas som en provocerande åtgärd.

I sovjetisk press har man som känt hävdad att det som sker i praktiken innebär att Norge, under påtryckningar från sina NATO-allierade, förändrar sin säkerhetspolitik och successivt frångår de restriktioner som hittills gällt. Det man kritiserat är inte bara planerna på förhandslagring av tung materiel, men också det norska beslutet att delta i NATO:s luftburna kontrol- och förvarningssystem AWACS (Airborne Warning and Control System) samt utbyggnaden av den norska flygbassystemet.

På norsk sida har man konsekvent tillbakavisat de sovjetiska anklagelserna och understrukit att den norska baspolitiken ligger fast. De åtgärder som vidtagits har uteslutande sagts ha till syfte att stärka de förutsättningar som ytterst möjliggör den i fred låga norska profilen, nämligen förmågan att i händelse av en kris eller konflikt snabbt föra fram allierade förstärkningar till Norge. Denna förmåga sägs i själva verket utgöra en grundläggande förutsättning för den nuvarande baspolitiken.

Det som i öst framställs som en förändring och som ett potentiellt hot mot status quo i Nordeuropa ses alltså inom det motsatta blocket som ett led i ansträngningarna att bevara stabiliteten och det mångåriga säkerhetspolitiska mönstret i Norden. I dessa skiljaktiga perspektiv ligger naturligtvis samtidigt en latent källa till konflikt, som inte minst i tider av ökad spänning och skärpta stormaktsmotsättningar kan påverka utvecklingen även i vår del av världen.

Samtidigt är det viktigt att inte i onödan dramatisera innebörden i det som sker. Inte bara de nordiska länderna utan också stormakterna torde även i nuvarande läge ha ett grundläggande intresse av att bevara lugnet och stabiliteten i det nordiska området. I 1980 års utrikesdeklaration — några månader efter den sovjetiska inmarschen i Afghanistan — framhöll den svenska regeringen att händelserna i Afghanistan inte rubbat regeringens tro att båda supermakterna alltjämt hade intresse av att bevara det rådande säkerhetspolitiska mönstret i Norden.

Mycket talar i själva verket för att man på exempelvis sovjetisk sida har ett betydande intresse av att säkerställa en fortsatt fredlig utveckling i Nordeuropa, vilket naturligtvis inte hindrar att man samtidigt med olika medel strävar ef-

ter att begränsa det motsatta blockets inflytande och närvaro i det nordiska området. Murmanskområdets vitala betydelse för Sovjetunionen gör att åtgärder som skulle kunna sätta det från strategisk synpunkt så viktiga baskomplexet i fara, i varje fall i ett läge motsvarande dagens, ter sig osannolika. Så länge Danmark och Norge förblir medlemmar av NATO och så länge sammanhållningen inom västalliansen består så måste man på sovjetisk sida rimligtvis räkna med att t.ex. olika former av påtryckningar mot de nordiska länderna skulle kunna återverka negativt på Sovjetunionens egen säkerhetssituation och kanske provocera icke önskade motåtgärder från NATO:s sida. Det är samtidigt väsentligt att de nordiska länderna inte genom egna åtgärder bidrar till ökad spänning i det nordiska området. I detta har samtliga nordiska länder ett gemensamt intresse och ansvar.

De norska och danska restriktionerna på NATO-medlemskapet är konkreta uttryck för den balansgång mellan icke-provokation och avskräckning som under hela efterkrigstiden kännetecknat dessa båda länders säkerhetspolitik. Ingenting tyder för närvarande på att denna linje skulle komma att överges. I en kommentar till den norska förhandslagringen av utrikesminister Ola Ullsten vid det nordiska utrikesministermötet i Oslo i september 1980 framhöll han, att man på svensk sida inte uppfattade någon förändring i den norska säkerhetspolitiken som skulle kunna rubba stabiliteten i Norden. Samma uppfattning har även 1978 års svenska försvarskommitté gett uttryck för.

Inte heller i Sverige eller Finland kan man se något alternativ till den säkerhetspolitiska huvudlinje som följts sedan slutet av andra världskriget.

Avgörande för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Norden är naturligtvis i sista hand utvecklingen av läget i Europa och av supermaksrelationerna i stort. En ökad spänning och ett allmänt hårdnande politiskt klimat kan ge ökad dynamik också åt utvecklingen i vårt närområde. Från den synpunkten har de nordiska länderna all anledning att beklaga de svårigheter som avspänningen mött under de senaste åren. Skärpta motsättningar mellan NATO och Warszawapakten i Centraleuropa rymmer potentiellt faror även för stabiliteten i det nordiska området. Nordens ökade strategiska betydelse torde sålunda rent allmänt innebära att det nordiska områdets känslighet för förändringar i omvärlden och i öst-väst relationerna ökar.

Det är bland annat mot denna bakgrund våra möjligheter att själva bidra till fortsatt lugn i Nordeuropa skall värderas. På ansvarigt håll i Sverige brukar man framhålla betydelsen av att Sverige inte genom egna åtgärder försvårar de gemensamma ansträngningarna att slå vakt om stabiliteten i det nordiska området. Det svenska försvaret har i detta sammanhang ansetts ha en viktig uppgift att fylla. I den svenska försvarskommitténs delbetänkande från sommaren 1979 heter det bland annat:

”En väsentlig orsak till de båda militäralliansernas låga profil i Norden torde vara den svenska alliansfria politiken och att denna politik fortsättning som neutralitetspolitik i krig gjorts trovärdig genom ett starkt försvar. För den militära planeringen inom båda stormaktsblocken måste det vara en väsentlig faktor att veta att vägen över svenskt territorium i krig inte kommer att ligga fri vare sig för egen del eller för motsidan.”

Utän att överdriva Sveriges eller det svenska försvarets betydelse torde man ändå kunna fastslå att mera dramatiska förändringar i det svenska försvarets styrka och sammansättning knappast skulle gagna strävandena att slå vakt om status quo i Norden. I sitt betänkande från år 1979 konstaterar den svenska försvarskommittén, att en bevarad stabilitet i Norden kräver att alla berörda stater i området är varsamma med ändringar av sina säkerhetspolitiska dispositioner. En mera påtaglig förändring av det svenska försvaret i förhållande till omvärlden skulle, framhåller man, kunna skapa osäkerhet om Sveriges ställning i en framtida konfliktsituation. En minskad tilltro till Sveriges förmåga att upprätthålla en effektiv neutral barriär mellan maktblocken i Nordeuropa skulle i sämsta fall kunna leda till att maktblocken i förebyggande syfte redan i fred kunde finna behov av att stärka sin ställning i det nordiska området.

Osäkerheterna inför det långsiktiga försvarsbeslut som skall fattas av den svenska riksdagen år 1982 är betydande. Det ansträngda samhällsekonomiska och statsfinansiella läget kräver besparingar som rimligtvis i någon form kommer att drabba även försvarssektorn. Inte desto mindre bör man i de nordiska länderna utgå ifrån att det svenska försvarets styrka även framdeles kommer att ha en styrka och omfattning som gör det möjligt för Sverige att fullfölja sin traditionella stabiliserande roll i Norden. Det är ett svenskt egenintresse att så sker. Men vi har därutöver anledning att förmoda att man även i det övriga Norden har ett grundläggande intresse av att den svenska säkerhetspolitiken i sina huvuddrag förblir oförändrad. Nordens ökade strategiska betydelse och de krav som utvecklingen i vårt närområde ställer på samtliga berörda stater gör det viktigare än någonsin att samfällt slå vakt om lugnet och den låga spänningsnivån i Norden.