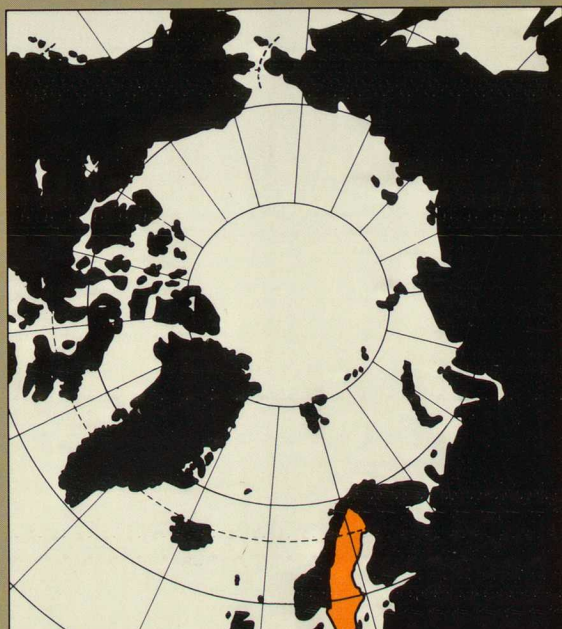


Ref

SVENSK SÄKERHETSPOLITIK INFÖR 90-TALET



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



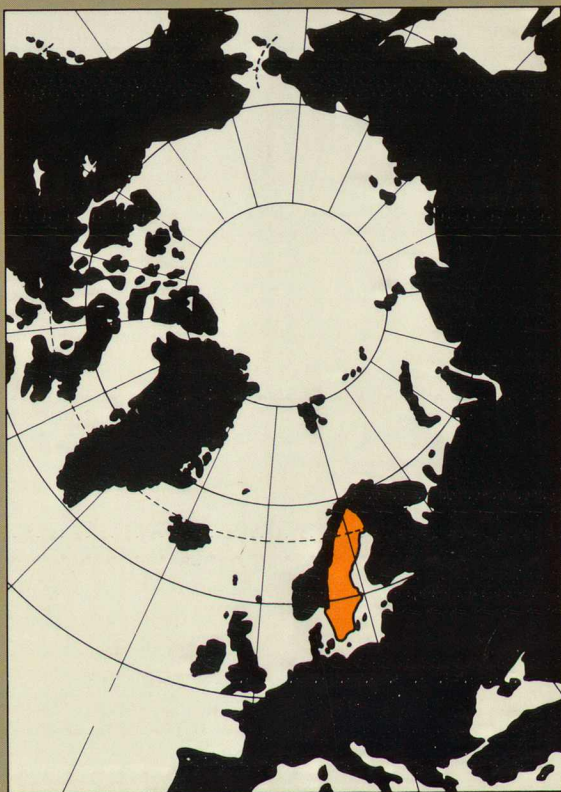
National Library
of Sweden

SOU
1985:23

Rapport från 1984 års försvarskommitté

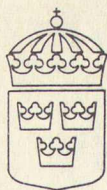
Ref

SVENSK SÄKERHETSPOLITIK INFÖR 90-TALET



SOU
1985:23

Rapport från 1984 års försvarskommitté



Statens offentliga utredningar

1985:23

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet

Rapport från 1984 års försvarskommitté

Stockholm 1985

Omslag Ad Sum
ISSN 0375-250X
ISBN 91-38-08836-3
minab/gotab Stockholm 1985 81561

Till Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 15 mars 1984 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m. m. efter budgetåret 1986/87.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 26 mars 1984 som ledamöter ledamoten av riksdagen Gunnar Nilsson, tillika ordförande, samt ledamöterna av riksdagen Carl Bildt, Gunnar Björk, Sture Ericson, Barbro Evermo, Olle Göransson och f. d. ledamoten av riksdagen Hans Lindblad.

Kommittén har arbetat under benämningen 1984 års försvarskommitté.

Att såsom sakkunniga biträda kommittén förordnades den 26 mars 1984 ambassadören Jan Eliasson, departementsrådet Nils Gyldén, departementsrådet Peter Lagerblad, departementsrådet Alf Nilsson samt departementsrådet Åke Sagrén. Att såsom experter stå till kommitténs förfogande förordnades samma dag byråchefen Ulf Broström, byråchefen Rune Dahlén, generalmajoren Lars Bertil Persson och viceamiralen Bror Stefenson. Den 12 november 1984 förordnades departementsrådet Peter Osvald som expert i kommittén. Den 21 januari 1985 förordnades politiskt sakkunnige Jan Nygren som expert.

Uppdraget att vara sekreterare åt kommittén lämnades den 26 mars 1984 åt sakkunnige i försvarsdepartementet Michael Sahlin.

I kommitténs sekretariat har fr. o. m. februari månad 1985 medverkat assistenten Cecilia Liungman.

Försvarskommittén får härmed överlämna en av kommittén utarbetad rapport, kallad Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Det är kommitténs förhoppning att denna rapport skall kunna bidra till en breddad och fördjupad debatt om de säkerhets- och försvarspolitiska frågorna inför 1987 års försvarsbeslut, till ledning för kommitténs arbete i närmast följande skede med tonvikt på frågorna om totalförsvarets fortsatta utveckling. Kommittén hemställer därför att rapporten remissbehandlas.

Stockholm i maj 1985.

Gunnar Nilsson

*Carl Bildt
Sture Ericson
Olle Göransson*

*Gunnar Björk
Barbro Evermo
Hans Lindblad*

/Michael Sahlin

Innehåll

1	<i>Inledning: Mål och medel för svensk säkerhetspolitik</i>	7
2	<i>Den säkerhetspolitiska miljön: Öst-västrelationerna</i>	13
2.1	Allmänna drag i den internationella utvecklingen	13
2.2	Politiska relationer: Från avspänning till konfrontationspolitik	15
2.3	Sammanhållning och splittringstendenser inom maktblocken	18
2.4	Rustningsutveckling och doktrinutveckling	20
2.4.1	Militärstrategi och rustningskostnader	20
2.4.2	De konventionella styrkeförhållandena i Centraleuropa	22
2.4.3	Kärnvapenbalansen	23
2.4.4	Doktrinutveckling i öst och väst	24
2.4.5	Militärtekniska utvecklingstendenser	26
2.5	Allmänna utvecklingstendenser: stabiliserande och destabiliserande faktorer	27
2.6	Nedrustnings- och rustningskontrollförhandlingar	31
3	<i>Den säkerhetspolitiska miljön: Det nordeuropeiska området</i>	35
3.1	Det nordeuropeiska områdets ökade strategiska betydelse	35
3.1.1	Allmänna och militärgeografiska utgångspunkter	35
3.1.2	Utvecklingstendenser i det nordeuropeiska och nordatlantiska området	36
3.1.3	Miljön i fredstid: övningar och kränkningar	40
3.2	De nordiska ländernas säkerhetspolitik	43
3.2.1	De nordiska ländernas säkerhetspolitiska linje	43
3.2.2	Aktuell säkerhetspolitik i de nordiska länderna	46
3.2.3	De nordiska ländernas gemensamma intressen: den nordiska stabiliteten	49
4	<i>Konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet</i>	51
4.1	Föreställningar om krig i Europa, dess uppkomst och karaktär	51
4.1.1	Krigets uppkomst	51
4.1.2	Krigets karaktär	52
4.2	Militära hot mot Sverige	54
4.2.1	Det konventionella krigets hot	54
4.2.2	Kärnvapen samt kemiska och biologiska stridsmedel	57
4.2.3	Militära hot i fredstid	58

4.3	Problem i en neutralitetssituation	59
4.3.1	Allmänt	59
4.3.2	Långvariga försörjningskriser	59
4.4	Ekonomiska hot	60
4.5	Förändringar i hotbilden	61
5	<i>Samhällsutveckling, sårbarhet och samhällsekonomi</i>	63
5.1	Samhällsutveckling och sårbarhet	63
5.2	Samhällsekonomisk utveckling	67
6	<i>Svensk säkerhetspolitik: Inledning</i>	71
	Samspelet mellan vår alliansfria utrikespolitik och våra totalförsvarsansträngningar	71
7	<i>Utrikespolitiken</i>	73
7.1	Alliansfrihet och neutralitet	73
7.2	Sveriges engagemang i internationella avspännings- och nedrustningssträvanden	75
7.3	Handels- och biståndspolitiken	79
8	<i>Försvarspolitiken</i>	81
9	<i>Kommitténs fortsatta arbete</i>	87

1 Inledning: mål och medel för svensk säkerhetspolitik

Bevarat nationellt oberoende och fred är de självklara yttersta målen för svensk säkerhetspolitik.

Riksdagen godkände år 1968 följande mål för vår säkerhetspolitik: "Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling".

Detta uttalande bekräftades av 1972, 1977 och 1982 års riksmöten. Det äger fortsatt giltighet.

Hur vi i Sverige uppfattar den närmare innebörden av dessa mål och hur vi ser på medlen att uppnå dem påverkas i hög grad av vår historia.

Sverige har inte i modern tid behärskats av utländsk makt eller besatts av främmande trupp. Vid mitten av 1600-talet fick vårt land sina nuvarande gränser i öster mot Östersjön och i väster mot Norge. Sveriges landområden på andra sidan Östersjön avträdde under 1700-talet. Efter kriget mot Ryssland 1808-09 blev Finland ett storfurstendöme i det ryska riket för att år 1917 vinna självständighet. Mellan år 1814 och 1905 bestod en union mellan Sverige och Norge.

Sverige deltog efter 1814 inte i något krig under 1800-talet och undgick också att dras in i de två världskrigen under detta sekel. Ingen av de krigförande stormakterna fann det förenligt med sina intressen att angripa Sverige. Den på neutraliteten inriktade svenska utrikes- och försvarspolitiken kan därför sägas ha varit framgångsrik.

När under åren närmast efter andra världskriget starka spänningar uppstod mellan stormakterna tog Sverige ett initiativ för att skapa ett försvarsförbund tillsammans med Danmark och Norge, vilket skulle stå fritt från bindningar till öst och väst. Något sådant försvarsförbund kom inte till stånd. Danmark och Norge valde att ansluta sig till Atlantpakten. De förklarade sig emellertid inte vilja i fredstid basera främmande trupp eller motta kärnvapen på sina territorier i fredstid. Finland hade dessförinnan med Sovjetunionen ingått ett avtal om vänskap, samarbete och ömsesidigt bistånd och slog sedermera fast sin neutralitetspolitik. Sverige bekräftade sin avsikt att fortsätta den hävdvunna neutralitetspolitiken. Mellan de nordiska länderna råder ömsesidig respekt för det säkerhetspolitiska val som vart och

ett av dem träffat. Den säkerhetspolitik som förs av dem bildar en helhet och ett mönster som bidrar till att skapa lugn och stabilitet i det nordiska området.

Sverige gör inte anspråk på någon del av annat lands territorium och mot oss riktas inte heller något krav på svenskt område. Folkstyret och rättsstaten har utvecklats på grundval av i huvudsak våra egna historiska erfarenheter. Vårt land präglas i hög grad av politisk stabilitet, ekonomisk styrka och social sammanhållning.

Det finns skäl att erinra om dessa välkända förhållanden. Vart och ett av dem lägger ett drag till bilden av Sveriges säkerhetspolitik. Denna utgör en del av en lång historisk tradition. Det är en självklarhet och en styrka att knyta an till denna tradition när det gäller att bestämma säkerhetspolitikens inriktning nu och i den framtid som kan överblickas.

Mot denna bakgrund är det naturligt att Sverige har visat och visar ett stort intresse för alla försök att skapa en internationell rättsordning som kan innebära ett skydd för de små staternas integritet och oavhängighet. Efter första världskriget stödde vi aktivt Nationernas Förbund. Efter andra världskriget har vi sökt främja en utveckling av Förenta Nationerna till ett verktyg för kollektiva ansträngningar att öka säkerheten för alla stater.

FN:s stadga utgör en viktig del av den internationella rättsordning som beskriver staternas rättigheter och skyldigheter. Varje stat har rätt till nationellt oberoende och territoriell integritet. Det betyder att andra stater är förpliktade att undvika alla handlingar som sätter denna rätt i fara. I stadgan fastslås varje stats rätt till självförsvar.

FN har emellertid till följd av stormaktsmotsättningarna inte kunnat fungera som det instrument för kollektiv säkerhet som ursprungligen avsågs. Detta grundläggande förhållande kommer knappast att ändras under en överblickbar framtid. Vetorätten i säkerhetsrådet medför att rådet inte kan fatta beslut i konfliktfall där stormaktsintressena går isär. Denna vetorätt utgjorde för övrigt en förutsättning för att Sverige, med bibehållande av sin neutralitetspolitik, kunde ansluta sig till FN.

Då ett eventuellt hot mot Sveriges oberoende och integritet rimligtvis skulle vara nära förknippat med en konflikt mellan stormakterna, kan man inte räkna med effektiva åtgärder från FN:s sida för att avvärja ett sådant hot.

FN:s auktoritet kan i längden upprätthållas endast om medlemsstaterna följer de förpliktelser de åtagit sig enligt stadgan. Ett särskilt ansvar vilar på de ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet. FN:s brister när det gäller att främja internationell säkerhet hänför sig väsentligen till staternas politiska vilja – deras vilja att fullgöra sina åtaganden enligt stadgan och deras kollektiva vilja att utnyttja FN:s maskineri när någon medlem kränker stadgan.

Att många exempel finns på att stater brutit och bryter mot de grundläggande regler för mellanfolklig samlevnad som finns inskrivna i stadgan är inget skäl att inte hävda reglernas fortsatta giltighet. Realism och illusionsfrihet får inte utesluta oförtröttligt arbete för att vinna respekt för folkrätten och säkerhet för alla stater i gemenskap.

Sverige fullföljer en säkerhetspolitik som överensstämmer med dessa folkrättsliga och principiella grundlinjer.

Vi kräver genom vår utrikespolitik och vår försvarspolitik respekt för vårt oberoende och vår territoriella integritet enligt folkrättens regler. Vi avvisar all inblandning. Samtidigt undviker vi varje handling som utgör hot mot något annat lands säkerhet. Vi är varse betydelsen av att värna viljan och förmågan att i alla lägen hävda och skydda vårt oberoende och vår integritet. Vårt totalförsvar måste därför inge respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos det svenska folket.

Totalförsvaret skall i första hand var fredsbevarande genom att ha en sådan styrka, sammansättning och beredskap att en angripares förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna. Ett så utformat totalförsvar utgör ett väsentligt bidrag till lugn, stabilitet och begränsad stormaktsnärvaro i det nordiska området i fred och i internationella kriser. Det är därtill en förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt närområde.

Inom av oss själva bestämda ramar handlar vi efter egna bedömningar och fastställer i varje enskild situation neutralitetspolitikens utformning. Vår utgångspunkt är att andra stater skall förstå och respektera denna vår linje.

Målet att trygga vårt lands nationella handlingsfrihet innebär att vi vill säkra möjligheterna att efter våra värderingar och genom demokratiska beslut utveckla det svenska samhället på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena. Vi är i denna strävan medvetna om betydelsen av öppna kontakter med omvärlden på alla dessa områden.

En stark ekonomi är ett väsentligt säkerhetspolitiskt intresse. Den är en viktig faktor för motståndskraft och uthållighet i kris och krig. Den ökar våra möjligheter att stå emot påtryckningar utifrån. Samtidigt kan konstateras att Sverige liksom andra mindre och medelstora industriländer är ekonomiskt beroende av kontakter med utlandet. Över hälften av industriproduktionen exporteras. Vi importerar för produktion, konsumtion och en del för vårt försvar väsentliga varor. Vi deltar på en mängd sätt i det internationella finansiella och ekonomiska samarbetet. Vi har gjort en rad åtaganden inom organisationer som EFTA, IEA, OECD, IMF och GATT samt inom ramen för de avtal vi slutit med enskilda länder och med den Europeiska Gemenskapen (EG). Vi har emellertid i detta samarbete systematiskt undvikit förpliktelser som kan få neutralitetspolitiska konsekvenser.

Säkerhetspolitiken har också en social och kulturell dimension. Om levnadsvillkoren för breda grupper försämrats, om klyftorna i samhället ökar och oron för framtiden tilltar, undergrävs människors känsla av samhörighet och solidaritet med det samhälle vi vill värna. Insatser för att främja tryggheten inom landet utgör ett led också i strävandena att utåt skydda landets fred och oberoende. Öppna kontakter med utlandet på det kulturella området är för ett demokratiskt land som Sverige nödvändiga för den egna kulturens utveckling. Medvetandet om de kulturella värdena stärker nationens självförtroende och vår försvarsvilja.

Att bevara det svenska demokratiska samhället och skydda fred och frihet är alltså de övergripande målen för svensk säkerhetspolitik. De bestämmer grunddragen i säkerhetspolitiken, vilka är att minska riskerna för Sverige att dras in i krig och konflikter och att vidmakthålla lugnet och stabiliteten i

Norden i fred. Det främsta instrumentet för att förverkliga denna politik och göra den trovärdig är en fast och konsekvent neutralitetspolitik, som utformas i ett samspel mellan vår utrikes- och försvarspolitik.

Den svenska neutralitetspolitiken innebär icke någon åsiktsneutralitet i förhållande till skilda värderingar och synsätt i omvärlden. Vi avvisar självfallet varje eventuellt krav i denna riktning. Svenska ställningstaganden grundas på värderingar som kommer till uttryck i vårt demokratiska samhälle och inte på någon strävan att finna en mittpunkt mellan motstridiga internationella synsätt.

I jämförelse med många andra områden i världen, där stormakterna har starka politiska och strategiska intressen, har läget i Norden under efterkrigskrigstiden präglats av ett betydande mått av lugn och stabilitet. Det säkerhetspolitiska mönster som tillkom under åren efter kriget har bestått. Svensk utrikespolitik och försvarspolitik har som ett av sina väsentliga syften att bidra till att bevara denna stabilitet. Detta gäller särskilt i ett läge då det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets strategiska betydelse ökat.

Att minska risken för att Sverige dras in i krig och konflikter är ett livsviktigt intresse. Skulle kärnvapen komma till användning mot svenskt territorium, står vår överlevnad på spel. Även ett krig i vår omvärld som förs med kärnvapen kan få oerhörda konsekvenser för Sverige. Detta är en stark drivkraft för våra ansträngningar att söka nedbringa spänningar mellan stormaktsblocken och minska rustningarna.

Skall freden bevaras på sikt, krävs också aktiva insatser på många andra områden. Under efterkrigsstiden har det framstått allt klarare, att den ökande klyftan mellan rika och fattiga folk skapar konflikter, som i sista hand kan äventyra världsfreden.

Det är också uppenbart att förtryck och orättvisor inom olika länder kan skapa spänningar som innebär risk för internationella konflikter. Riksdagens utrikesutskott beskriver detta förhållande på följande sätt i sitt betänkande om nedrustning 1983/84: "Självfallet finns det ett samband mellan förtryck och orättvisor å den ena sidan och rustningar och krigsrisker å den andra. Arbetet för frihet från förtryck och orättvisor i alla länder är också ett arbete som ökar förutsättningarna för en varaktig fred. Det finns således även av detta skäl anledning för Sverige att fortsatt aktivt verka för mänskliga rättigheter och alla folks frihet. Detta arbete bör bedrivas i alla därtill ägnade fora. Det bör dock inte göras till en förutsättning för nedrustningsarbetet".

Det kan tyckas att Sveriges inflytande är ringa när det gäller att nedbringa spänningar mellan stormakterna, minska rustningarna samt att öka respekten för folkrätten och de mänskliga rättigheterna. Naturligtvis är våra möjligheter att påverka utvecklingen begränsade men de skall heller inte underskattas. Tillsammans med andra små och medelstora stater kan vi göra insatser som har inverkan även på stormakternas attityder och handlande.

Under senare år har opinionen i de flesta länder världen över blivit alltmer medveten om de ödesdiga följderna av ett kärnvapenkrig. Detta har varit det viktigaste motivet för uppkomsten av folkliga rörelser som genom upplysning och påverkan söker förmå stormakternas regeringar att på allvar gripa sig an med uppgiften att hejda kapprustningen, nedbringa rustnings-

nivån och skapa en internationell miljö som minskar risken för krig och våldsanvändning.

Svensk säkerhetspolitik syftar således också till att på olika vägar bidra till nedrustning, avspänning och försoning mellan folken. Ett primärt intresse är att vidmakthålla lugn och stabilitet i vårt närområde. Vi bedriver en utrikes- och försvarspolitik, som skall göra det möjligt att motstå påtryckningar och krav, att möta kränkningar av svenskt territorium, att bevara vår neutralitet samt att med all kraft försvara landet med våra samlade resurser, om landet ändå skulle angripas.

Om huvuddragen i den säkerhetspolitik som här skildrats råder bred enighet i Sverige. Riksdagen har vid ett flertal tillfällen lagt fast att Sveriges politik är alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig, stödd på ett efter våra förhållanden starkt försvar. En fortsatt samling kring denna politik är ett väsentligt säkerhetspolitiskt intresse. Missförstånd och osäkerhet får inte uppstå i omvärlden om vår fasta beslutsamhet att gemensamt fullfölja den valda politiken.

2 Den säkerhetspolitiska miljön: öst-västrelationerna

2.1 Allmänna drag i den internationella utvecklingen.

1970-talets första hälft kännetecknades av säkerhetspolitisk avspänning mellan öst och väst. Andra inslag i 1970-talets utveckling var en växande medvetenhet om att industrisamhällets snabba utveckling också fick många negativa konsekvenser. Engagemanget i den industrialiserade världen för tredje världens politiska och ekonomiska frigörelse blev allt mer påtagligt. I oljekrisernas spår ökade insikten om det globala ömsesidiga beroendet och om resurs- och miljöförstöringen. Många länder, inte minst i Europa, präglades av ekonomisk stagnation, ökande arbetslöshet och en viss utvecklingspessimism.

Vid slutet av 70-talet började dock allt större tonvikt läggas vid den internationella säkerhetens rent militära och militärstrategiska aspekter. Denna perspektivförskjutning skall ses mot bakgrunden av de växande motsättningarna mellan öst och väst och av att kapprustningen mot slutet av 70-talet tog ny fart i det sedvanliga mönstret av reaktioner och motreaktioner. Förutom de risker som inryms i kapprustningen som sådan och de växande motsättningarna mellan supermakterna har denna utveckling rest nya hinder för att globalt angripa problem av långsiktig betydelse för den internationella säkerheten.

Klyftan mellan rika och fattiga länder har fortsatt att växa och u-ländernas starka ekonomiska beroende av i-länderna består. För gruppen nyligen industrialiserade länder är situationen delvis annorlunda. De har haft en snabb ekonomisk tillväxt, men är också i hög grad beroende av vissa i-länder.

Den djupa lågkonjunktur som främst oljekriserna förorsakade, drabbade särskilt de fattigaste länderna vilkas levnadsstandard drastiskt sänkts till följd av stora skulder, höga räntor och minskade exportinkomster. U-ländernas skuldbörda femdubblades från mitten av 70-talet till mitten av 80-talet. Idag är, totalt sett, deras räntebetalningar dubbelt så höga som det samlade biståndsflödet. Kapitalflödet till u-länderna har stagnerat och den s.k. Nord-Syddialogen har inte avsatt nämnvärda konkreta resultat. Miljö- och svältkatastroferna i Afrika under 80-talet är de mest omfattande i modern tid.

Vid en bedömning av den framtida utvecklingen finns dock även skäl att uppmärksamma faktorer som på sikt kan verka dämpande på krisutvecklingen i tredje världen, förutsatt att rådande politiska hinder för en

konstruktiv och målinriktad Nord-Syddialog kan avlägsnas. Till denna bild hör bl.a. att den globala energikrisen nu framstår som mindre dramatisk än under 70-talet och alltmer tycks vara under kontroll. Vidare har ekonomierna särskilt i väst visat tendenser till större stabilitet och anpassningsförmåga än vad som förutspåddes på 70-talet. Produktivitetsutvecklingen i västekonomierna har efter en period av relativ stagnation varit mer gynnsam än tidigare väntat. Härtill kommer de tekniska landvinningar som successivt görs. Till nuläggesskildringen av situationen för det stora flertalet av tredje världens befolkning kan således läggas konstaterandet att det internationella samfundet inte saknar ekonomiska och tekniska resurser att effektivt angripa problemen.

Icke desto mindre präglas vid mitten av 80-talet den globala internationella utvecklingen av krissymptom. Utöver vad som ovan nämnts om tredje världens ekonomiska utarmning har respekten för mänskliga fri- och rättigheter knappast gjort några märkbara landvinningar under de senaste åren. Det politiska förtrycket är också hårdare än tidigare i många länder. Sociala spänningar, förtryck och bristande respekt för kraven på mänskliga fri- och rättigheter leder inte sällan till spänningar och våldsanvändning såväl inom som mellan stater.

Läget vid 80-talets mitt ger en illustration till det sätt varpå allmänna internationella motsättningar och spänningar bidrar till att försvåra lösningar på regionala konflikter. Det finns i dagsläget få konkreta tecken på att de mest allvarliga krishärdarna i tredje världen kommer att kunna elimineras under återstoden av 80-talet eller början av 90-talet. Motsättningarna, som har sin grund i politiska och ekonomiska men även i etniska och religiösa faktorer, är djupt rotade.

En försvårande omständighet är de dominerande stormakternas benägenhet att se regionala och även inomstatliga konflikter i ett maktpolitiskt öst-västperspektiv. Detta kan leda till blockeringar av sådana politiska, ekonomiska eller sociala lösningar som annars kanske hade varit naturliga och uppnåeliga. I flera delar av världen gör sig ett maktsfärstänkande gällande. Ett flagrant exempel på detta utgörs av Sovjetunionens invasion i Afghanistan. Den amerikanska Centralamerika-politiken uppvisar också drag av detta tänkande. Andra konflikter, såsom kriget Iran-Irak och konflikterna i Sydostasien, har i högre grad rötter i regionala förhållanden. Såväl stormakternas ömsesidiga misstro som deras ökade militära förmåga och deras benägenhet att blanda sig i regionala och lokala konflikter har ytterligare understrukt risker för en utvidgning eller spridning av konflikter.

Under 70-talet fördes en diskussion om möjliga nya supermakter och därmed en tendens till utspridning av de maktpolitiska tyngdpunkterna i det internationella systemet. Man hänvisade därvid främst till Japan med dess ekonomiska styrka, Kina med dess folkmängd och kärnvapeninnehav, samt till den europeiska gemenskapen (EG) med dess industriella styrka och militärpolitiska potential. Såsom ytterligare tänkbara alternativa maktcentra framhölls även de viktigare oljeproducerande länderna, de nya industriländerna och den alliansfria rörelsen.

Det dominerande intrycket idag är att ingen av dessa stater eller konstellationer på kort eller medellång sikt kommer att utvecklas till

supermakter i militärt och politiskt avseende, varav följer att även för lång tid framöver den militärstrategiska bilden väsentligen kommer att präglas av utvecklingen i och mellan USA och Sovjetunionen. Men även om så är fallet är det sannolikt att vissa av dessa stater eller grupperingar kommer att spela en betydelsefull roll också i säkerhetspolitiskt hänseende. Det gäller exempelvis Japan i det strategiskt viktiga området nordöstra Asien. I kraft av sin högteknologiska förmåga har Japan en allt större betydelse i kretsen av västliga stater.

En faktor som blir allt viktigare för förhållandena såväl mellan öst och väst som mellan medlemsstaterna i respektive allians är den snabba men ojämna utvecklingen på högteknologiområdet. Denna utvecklings betydelse förstärks av de restriktioner som i väst uppställts beträffande spridningen av högteknologi till öststater. Mycket talar för att handeln med högteknologi i allt högre grad kommer att utnyttjas som utrikespolitiskt instrument under resten av 80-talet och under 90-talet. Det försteg på detta område som Japan, USA och även ytterligare ett antal västländer har kommer därvid att få säkerhetspolitisk betydelse.

Vid mitten av 1980-talet framtonar, sammanfattningsvis, en bild av öst-västhållandet och i första hand dess militärstrategiska aspekter som en fortsatt central dimension i de internationella relationerna. Spänningsförhållandet mellan supermakterna och maktblocken utgör ett grundläggande problem för den internationella säkerheten inte minst därigenom att det kan leda till en förstärkning av, eller en oförmåga att kontrollera, olika lokala eller regionala konflikter. Dessutom försvåras ytterligare möjligheterna att nå lösningar på regionala eller globala problem av långsiktig betydelse.

Även inför framtiden torde således gälla att det för den internationella säkerheten i vid bemärkelse är av avgörande betydelse hur detta dominerande öst-västhållande kommer att hanteras, militärt, politiskt och ekonomiskt.

2.2 Politiska relationer: Från avspänning till konfrontationspolitik.

Under första hälften av 1980-talet har förbindelserna mellan USA och Sovjetunionen varit mer ansträngda än på länge. För första gången på ett och ett halvt årtionde pågick under 1984 inte några bilaterala förhandlingar om rustningskontroll mellan dem. Trots ett något dämpat tonläge och en trevande dialog präglas förbindelserna fortfarande av en påtaglig ömsesidig misstro. Kapprustningen fortgår, även om vissa förhoppningar nu knyts till de förhandlingar om kärnvapenbegränsningar och rymdvapen som i mars 1985 inleddes mellan de båda supermakterna.

Avspänningspolitiken i början av 1970-talet tog form mot bakgrund av ett ömsesidigt erkännande supermakterna emellan av en paritet på det strategiska kärnvapenområdet och ett därpå grundat ömsesidigt intresse för ett visst mått av samarbete syftande till att minska risken för kärnvapenkrig. Andra faktorer såsom t.ex. Tysklandsfrågans utveckling verkade i samma riktning.

En höjdpunkt för den europeiska avspänningspolitiken var undertecknan-

det i Helsingfors 1975 av slutakten från Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). ESK:s slutdokument, som kom till stånd efter långvariga, svåra men konstruktiva förhandlingar, innehåller ett stort antal principer och bestämmelser som anger färdriktningen för de mellanstatliga förbindelsernas fortsatta utveckling. Dokumentet utgjorde en kompromiss mellan östliga och västliga intressen. En viktig del av kompromissen utgjordes av de framåtblickande och uppfordrande bestämmelser som ålägger deltagarstaterna att i praktisk handling respektera grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, såsom ett led i befästandet av avspänningspolitiken. ESK-dokumentet kom att på ett dynamiskt sätt knyta godtagandet av gränsförhållandena från det andra världskriget till en modell för en fredlig utveckling av förhållandena inom och mellan deltagarstaterna. De förhoppningar som därvid väcktes, i både väst och öst, om en successiv fördjupning av avspänningen genom utvidgat samarbete och närmare kontakter över blockgränserna och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Östeuropa har dock inte infriats. Tvärtom har förföljelserna mot oliktankande och medborgarrättsgrupper ökat under senare år.

Under senare hälften av 70-talet skedde en fortlöpande försvagning av den bas på vilken avspänningspolitiken vilade. När Sovjetunionen invaderade Afghanistan i slutet av 1979 – en viktig vändpunkt – hade således denna process redan hunnit ett stycke på väg. Invasionen av Afghanistan var ett brott mot folkrätten som i väst uppfattades som ett avsteg från såväl avspänningspolitiken som de principer man tyckt sig se för Sovjetunionens utrikespolitiska agerande under efterkrigstiden. Detta blev den omedelbara anledningen till att USA:s regering bl a drog tillbaka sitt förslag till senaten beträffande ratificering av SALT 2-avtalet om begränsning av strategiska kärnvapen. Orsaken till denna utveckling får sökas i skilda målsättningar, tolkningar och förväntningar i öst och väst beträffande avspänningens förutsättningar och innebörd.

USA sökte under Nixon-administrationen genom ett nätverk av förbindelser förmå Sovjetunionen att acceptera ett från amerikansk synpunkt mer återhållsamt globalt beteende. Från 1970-talets mitt växte kritiken i väst av de interna förhållandena i öst – inte minst i fråga om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt växte oron i väst över den fortsatta sovjetiska upprustningen och kritiken mot Sovjetunionens agerande i tredje världen, särskilt dess engagemang i Angola och Etiopien.

Sovjetunionen ansåg sig för sin del handla i enlighet med den s.k. fredliga samexistensens princip. Det innebar bl.a. att den ideologiska kampen fortsatte. Sovjetunionen önskade accepteras som en med USA jämställd supermakt med legitima globala intressen. Man ville uppnå ett politiskt erkännande av efterkrigssituationen i Europa och var med hänsyn till rådande problem i den egna samhällsekonomin i behov av att få del av de fördelar som ekonomiska kontakter och handelsförbindelser med väst medförde. Men Sovjetunionen ansåg sig inte ha accepterat något av USA definierat globalt status quo, ej heller – utöver vad som avtalats i början av 70-talet – någon återhållsamhet på rustningssidan eller, minst av allt, någon förpliktelse att acceptera systemförändringar i Östeuropa. Västlig kritik avseende bristande respekt för ESK-principen om mänskliga rättigheter avvisades under hänvisning till principen om icke-ingripande i inre angelägenheter.

Det faktum att man i Sovjetunionen visade sig handla utifrån en annorlunda tolkning av avspänningsbegreppet – något som med särskild tydlighet demonstrerades vid Afghanistaninvasionen – var en viktig faktor bakom den otålighet och besvikelse som växte fram i USA mot slutet av 1970-talet. En amerikansk återhållsamhet gentemot motparten under avspänningspolitikens hägn upplevdes ha bemötts av motparten med styrketillväxt och styrkedemonstrationer. Dessa stämningar bidrog förmodligen till att bereda vägen för Reagans seger i presidentvalet 1980.

Den av Reagan-administrationen lanserade politikens konkreta uttryck blev en kraftig militär upprustning och en starkt ideologiskt präglad retorik och politik gentemot Sovjetunionen. Det fanns under 1980-talets första hälft i USA ett brett stöd för en politik som syftade till att återge landet den militära och politiska styrka som man upplevde hade gått förlorad under 1970-talet, och som skulle ge USA en möjlighet att förhandla med Sovjetunionen om rustningskontroll- och nedrustningsfrågor utifrån en relativ styrkeposition.

I Moskva ansåg man sig uppenbarligen i och med denna framtoning av USA:s politik under Reagan-administrationen ha fått en bekräftelse på sina farhågor om att USA aldrig på allvar godtagit principerna om kärnvapenstrategisk paritet och lika säkerhet som grund för avspänningspolitiken. Samtidigt brottades Sovjetunionen med svåra interna ekonomiska problem. I kontrast mot partiledningens tidigare förutsägelser hade Sovjetunionen under 1960- och 1970-talen erfarit en avsaktande tillväxttakt, med resultatet att Sovjetunionen ingalunda har gått i kapp och förbi USA utan i stället stannat upp på drygt hälften av den amerikanska produktionsnivån.

Sovjetunionen har en mycket omfattande produktion av basvaror, men ju längre man kommer i produktionskedjan mot moderna och tekniskt avancerade produkter desto större blir klyftan mellan Sovjetunionen och de västliga industriländerna. Knappheten på konsumtionsvaror och brister i jordbruk, bostadsbyggande och sjukvård torde återspegla resursfördelningen inom den sovjetiska ekonomin, som under flera årtionden gynnat försvaret och den tunga industrin. Även om förbättringar noterats i den sovjetiska industrins produktivitet under de senaste åren, vittnar kvarstående svårigheter att effektivt mobilisera tillgängliga resurser om behovet av förändringar i sovjetekonomin. Den tyngande byråkratin och ideologiska hänsyn försvårar eller förhindrar sådana förändringar.

I slutet av 1983 fullföljde NATO, sedan de s.k. INF-förhandlingarna ej lett till resultat, det s.k. dubbelbeslutet från 1979 och påbörjade utplaceringen av medeldistanskärnvapen i Västeuropa. Dessa ansågs vara ett svar på den utplacering av sovjetiska SS 20-robotar som hade inletts 1977 och som ansågs rubba balansen i Europa. NATO:s beslut att hålla fast vid den tidigare fastlagda tidpunkten för att påbörja utplaceringen om inte förhandlingarna dessförinnan lett till en överenskommelse ledde till ett sovjetiskt beslut att avbryta såväl de strategiska kärnvapenförhandlingarna (START) som INF-förhandlingarna. Man vidtog också motåtgärder bl.a. i form av framflyttning av nya kärnvapen till vissa östeuropeiska länder.

För båda sidor spelade uppenbarligen politiska snarare än rent militära överväganden en viktig roll i denna händelsekedja. För NATO gällde det i slutskedet bl.a. att demonstrera att man kunde genomföra utplaceringen

trots omfattande protester i de berörda länderna. Sovjetunionen å sin sida såg troligen en möjlighet att driva in en kil i NATO- alliansen genom att uppmuntra den i kärnvapenfrågorna kritiska västeuropeiska opinionen att försöka förhindra genomförandet av beslutet.

Den strategiska jämvikt och ömsesidiga andraslagsförmåga som etablerades mellan USA och Sovjetunionen i början av 1970- talet förefaller ha lett till en ömsesidig insikt om att en seger i ett kärnvapenkrig är otänkbar. Detta förhållande har i sin tur lett till ett stort mått av återhållsamhet och försiktighet i supermakternas agerande gentemot varandra i situationer som skulle kunna utvecklas till en öppen konflikt dem emellan. Detta har haft en allmänt stabiliserande effekt som inte torde ha påverkats i grunden av den politiska spänningen.

2.3 Sammanhållning och splittringstendenser inom maktblocken

Avspänningspolitikens svårigheter från mitten av 1970-talet accentuerade också de intresseskillnader som finns inom de bägge militärblocken. Arten och graden av dessa skillnader återspeglar dessutom de grundläggande skillnaderna i respektive allians' eller maktblocks karaktär och uppbyggnad. Mest urskiljbara är sålunda intresseskillnaderna i väst, där samarbetets anpassning till en förändrad politisk, militär och ekonomisk verklighet diskuteras öppet. De skilda uppfattningarna kom till starkt uttryck bl.a. i frågan om västliga leveranser till den sovjetiska gasledningen från Sibirien till Västeuropa. Denna skillnad vad gäller synen på politiken gentemot Sovjetunionen kom att läggas till frågorna om kärnvapenparaplyets trovärdighet och de europeiska NATO-staternas bidrag till sin egen säkerhet.

Inför bildandet av NATO 1949 var den militärstrategiska grunden given: det av kriget försvagade Västeuropa ansåg sig kunna finna trygghet endast i skyddet av det amerikanska kärnvapenmonopolet och i en försvarsallians med USA. Det fanns en i stort sett samstämmig uppfattning om Sovjetunionens avsikter under Stalin liksom en gemensam uppfattning om hur de västliga demokratierna skulle utvecklas mot ökat ekonomiskt välstånd och politisk stabilitet. USA föreföll ha lämnat isolationismen bakom sig. Den amerikanska dominansen på det ekonomiska, politiska och militära området ifrågasattes inte. Förhållandet till tredje världen gav ännu inte upphov till några allvarligare konflikter.

Under 1960- och 1970-talen försvann eller försvagades flera av dessa faktorer. Sovjetunionen hade uppnått ungefärlig jämvikt med USA vad gällde de strategiska kärnvapnen, vilket minskade den amerikanska kärnvapenavskräckningens trovärdighet. Tilltron inom alliansen till USA:s ledarskap på viktiga områden försvagades av Vietnam-kriget.

Västeuropas förmåga att agera självständigt har förstärkts genom förskjutningar i det relativa styrkeförhållandet inom västalliansen. Ekonomiskt har Västeuropas betydelse ökat kraftigt. EG:s bruttonationalprodukt har växt ikapp USA:s och är nästan dubbelt så stor som Sovjetunionens. Även militärt har Västeuropa blivit starkare. Man svarar nu för huvuddelen av NATO:s konventionella markstridskrafter i Europa. I den säkerhetspolitiska

ka debatten har den västeuropeiska opinionen blivit en viktig faktor. Likväl kvarstår beroendet av den amerikanska strategiska kärnvapengarantin, liksom av närvaron av betydande amerikanska flyg-, marin- och landstyrkor i eller nära Västeuropa.

Det som på många håll i väst setts som ett bevis för alliansens sammanhållning och beslutsförmåga – genomförandet av utplaceringen av medeldistanskärnvapen som följd av dubbelbeslutet – innebar emellertid samtidigt påfrestningar på den säkerhetspolitiska enigheten inom NATO. Denna hade ju kommit att grundas på ett ömtåligt balansförhållande mellan å ena sidan avskräckningsförmåga och å andra sidan politisk dialog med motsidan. Kärnvapendebatten i Västeuropa blev intensiv, stundom inflammerad. Svårigheterna att fullt ut genomdriva överenskomna ökningar av försvarsutgifterna blev allt större. I USA stärktes stämningar av isolationism och krav på tillbakadragande av amerikanska trupper under intryck av den europeiska debatten. Man krävde ett större europeiskt ansvarstagande för den egna säkerheten. Härtill kan fogas de tendenser som under de senaste åren kunnat skönjas till en intresseförskjutning av den amerikanska politiken mot Stilla havsområdet och de konsekvenser en sådan ekonomisk och säkerhetspolitisk förskjutning skulle få för den militära och politiska balansen i Europa.

Å andra sidan hävdades från flera håll att någon verklig kris inte förelåg inom NATO så länge man var ense i den grundläggande bedömningen av hotet mot alliansen.

Mot bakgrund av det ömsesidiga transatlantiska beroendeförhållande som måste anses råda, och av NATO:s struktur och beslutsformer, torde sammantaget – trots de potentiella motsättningarna – några avgörande förändringar av NATO-alliansen under överskådlig framtid knappast komma att äga rum. Däremot kommer med stor sannolikhet debatten tidvis att vara intensiv om den västliga alliansens innebörd och inriktning. Detta gäller inte minst kärnvapnets roll i kris och krig.

Motsättningarna inom och mellan Warszawapaktens medlemsländer, mellan det helt dominerande Sovjetunionen och dess östeuropeiska allierade, är av en annan karaktär och tar sig andra uttryck än i väst. Endast undantagsvis blir åsiktsskillnaderna offentliga. Den starkt sovjetorienterade samhällsmodell som infördes i de östeuropeiska staterna efter andra världskriget är i sina grundläggande drag fortfarande styrande för dessa länder. De har dock under de senaste tio åren kommit att uppvisa flera nationella variationer grundade på egna förutsättningar och särdrag. Tillkomsten år 1975 av ESK-dokumentet med dess balanserade innehåll och uppföljningsprocess har bidragit till att skapa visst politiskt utrymme för en sådan utveckling.

Som exempel på nationella särdrag kan anföras Rumäniens utrikespolitiska särställning, DDR:s omfattande ekonomiska kontakter med EG och främst Förbundsrepubliken Tyskland, de ekonomiska reformerna i Ungern samt de vid 1980-talets början framträdande tendenserna till pluralism i Polen.

Tyngdpunktförskjutningar och förändringar av mera omfattande slag förefaller dock knappast möjliga inom den ram som betingas av Sovjetunionens starka säkerhetspolitiska dominans. Warszawapakten kan sägas utgöra

den formella strukturen för det säkerhetssystem som kom att etableras i Östeuropa efter det andra världskriget och som väsentligen innebar ett framskjutet försvar av Sovjetunionen. Samtidigt innebar det en utvidgning av det sovjetiska politiska och ekonomiska systemet till länder med i flera hänseenden annorlunda politisk och kulturell tradition. De spänningar som skapades mellan å ena sidan sovjetiska säkerhetskrav och å andra sidan olika nationella aspirationer har under efterkrigstiden lett till ett flertal allvarliga kriser och konflikter, främst Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968. Dessa erfarenheter torde sätta gränser för den möjliga utvecklingen i Östeuropa. Ett erkännande av kommunistpartiet som ledande politisk kraft, en i princip förstatligad och planerad samhällsekonomi och blocksolidaritet torde vara fortsatt orubbliga krav på paktens medlemsländer. Utvecklingen i Polen fr.o.m. 1982 understryker detta förhållande.

Några väsentliga förändringar inom Warszawapakten ter sig således knappast sannolika under överskådlig tid. Det kan emellertid inte uteslutas att den latenta spänningen mellan sovjetiska krav och olika nationella aspirationer hos övriga paktmedlemmar kan komma att leda till konflikter inom och mellan dessa stater.

2.4 Rustningsutveckling och doktrinutveckling

2.4.1 Militärstrategi och rustningskostnader

Dagens militära situation i Europa återspeglar fortfarande de motsättningar och den misstänksamhet mellan öst och väst som var det ursprungliga skälet till NATO's tillblivelse 1949, och som sedan följdes av Warszawapakten bildande 1955 i samband med Förbundsrepublikens inträde i NATO. Storleken av insatsberedda militära styrkor inom staterna närmast gränsen mellan maktblocken, grovt räknat ca 1 miljon man på vardera sidan, ligger på en för fredsförhållanden utomordentligt hög nivå. Nivån har varit tämligen konstant under de senaste 20 åren.

Att jämföra rustningskostnader och dessas förändring över tiden mellan de båda maktblocken är erkänt svårt, bl.a. mot bakgrund av olikheterna i ekonomiskt system. Vissa utvecklingstendenser kan dock skönjas.

Under 1970-talet utvecklades NATO-ländernas försvarsutgifter mycket långsamt. Efter USA:s tillbakadragande från Vietnam minskade USA:s och därigenom NATO-ländernas samlade försvarsutgifter fram till 1976 för att sedan återigen stiga något mot slutet av decenniet. Under 1980-talet har NATO-ländernas försvarsutgifter ökat i en kraftigt stegrad takt och uppvisar en årlig real tillväxt om ca 6 procent vilket främst kan hänföras till det amerikanska upprustningsprogrammet. De västeuropeiska NATO-länderna ökar sina försvarsanslag med i genomsnitt 2-3 % per år. USA satsar idag 6-7 % av sin bruttonationalprodukt på militära ändamål. Siffran för Västeuropa är 3-5 %.

Beträffande Sovjetunionens och de övriga Warszawapaktländernas försvarsutgifter råder en betydande osäkerhet. Den enda siffra som Sovjetunionen publicerar beträffande sina försvarsutgifter är så låg att den är uppenbart orealistisk. Man är därför hänvisad till vad som publicerats bl a av

SIPRI och av nedrustningsorganet ACDA i den amerikanska administrationen. Vid en del av dessa beräkningar söker man uppskatta vad det skulle kosta att i USA producera och vidmakthålla den försvarsmakt som man bedömer att Sovjetunionen har. En sådan metod tenderar att leda till en viss överskattning av de sovjetiska försvarsutgifterna.

Enligt SIPRI, vars metod bl.a. utgår från en bearbetning av sovjetiska budgetsiffror, är NATO:s försvarsutgifter nästan dubbelt så stora som Warszawapaktens. Enligt ACDA däremot råder det numera en ungefärlig balans mellan NATO och WP-ländernas militärutgifter. De senaste bedömningarna från det amerikanska underrättelseorganet CIA pekar på att Sovjetunionens försvarsutgifter efter 1976 ökat i en relativt måttlig takt, uppskattad till ca 2 % om året. Enligt samma bedömning förefaller det emellertid nu som om även Sovjetunionen, efter 1983, börjat öka sina försvarsutgifter i en snabbare takt än tidigare. I den officiella sovjetiska försvarsbudgeten för år 1985 anges en ökning med 12 %, något som förmodligen snarast skall ses som en markering av den sovjetiska förmågan att ytterligare öka de militära satsningarna. Enligt västliga bedömningar satsar Sovjet ca 12-16 % av sin bruttonationalprodukt på militära ändamål. Vid en jämförelse av försvarskostnadernas relativa börda bör man hålla i minnet att Sovjetunionens bruttonationalprodukt är ungefär en fjärdedel av NATO-ländernas.

Den samlade bilden av de militära satsningarna i de bägge maktblocken under det senaste decenniet visar sammanfattningsvis en gradvis ökning av de reala resurser som tilldelas denna sektor. I väst, och främst USA, har denna skett mer ryckigt, medan den i öst förefaller ha skett långsammare men mer kontinuerligt.

Huvuddelen av anslagsökningarna inom de båda blocken under senare år torde ha använts för att höja den materiella kvaliteten främst för de konventionella stridskrafterna. Av de samlade amerikanska utgifterna avdelas mer än 80 % för dessa, medan knappt 20 % går till utveckling, anskaffning och drift av kärnvapensystemen. Motsvarande siffra för Sovjetunionen är inte känd men torde knappast skilja sig väsentligt från den amerikanska.

Trots kärnvapens ringa andel av försvarsanslagen – mindre än 20 % – har de under hela efterkrigsperioden haft en central roll i maktblockens militära och politiska strategier. Fram till slutet av 1950-talet hade USA ett reellt monopol på förmåga att med kärnvapen bekämpa den andra supermakten. Avskräckningen mot angrepp österifrån grundades ytterst på hotet om massiv kärnvapeninsats. Därefter har Sovjetunionen gradvis byggt upp en egen arsenal. I och med det första SALT-avtalet (1972) fastlades jämvikten i fråga om strategiska kärnvapen mellan supermakterna även formellt. Denna utveckling gav ett massivt kärnvapenhot från amerikansk sida till stöd för Västeuropa minskad trovärdighet. Det är bl.a. mot denna bakgrund som NATO från början av 1960-talet i flera omgångar sökt stärka sina konventionella styrkor i Europa. Stråvan har därvid varit att under en längre tid än som tidigare bedömts möjligt kunna försvara Västeuropa med konventionella stridsmedel.

Den militärstrategiska diskussionen inom maktblocken avser till stor del förhållandena i Centraleuropa. Orsakerna härtill är såväl historiska som

politiska och militära. Tysklandsfrågan stod under flera årtionden efter andra världskriget i centrum för stormakternas motsättningar, och dessa kom därför att stationera omfattande stående förband i området. Man torde på båda sidor ha varit övertygad om att ett eventuellt krig mellan maktblocken skulle inledas i Centraleuropa. Strategier och doktriner kom att byggas upp med denna utgångspunkt.

I jämförelse härmed har förhållandena i andra strategiska områden tilldragit sig långt mindre uppmärksamhet i den öppna debatten, trots att exempelvis nordområdets sammanhang med bl.a. NATO's atlantförbindelser alltid varit obestridligt. Dessa frågor är dock uppenbarligen i mindre utsträckning ett debattämne i gemensamma NATO-överläggningar. Härtill kommer att de sjömilitära doktrinerna på båda sidor av olika skäl allmänt är mer sekretessbelagda.

Framställningen i det följande återspeglar i allt väsentligt den till Centraleuropa fokuserade strategidebatten, medan förhållandena i nordområdet och på nordatlanten tas upp i ett senare avsnitt.

2.4.2 De konventionella styrkeförhållandena i Centraleuropa

Alla bedömningar av de konventionella styrkeförhållandena i Centraleuropa är behäftade med osäkerhet. En bedömning om vilken det råder viss samstämmighet är emellertid att maktblocken håller i stort sett lika många män under vapen inom staterna närmast öst-väst-gränsen i Centraleuropa. I fråga om många typer av tyngre materiel, såsom pansrade fordon, artilleripjäser och flygplan, har östsidan länge haft en antalsmässig övervikt. Traditionellt har man ansett att detta balanseras av en tekniskt högre kvalitet på västsidan. Enligt västliga bedömningar minskar dock detta NATO-försteg nu till följd av en ökad sovjetisk satsning på modern materiel.

Ovanstående och liknande mått på militära resurser ger emellertid endast en ofullständig bild av blockens faktiska operativa förmåga. Inte heller kan det enbart på denna grund avgöras, i vad mån skillnaderna i alliansernas resurser innebär något allvarligt hot mot den militära stabiliteten. Ett skäl är att de militärgeografiska och alliansmässiga förhållandena är i grunden olika för de båda blocken. Dessa skillnader kan – beroende på karaktären av en tänkt konflikt – ha mycket olika inverkan. Det ringa geografiska djupet i NATO's västeuropeiska område begränsar sålunda för den västliga alliansens del i hög grad handlingsfriheten i val av försvarsprinciper. För Sovjetunionen är å andra sidan den inrepolitiska utvecklingen i de östeuropeiska staterna svår att förutse. Vidare är den snabbhet med vilken respektive parter kan genomföra en mobilisering i samband med en konflikt av stor betydelse. För Warszawapakten är det därvid väsentligt hur snabbt divisionerna kan ges full stridsduglighet, medan för NATO's del den materiella uthålligheten i Centraleuropa samt tillförseln av förband och materiel över Atlanten är avgörande.

Överväganden om den europeiska styrkebalansen utgår naturligen från markoperativa förhållanden, men tenderar ofta att förbise den centrala roll som den luftoperativa komponenten i balansen spelar. Flygkrigföringen i anslutning till en markoperation i Centraleuropa kan inte geografiskt avgränsas. Detta grundläggande förhållande gör att geografiskt begränsade

anfallsoperationer från Warszawapaktens sida inte ter sig särskilt sannolika, eftersom detta i så fall skulle ge NATO fördelen av att kunna kraftsamla stora delar av sina flygresurser. Det nära sambandet mellan mark- och flygoperationer innehåller således en stark upptrappningsautomatik som i sig sannolikt verkar återhållande på begränsade militära operationer.

De många militära, tekniska och politiska osäkerheter som är förbundna med styrkebalansen innebär att utfallet av militära operationer måste bedömas som även framgent utomordentligt svårt att förutse för parterna.

2.4.3 Kärnvapenbalansen

Kärnvapnen har sedan lång tid haft en central roll i maktblockens relationer. En huvuddel av arsenalerna, inklusive de strategiska kärnvapnen, som är baserade inom supermakternas territorier eller på ubåtar i världshaven, kan anses ha samband med supermakternas vitala intressen i det europeiska området. De strategiska vapnen har interkontinentala räckvidder. Antalet stridsdelar uppgår till 15 000 – 20 000. Därtill kommer regionala och taktiska vapen med räckvidder från några tiotal till flera tusen kilometer. Mellan 10 000 och 15 000 sådana anses vara insatsberedda i Europa. Totalt uppskattas kärnvapenmakternas stridsdelar för olika vapensystem till ca 50 000.

De samlade arsenalerna har en ofattbar förstörelsekapacitet. Mindre än 1 % av det totala antalet skulle kunna lägga alla de större städerna i Europa i ruiner. Det har länge varit känt att marknära explosioner därutöver leder till radioaktiv beläggning på stora avstånd. Ett omfattande kärnvapenkrig riskerar därtill – enligt nyare bedömningar – att ge upphov till en dramatisk förändring av det globala klimatet, den s.k. nukleära vintern. Ytterst skulle denna kunna äventyra förutsättningarna för mänskligt liv på det norra halvklotet.

Båda supermakterna har sålunda arsenaler som – även om de till betydande del är inriktade på att söka förstöra militära mål – många gånger om skulle kunna förgöra den andra sidans samhälle och befolkning. Ingen av dem kan dock hoppas att med ett överraskande angrepp kunna förstöra så stora delar av den andres kärnvapenresurser, att man inte själv måste räkna med ett förödande motangrepp. Detta beror framför allt på svårigheterna att lokalisera och bekämpa de strategiska ubåtarna. Även möjligheterna att överraskande slå ut de strategiska bombflygplanen och de landbaserade missilerna ter sig emellertid i praktiken begränsade genom det skydd som ges i form av hårdgöring, rörlighet eller dolt uppträdande. Dessa helt grundläggande och symmetriska förhållanden innebär att de existerande skillnaderna mellan supermakternas kärnvapenarsenaler är av underordnad militärstrategisk betydelse. Icke desto mindre spelar dessa skillnader stor roll i de bilaterala förhandlingarna om rustningsbegränsning och i den internationella säkerhetspolitiska debatten.

Som helhet betraktat har kärnvapenarsenalerna kontinuerligt byggts ut under hela perioden efter andra världskriget. Hittills ingångna avtal mellan supermakterna har i huvudsak endast inneburit, att de fortsatta rustningarna begränsats dels kvantitativt och dels i fråga om vissa planerade vapen. De nu inledda Genève-samtalen kan möjligen ge hopp om en viss reduktion av

arsenalerna. Även med stor optimism om framgång i supermaktskontakterna måste man emellertid räkna med att kärnvapnen för överskådlig tid kommer att förbli ett huvudelement i de strategiska relationerna mellan supermakterna. Detta förhållande torde bestå även om arsenalerna skulle skäras ned till en bråkdel av dagens. Förmågan till ofattbar förstörelse skulle finnas kvar även i detta läge.

Ett förhållande av grundläggande betydelse för den globala säkerheten är graden av politisk och teknisk kontroll över kärnvapnens användning, liksom säkerheten mot olyckshändelser i kärnvapensystemen. Det ligger i sakens natur att den internationella insynen i dessa förhållanden är mycket begränsad. Det är rimligt att utgå ifrån att beslut åtminstone om den första användningen av kärnvapen i princip är förbehållna kärnvapenmakternas statsledningar. Det mått av kontroll som därmed skapas innebär, tillsammans med tillkomsten av avancerade tekniska säkerhetssystem, att riskerna minskat för krigsutbrott genom rent tekniska misstag. Det kan dock inte uteslutas att viss delegering av beslutsrätten ändå förekommer. Det är uppenbart att varje sådan delegering, liksom varje tendens att avfyras kärnvapen på basis av ofullständiga indikationer, ökar riskerna för katastrofala misstag. Säkerheten mot att enskilda kärnladdningar skulle utlösas till följd av rena olyckshändelser eller sabotage torde ha förbättrats under senare år. Huruvida en ökad säkerhet också kommit äldre vapen till del är dock ovisst. Att möjligheten av en kärnvapenspridning till fler stater innebär ytterligare ett riskmoment i detta sammanhang är uppenbart.

2.4.4 Doktrinutveckling i öst och väst

Stormakternas doktriner för hur deras militära styrka skall utnyttjas i en krigssituation fyller ett flertal funktioner. De utgör en väsentlig grund för militär taktikutveckling, materielanskaffning och utbildning. De spelar dessutom en viktig roll i den politiska processen mellan blocken och i det interna samarbetet inom respektive block. I vilken utsträckning de beskriver det mest sannolika handlandet i en verklig krissituation är däremot oklart. Det förefaller som om de politiska ledarna bibehåller ett stort mått av handlingsfrihet för sitt agerande i sådana situationer. En viss distans till maktblockens doktrindiskussioner är därför motiverad.

NATO:s uttalade mål är att med en avvägd blandning av konventionella stridskrafter, regionala kärnvapen och strategiska kärnvapen kunna möta aggression på olika nivåer. Man syftar därigenom i första hand till att avskräcka från angrepp. Blir man ändå angripen skall de militära medlen kunna användas på ett flexibelt sätt – ”flexible response” – för att kunna trappa upp konflikten om försvaret på den nivå som inledningsvis väljs visar sig otillräckligt för att avvärja ett angrepp.

Ett viktigt uttalat element i NATO-doktrinen är att signalera till motparten NATO's beredskap att använda kärnvapen om så erfordras, samtidigt som man medvetet är oprecis beträffande de närmare omständigheterna för kärnvapeninsatsen. Den politiska kontrollen över kärnvapnen betonas starkt.

En annan viktig del av den västliga doktrinen är det gränsnära försvaret. Denna del av doktrinen utgår entydigt från situationen i Centraleuropa, som

i praktiken har varit och är helt dominerande för hela NATO's doktrindebatt. Det framskjutna försvaret motiveras främst av Förbundsrepublikens ringa geografiska djup och betydande befolkningskoncentration nära östgränsen. Det skapar samtidigt betydande svårigheter för ett effektivt konventionellt försvar.

Doktrinen om "flexible response" har länge uppfattats som en kompromiss i första hand mellan västtyska och amerikanska säkerhetspolitiska intressen. I första hand USA har pläderat för en förstärkning av de konventionella stridskrafterna bl.a. med hänvisning till att detta skulle kunna senarelägga ett beslut om kärnvapeninsats. De europeiska NATO-staterna, som bedömt konsekvenserna redan av ett konventionellt krig som förödande, har däremot snarast eftersträvat starkast möjliga avskräckning mot varje typ av väpnad konflikt, innebärande även hot om tidig användning av kärnvapen. De senaste åren har dock allt fler västeuropeer börjat argumentera för en förstärkning av det konventionella försvaret.

NATO-doktrinen har således såväl politiskt som militärt en i huvudsak defensiv framtoning, även om NATO's militära planering också innehåller utpräglat offensiva inslag med flyg- och marinstridskrafter.

Sovjetunionens övergripande säkerhetspolitiska doktrin är endast i begränsad utsträckning känd i väst. En allmän uppfattning är dock att den i stort har en defensiv prägel. I offentliga sovjetiska publikationer betonas starkt behovet av att med olika medel trygga vad man uppfattar som Sovjetunionens och de socialistiska staternas säkerhetskrav. Den militära doktrinen för hur de militära styrkorna skall användas i ett eventuellt krig har däremot en offensiv profil.

En vanlig uppfattning i väst synes tidigare ha varit att man i Sovjetunionen, i motsats till USA, inte anammat teorin om kärnvapnens primärt avskräckande funktion. I sammanhanget har framhållits att Sovjetunionen inte entydigt accepterat tesen om den ömsesidiga garanterade förstörelsen, som i väst ansetts utgöra grunden för terrorbalansen. Senare års uttalanden av det sovjetiska politiska ledarskapet visar dock att man accepterat att ett kärnvapenkrig ofrånkomligen skulle drabba alla, dvs också Sovjetunionen självt.

Mycket tyder på att föreställningen om ett krig på konventionell nivå blivit alltmer accentuerad i den sovjetiska militärstrategiska debatten. Sovjetunionen har i och för sig alltsedan andra världskriget bibehållit och vidareutvecklat mycket omfattande resurser för konventionell krigföring i Europa. Det offensiva militär-operativa tänkande, som genomsyrar alla militärstrategiska verk, har därvid tagit sig uttryck i en satsning på förmåga till snabba, överraskande operationer djupt in på motståndarens område. Materiellt har det kommit till uttryck bl.a. i en stark satsning på pansarförband. En indikation på ett ytterligare förstärkt intresse för konventionell krigföring är att man numera också framhåller möjligheten av mera utdragna konventionella operationer. Bl.a. framhålls i nyare sovjetiska uttalanden att det moderna kriget kräver både en förmåga att mobilisera reserver och därtill en tillfredsställande ekonomisk-industriell bas.

Sovjetunionen torde ha starka skäl att söka hålla ett eventuellt krig i Europa på konventionell nivå. För detta talar det förhållandet att man knappast kan känna sig underlägsen i fråga om konventionella stridskrafter.

Därtill kommer att man mellan Västeuropa och den egna gränsen har ett betydande strategiskt djup som kan utnyttjas för konventionella operationer. Utfästelser på senare tid att Sovjetunionen inte kommer att bli först med att använda kärnvapen ligger uppenbarligen i linje med ett sådant sovjetiskt egenintresse. Samtidigt måste initiativ av detta slag självfallet också ses i ett politiskt perspektiv.

Trots grundläggande politiska och andra skillnader mellan systemen i öst och väst förefaller det således finnas en ökande parallellitet mellan blocken i fråga om synen på krig och fred respektive på deras roll. Båda parterna bygger ytterst sin strategi på kärnvapenavskräckning – samtidigt som man säger sig vilja reducera kärnvapens roll. Båda upprätthåller mycket stora, insatsberedda konventionella styrkor, vilket redan detta visar att man inte avser att automatiskt sätta in kärnvapen i ett europeiskt krig. Båda blocken håller sina kärnvapen under stark politisk kontroll. Slutligen agerar båda parter i Europa med stor militär återhållsamhet mot varandra.

2.4.5 Militärtekniska utvecklingstendenser

Den militärtekniska utvecklingen inom stormaktsblocken har stora strategiska, operativa och taktiska konsekvenser. Den har under hela perioden från andra världskriget varit snabb men förefaller under de senaste åren ha accelererat ytterligare inom flera viktiga områden.

Särskilt intensiv är utvecklingstakten inom elektronik- och informationsbehandlingsområdet, vilket bl.a. har lett till en väsentligt ökad förmåga att insamla, sortera och korrekt behandla stora mängder av data. I stort sett alla vapen- och ledningssystem genomgår en dynamisk utveckling med utnyttjande av den moderna elektroniken.

Denna utveckling och dess konsekvenser är särskilt intressant inom områdena underrättelsesystem, lednings- och sambandssystem, precisionsstyrda vapen, pansarvärnssystem, undervattensteknologi och strålvapen.

Elektronikens genombrott inom militärtekniken har emellertid också ökat de militära systemens känslighet för avsiktlig störning. Betydande satsning sker idag på resurser för telekrigföring. Alla avancerade vapen- och ledningssystem kan utsättas för sådan krigföring. Kampen mellan medel och motmedel pågår kontinuerligt.

Utvecklingen av transportsystem, främst flygsystemen och sjötransport-systemen, leder till ökad rörlighet såväl strategiskt som operativt och taktiskt. Gränserna mellan civila och militära system suddas i många fall ut alltmer.

Utvecklingen av stormakternas stridsflyg innebär bl.a. större räckvidder och gradvis ökade möjligheter till självförsvar vid anfallsoperationer djupt in över fientligt territorium. I förening med utvecklingen av underrättelse- och ledningssystem möjliggör detta väsentligt ökad operativ handlingsfrihet och effektivitet vid insats av flygstridskrafter.

Helikoptertrarnas lastkapacitet och räckvidd ökar. Detta får inflytande på såväl transporter som på rena stridsuppgifter. Helikopterburna förband kan ges nya uppgifter som påverkar stridens förlopp.

Utvecklingen av fartyg ger numera stor valfrihet ifråga om medel och metoder för att lossa trupp och materiel. Dessutom kan svävare och

helikoptrar utnyttjas för att landsätta förband i områden där seglingsförhållandena är besvärliga eller där minröjning inte utförts.

Rörligheten hos de markbundna förbanden ökar genom att nya lätta stridsfordon tas i bruk och genom att allt fler stödfunktioner ges en utformning som minskar vägbundenheten.

Kombinationen av ökad luft-, sjö- och markrörlighet skapar ökad frihet för en angripare när det gäller överraskande val mellan lämpliga områden för större operationer och för mer begränsade taktiska företag.

Utvecklingen inom rymdområdet är intensiv framför allt inom de båda supermakterna. De satellitburna förvarnings- och underrättelsesystemens kapacitet ökar kontinuerligt och torde redan – så länge satellitsystemen är ostörda – ge supermakterna stora möjligheter att följa exempelvis den andra partens uppskjutningar av kärnvapenmissiler. Satelliter har vidare viktiga uppgifter i stormakternas samband- och navigationssystem. Parallellt med denna utveckling satsar man dock stora resurser på system för att kunna bekämpa den andres satelliter. En satellitbekämpning i samband med en stormaktskonflikt skulle påtagligt minska möjligheterna att kontrollera den fortsatta krisutvecklingen.

Väderförhållanden, terräng m.m. i vår del av världen begränsar fortfarande i viss utsträckning möjligheterna att fortlöpande övervaka militära dispositioner från rymden eller med flygspaning.

Forskning kring vapen avsedda att bekämpa kärnvapenmissiler bedrivs såväl av USA som av Sovjetunionen. I USA har forskningen intensifierats under senare tid. USA har tillkännagivit att beslut om anskaffning av sådana system kan fattas tidigast vid 1990-talets mitt. Även på så lång sikt förefaller det dock högst osannolikt att ett heltäckande försvar mot ballistiska missiler är realiserbart, i synnerhet i perspektivet av troliga motåtgärder från den andra parten. Trots detta kan utvecklingen inom området få stora konsekvenser, främst för relationerna mellan supermakterna.

Utvecklingen av nya alltmer sofistikerade vapen ökar parternas osäkerhet om motpartens avsikter och resurser liksom farhågan att komma i ett militärt underläge. Själva snabbheten i utvecklingen innebär att förhandlingar om rustningskontroll och nedrustning allvarligt kompliceras eftersom förhandlingsmaterian ofta förändras snabbare än förhandlingsprocessen hinner anpassa sig. Den snabba tekniska utvecklingen på det militära området riskerar därför att leda till överdrivna reaktioner och även till försämringar av det politiska klimatet mellan maktblock eller enskilda stater.

2.5 Allmänna utvecklingstendenser: stabiliserande och destabiliserande faktorer

Relationerna mellan supermakterna är till sin natur föränderliga. Exempelvis kunde spänningarna under Kubakrisen inom några år förbytas i en stark strävan till avspänning. I likhet med tidigare gjorda bedömningar kan man även nu förutse att det framtida klimatet mellan supermakterna kommer att karakteriseras av växlingar mellan å ena sidan konfrontation och stark ideologisk retorik, å den andra strävanden till samarbete och avspänning. Övergången från avspänningstillstånd till motsättningar kan komma att ske

relativt abrupt i anslutning till akuta händelser, medan återgången till lugnare förhållanden däremot kan väntas ske mera gradvis.

Supermakternas hotbilder av varandra är ofullständigt kända. De genomgår självfallet kontinuerliga förändringar. Offentligt redovisade uppskattningar av motsidans intentioner och kapacitet är ibland överdrivna och måste då ses som inslag i den politiska processen mellan och inom blocken. Inom västlägret torde orsaken till sådana överdrifter främst kunna sökas i behovet av argument för ökade försvarsutgifter. För Sovjetunionens del torde en dramatiserad hotbild kunna vara ett hjälpmedel inte minst i strävan till inre sammanhållning även inom pakten.

Inom västlägret är spännvidden i uppfattningar om den andra sidans avsikter betydande. Ett planerat anfall i stor skala på väst i annat sammanhang än en akut kris mellan maktblocken uppfattas numera av flertalet bedömare som osannolikt. Den väsentligaste grunden för denna uppfattning är att Sovjetunionen – som sedan länge måste ha uppfattat risken för en västlig kärnvapenupptrappning som reell vid en storkonflikt – numera entydigt inser de förödande konsekvenserna också för egen del av ett omfattande kärnvapenkrig. De risker som är förenade med det stort upplagda anfallet står ej i någon rimlig proportion till de möjliga vinsterna. Däremot eftersträvar Sovjetunionen, enligt den bild man själv förmedlar, att beslutsamt, överraskande och effektivt kunna sätta in sina militära resurser i försvaret av vad man betraktar som sina vitala intressen. I sådana situationer kan ömsesidiga felbedömningar, misstag och sekvenser av delbeslut med oöverskådliga totala konsekvenser spela en viktig roll.

Många bedömare framhåller att den sovjetiska militära kapaciteten också har en politisk funktion i fred. Maktkampen mellan maktblocken pågår i fred med olika medel. För Sovjetunionen ligger det nära till hands att söka exploatera bilden av militär styrka för att i väst söka framkalla politiska eftergifter eller skapa en vidgande klyfta mellan västeuropeerna och USA. Det är uppenbart att farhågor för detta spelat en viktig roll i NATO's överväganden under senare år. Inte minst återspeglade den västtyska argumenteringen för NATO's dubbelbeslut detta synsätt.

Sovjetunionen presenterar för sin del sällan några mer detaljerade hotbildsföreställningar. Vi är därför hänvisade till rimliga antaganden om överväganden inom sovjetsystemet. Från såväl militära som politiska utgångspunkter borde östsidan snarast än mindre än väst kunna frukta ett planerat överraskningsanfall från det andra maktblocket. Som tidigare antytts talar de militära styrkeförhållandena i stort inte till västs fördel om NATO skulle gå till offensiv. Detta utesluter självfallet inte att ett sådant hot kan spela en roll i den interna sovjetiska planeringen.

Det kan vidare antas stå klart för öst, att NATO's markstyrkor knappast har en struktur som skulle göra dem lämpade för en bred offensiv. Däremot kan man föreställa sig en sovjetisk oro för att NATO kunde frestas ingripa i någon form vid allvarliga oroligheter i staterna närmast öster om gränslinjen mellan allianserna.

Det finns sålunda knappast anledning att tvivla på USA:s och Sovjetunionens vilja och avsikt att undvika en direkt väpnad konfrontation. Den tekniska utvecklingen har givit båda sidor ökade möjligheter att realistiskt uppskatta motpartens militära styrka, något som i sig torde ha en allmänt

stabiliserande effekt. Kärnvapenkatastrofen är ett gemensamt hot. Dessutom skulle för båda parter, och då särskilt för Sovjetunionen vars BNP endast är ungefär en fjärdedel av USA:s och EG:s sammanlagda, en dämpad rustningstakt medföra avsevärda lättnader.

Man kan emellertid samtidigt utgå från att båda supermakterna till det yttersta kommer att sträva efter att inte hamna i ett underläge i fråga om strategiska kärnvapen. Motiven för detta förblir utrikes- och inrikespolitiska i minst lika stor utsträckning som rent militära. Man kan därför vänta sig att parterna även framgent kommer att vaka uppmärksamt över sådana faktorer som antalet robotar eller antalet kärnladdningar oberoende av att förstörelsekapaciteten vida överstiger varje militärt betydelsefull nivå. Vid sidan härav kommer det att finnas en stark strävan att bevara en säker andraslagsförmåga efter en bekämpning från den andra partens sida. I detta sammanhang kan oron för de landbaserade fasta systemens sårbarhet få en än större betydelse.

Ett resultat av denna utveckling torde bli en ytterligare ökad roll för rörliga system, främst då kärnvapenbärande ubåtar, men också andra typer av kärnvapenbärande fartyg samt flyg och rörliga, landbaserade ballistiska missiler. Kryssningsrobotarna torde komma att spela en allt viktigare roll i denna utveckling.

Flera av nu pågående eller förutsedda utvecklingstendenser kan på olika sätt påverka framtida nedrustningsförhandlingar. En fortsatt utveckling av missiler med hög precision och många stridsdelar (MIRV) torde öka parternas farhågor att den andra sidan eftersträvar s.k. förstaslagsförmåga. En återgång till missiler med endast en stridsdel borde av samma skäl reducera dessa farhågor. En övergång till rörliga landbaserade missiler skulle försvåra kontrollen av antalet vapen. Kryssningsrobotar, som kan tänkas bära kärnladdning eller konventionell stridsdel och som därtill sprids på många slags vapenbärare, gör detta problem än mera påtagligt. Den kvalitativa utvecklingen, främst beträffande kärnvapensystemens precision, förblir svår eller omöjlig att verifiera för motparten. Denna fråga torde bli en allvarlig stötesten i förhandlingar mellan parterna.

På längre sikt måste man emellertid räkna med att precisionen hos alla moderna kärnvapensystem blivit så hög att även starkt befästa mål med säkerhet kan slås ut. Därmed torde frågan om vapensystemens precision förlora i förhandlingsmässigt intresse, samtidigt som problemen kring de nationella ledningsorganens sårbarhet accentueras. Även om det inte kan ligga i någondera partens intresse att slå ut den andres ledningssystem – detta skulle ju eliminera varje möjlighet att få stopp på ett kärnvapenkrig – medför en sådan utveckling allvarliga risker av flera slag. Tänkbara motåtgärder mot ledningssystemens sårbarhet är dels en ökad delegering av insatsbesluten om kärnvapen och dels en strategi med omedelbart motanfall på indikationer om angrepp. Båda dessa alternativ innebär – såsom tidigare påpekats – ökade risker för kärnvapenkrig genom misstag.

De defensiva systemen har genom den amerikanska regeringens s.k. strategiska försvarsinitiativ (SDI) redan fått stor förhandlingsmässig betydelse trots att rymdsystem av denna typ knappast kommer att kunna tas i bruk under detta århundrade. Om en av parterna lyckades etablera ett helt säkert försvarssystem mot ballistiska robotar skulle detta – vilket också är

syftet – i princip rubba en av terrorbalansens grundstenar. I praktiken skulle dock den andre med kryssningsrobotar och liknande vapen troligtvis bevara möjligheten att vålla sin motpart förödande förstörelse.

Det framstår som osannolikt att ett heltäckande rymdförsvaret under överskådlig tid är realiserbart i synnerhet i perspektiv av de motåtgärder som den andra parten med säkerhet skulle vidta om han såg en sådan uppbyggnad hos motparten som förestående. Redan misstanken att någon av parterna står inför ett genombrott på detta område eller riskerar få ett forskningsmässigt övertag kan emellertid vara tillräcklig både för att förstärka motsättningarna mellan supermakterna och framkalla en utomordenligt dyrbar omgång av ny upprustning. Redan de medel som USA:s regering planerar att anslå för forsknings- och utvecklingsändamål på området uppgår till 26 miljarder dollar under fem år.

De bägge supermaktens beroende av olika rymdbaserade system för underrättelseinhämtning, kommunikation, navigation m.m. är redan idag mycket stort, och kommer med största sannolikhet att öka under de kommande decennierna. Mot denna bakgrund riskerar system för bekämpning av rymdmål att få en destabiliserande effekt.

I fråga om regionala kärnvapen kan den fortsatta utvecklingen av räckvidder, precision och ledningssystem väntas innebära, att dessa vapen i framtiden kan baseras mera tillbakadraget och skyddat, utan att möjligheterna till insats på något väsentligt sätt reduceras.

Utvecklingen av maktblockens konventionella stridskrafter kommer att ha nära samband med den övergripande doktrinutvecklingen och frågan om kärnvapens roll. Inom NATO har, som tidigare nämnts, det alltför starka kärnvapenberoendet under senare år kritiserats från såväl politiskt som militärt håll.

De mest långtgående förslagen innebär att NATO formellt skulle åta sig att inte vara först med att använda kärnvapen. En oftare företrädd uppfattning är, att en tyngdpunktsförskjutning bör ske inom den existerande strategins ram. Man menar att ett åtagande om icke-första användning riskerar att sänka tröskeln för ett konventionellt krig i Europa och därmed att äventyra stabiliteten. Ytterst riskerar varje krig – med eller utan åtaganden om icke-första användning – att förr eller senare leda till kärnvapenupptrappning.

Både talesmän för den etablerade strategin och dess kritiker är emellertid överens om behovet av att stärka NATO:s konventionella stridskrafter. Det kan påpekas att detta i själva verket har varit strävan alltsedan beslutet om "flexible response"-strategin 1967. I så fall skulle det bli möjligt att minska beroendet av åtminstone en tidig användning av kärnvapen.

Motiven för en sådan konventionell förstärkning är både genuint säkerhetspolitiska och i många av de västeuropeiska medlemsländerna betingade av hänsyn till den allmänna opinionen. Samtidigt illustrerar den aktuella NATO-debatten påtagligt delade meningar om vägen mot detta mål och förekomsten av stora finansiella problem. De minskande årskullarna i Västeuropa kommer att innebära svårigheter redan med att bibehålla personalantalet i de stående förbanden. Intresset har bl.a. därför kommit att riktas mot olika teknikintensiva försvarsidéer. Inte minst på amerikansk sida har man – dock inte utan att möta ett flertal kritiska eller skeptiska

invändningar inom alliansen – argumenterat för omfattande anskaffning av högteknologiska vapensystem som på större eller mindre djup av angriparens territorium skulle kunna bekämpa motståndarens andra och tredje våg av anfallande förband i en storkonflikt.

Om insynen är begränsad i den nuvarande sovjetiska strategin är den än mer begränsad beträffande debatten om dess framtida utveckling. Den på senare år förändrade och mer öppna attityden i fråga om kärnvapenkrigets konsekvenser förefaller dock vara svår att frångå. En förskjutning i riktning mot en mera kärnvapenorienterad strategi förefaller inte trolig.

Sovjetunionens samhällsekonomiska situation talar å andra sidan i än högre grad än i fråga om NATO mot en starkt ökad satsning på dyra konventionella stridskrafter. Som reservation till denna synpunkt bör det dock noteras, att sovjetsystemet traditionellt förefaller tåligare än väststaterna när det gäller att ta på sig utgifter för att tillgodose den nationella säkerhetens bedömda behov. Mot denna bakgrund kan ytterligare framtida anslagshöjningar till försvaret inte uteslutas, speciellt om NATO taktiskt-operativt satsar på en mera offensiv profil hos sina stridskrafter i Central-europa. En för Sovjetunionen allvarlig situation skulle kunna uppstå om väst, särskilt USA, lyckas få ett än större högteknologiskt försprång som Sovjetunionen inte mäktar inhämta. Detta skulle inte bara ytterligare vidga den ekonomiska klyftan dem emellan utan också utgöra ett hot på det område där Sovjetunionen framgångsrikt kunnat konkurrera med USA under efterkrigstiden, nämligen den militärtekniska utvecklingen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en rad skäl talar för att det nu föreligger ett ömsesidigt intresse hos supermakterna att söka ta sig ut ur den återvändsgränd i vilken öst-västförbindelserna kommit att hamna under 1980-talets första år. Åtminstone torde de önska begränsa de rådande motsättningarna så att de inte uppenbart äventyrar stabiliteten i Europa och andra vitala områden.

Problem som kan förorsaka svårkontrollerade och destabiliserande störningar har emellertid utvecklats efterhand under efterkrigstiden, utöver de varaktiga motsättningarna av politisk, militär, ekonomisk och ideologisk art – med åtföljande misstro.

2.6 Nedrustnings- och rustningskontrollförhandlingar

Bedömningen av hur den framtida säkerhetspolitiska miljön kommer att te sig blir i hög grad beroende av hur man bedömer utsiktorna till resultat i pågående och planerade förhandlingar om rustningskontroll och nedrustning.

Med hänsyn till de problem och hinder som berördes i det föregående kan ensidigt vidtagna nationella åtgärder i viss utsträckning erbjuda en möjlighet att påverka rustningsutvecklingen. Sådana åtgärder har redan vidtagits i form av vissa minskningar av de äldre taktiska kärnvapens antal i Västeuropa. Ett annat exempel är de ensidiga utfästelser om att inte vara först med att tillgripa kärnvapen som Kina och Sovjetunionen gjort och som även livligt diskuterats i väst. Dylika åtgärder kan emellertid inte ersätta förhandlingar och förhandlingsresultat när det gäller att tillföra den

internationella säkerheten och supermaktsrelationerna stabiliserande, spänningsminskande och förtroendeskapande element.

De överenskommelser som de senaste decennierna uppnåtts har oftast syftat till att förhindra militarisering eller kapprustning inom miljöer eller militärtekniska områden som ännu inte konkret berörts av rustningskapplöpningen. Detta gäller exempelvis Antarktis-fördraget (1959), yttre rymdavtalet (1967), icke-spridningsavtalet (1968), havsbottenavtalet (1971) och miljökrigskonventionen (1977).

I andra fall har vissa begränsningar uppställts, t.ex. i det partiella provstoppsavtalet (1963), i SALT-avtalen (1972 och 1979), i ABM-avtalet (1972) och i FN-konventionen om vissa särskilt inhumana vapen (1981). Dessa rustningskontrollöverenskommelser har emellertid inte hindrat, att pågående rustningsprogram har kunnat fullföljas. En rad avtal har slutits mellan supermakterna i syfte att minska den akuta krigsrisk. Exempel på sådana överenskommelser är avtalen om den s.k. "heta linjen" (1963 och 1971), om undvikande av kärnvapenkrig (1971 och 1973) och om undvikande av incidenter till sjöss (1972 och 1973).

Den enda konvention som lett till verklig nedrustning är den s.k. B-vapenkonventionen (1972), som ledde till avskaffande av existerande biologiska stridsmedel. Med tanke på den stagnation som kännetecknat nedrustningsområdet under 1980-talet – en stagnation som var särskilt framträdande under år 1984 då supermaktsdialogen nästan helt upphörde – kan det vara befogat att erinra om att de mångåriga nedrustningsförhandlingarna i olika fora trots allt resulterat i vissa överenskommelser, varav några, främst provstoppsavtalet och SALT- och ABM-avtalen, har haft väsentlig betydelse.

I mars 1985 upphävdes det dödläge i de bilaterala sovjetisk-amerikanska nedrustningsförhandlingarna som inträdde hösten 1983 då förhandlingarna om strategiska kärnvapen (START) och om medeldistansrobotar i Europa (INF) avbröts. Supermakterna har nu återupptagit förhandlingar i Genève. Den deklarerade målsättningen med förhandlingarna är att de skall leda till effektiva avtal för att förhindra en kapprustning i rymden och få ett slut på kapprustningen på jorden, att begränsa och minska kärnvapnens antal samt att förstärka den strategiska stabiliteten. I den avslutande kommunikén från utrikesministermötet i Genève i januari 1985, då USA och Sovjetunionen enades om att inleda dessa förhandlingar, sades det slutliga målet vara att helt eliminera alla kärnvapen.

Dessa förhandlingar kan i viss mån ses som en fortsättning av de förhandlingar om strategiska kärnvapensystem som ägt rum mellan USA och Sovjetunionen sedan år 1970 och de separata förhandlingarna om medeldistanskärnvapen (INF). Frågan om rymdvapen har tidigare berörts i resultatlösa förhandlingar om begränsningar av markbaserade antisatellitesystem, och den sammanhänger dessutom med de åtaganden som USA och Sovjetunionen gjorde i det nämnda s.k. ABM-avtalet om begränsningar av antirobotsystem 1972.

Även om det knappast är realistiskt att räkna med snabba resultat, bl.a. med hänsyn till den omfattande och komplexa förhandlingsmaterian, är det dock av stor betydelse, att dialogen mellan supermakterna om kärnvapenfrågorna återupptagits. I avvaktan på de konkreta nya avtal som förhand-

lingarna så småningom kan leda fram till finns i varje fall anledning att förmoda, att båda parter även fortsättningsvis kommer att sträva efter att respektera SALT 2-avtalet och undvika åtgärder som kan bidra till en destabilisering av den strategiska kärnvapenbalansen.

Det är ofrånkomligt att de multilaterala nedrustningsförhandlingarna har påverkats negativt av det dödläge i de bilaterala supermaktsförhandlingarna som uppstod under den första hälften av 80-talet. Omvänt torde man kunna vänta sig att framsteg i de nu inledda Genèveförhandlingarna mellan USA och Sovjetunionen kommer att ha gynnsam effekt på de multilaterala förhandlingarna som under flera år arbetat i stark motvind.

Under 1985 hålls den tredje konferensen för granskning av efterlevnaden av icke-spridningsavtalet (NPT). Detta avtal – som utgör det viktigaste instrumentet för att förhindra spridning av kärnvapen till ytterligare stater – har utsatts för påfrestningar framför allt därför att de till avtalet anslutna kärnvapenstaterna inte uppfyllt sina avtalsenliga förpliktelser i fråga om kärnvapenedrustning. Risken för uppkomst av nya kärnvapenmakter har ökat. Ett antal s.k. tröskelstater jämte kärnvapenstaterna Frankrike och Kina står alltså utanför avtalet.

Förhandlingarna i Wien mellan militärallianserna om ömsesidiga styrkebegränsningar i Centraleuropa har pågått sedan 1973 utan att leda fram till ett avtal. Parternas förhandlingspositioner ligger numera inte längre från varandra än att en överenskommelse borde kunna uppnås. Den militära betydelsen av en uppgörelse, sådan den skisserats av parterna, torde visserligen bli begränsad. Emellertid skulle det kunna få betydande positiva återverkningar på det allmänna politiska klimatet, om parterna kunde enas i de sedan åratal utestående problemen rörande den s.k. datafrågan, dvs. den faktiska skillnaden mellan NATO's och Warszawapaktens konventionella truppstyrkor inom reduktionsområdet, och om kontrollen av efterlevnaden av ett avtal.

I nedrustningskonferensen i Genève (CD) har frågan om ett avtal om fullständigt förbud mot kärnvapenprov under lång tid stått i centrum. Läget är emellertid sedan flera år fastlåst, främst till följd av USA:s negativa hållning, och utsikterna till framsteg små. Huruvida exempelvis NPT:s tredje granskningskonferens kan resultera i en uppmjukad inställning och därmed förbättrade utsikter till framgång kan idag inte förutses.

I fråga om kemiska vapen kan ett avtal ligga inom räckhåll under de närmaste åren. En stötesten för en uppgörelse är de svåra frågorna rörande kontrollen av ett avtals efterlevnad. Skulle pågående förhandlingar i CD om en konvention om totalt förbud mot kemiska vapen inte leda till resultat de närmaste åren är risken stor, att en ny generation kemiska stridsmedel, bestående av två var för sig ofarliga kemikalier som vid blandning blir starkt giftiga under kort tid (s.k. binära C-vapen), kommer att framställas och en kapprustning också inom detta område inledas. Ett avtal om kemiska vapen i CD skulle innebära ett betydande framsteg för nedrustningsarbetet, inte minst också mot bakgrund av de rapporter som förekommit om användning av kemiska stridsmedel i olika konflikter i Asien.

Förhandlingar förs inom CD med sikte på att åstadkomma ett avtal, som dels förbjuder utveckling, tillverkning, lagring och innehav av s.k. radiolo-

giska vapen, dels ger kärnenergianläggningar av viss storlek ett folkrättsligt skydd mot fientligt angrepp.

Konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder och nedrustning i Europa (den s.k. Stockholmskonferensen), som inleddes i januari 1984, skall enligt sitt mandat under sin första fas förhandla om och anta en uppsättning av ömsesidigt kompletterande åtgärder, som är så utformade, att de minskar risken för militär konflikt i Europa. Konferensen erbjuder särskilt intresse, eftersom de åtgärder som där är föremål för förhandling direkt berör de deltagande staternas militära dispositioner. Den första fasen av förhandlingarna beräknas pågå åtminstone fram till ESK:s tredje uppföljningsmöte, som skall hållas i Wien fr.o.m. hösten 1986. Detta möte skall ta ställning till om konferensens mandat för nästa fas skall kompletteras, så att förhandlingar även om konkreta nedrustningsåtgärder kan inledas.

De förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder som nu är föremål för förhandling skall enligt mandatet täcka hela Europa med angränsande havsområden och luftrum. De skall vara av militär betydelse och politiskt bindande samt förbundna med adekvata former av kontroll motsvarande åtgärdernas innehåll.

En substantiell slutöverenskommelse vid Stockholmskonferensen, som innehåller såväl konkreta militära åtgärder i fråga om manöverförändringar, observatörsutbyten och begränsningsåtgärder som element av mera allmän politisk karaktär, skulle självfallet vara betydelsefull och öka sannolikheten för att man redan under det kommande Wienmötet lyckas nå fram till beslut om att komplettera det nuvarande mandatet för konferensen, så att regelrätta nedrustningsförhandlingar på europeisk bas kan inledas.

Ansträngningarna för avspänning och nedrustning är ett ansvar för hela det internationella samfundet. Samtidigt förblir det dock en grundläggande realitet att huvudansvaret för rustningsutvecklingen och därmed nedrustningsmöjligheterna vilar på USA och Sovjetunionen. Samtidigt som det är glädjande, att de enats om att återuppta inbördes förhandlingar på bred front om de centrala kärnvapenfrågorna finns det skäl att varna för överdriven optimism när det gäller chanserna till snabba och betydelsefulla resultat.

Misstron mellan parterna är som flera gånger framhållits grundmurad och svår att överbrygga. De grundläggande motsättningarna av såväl maktpolitisk som ideologisk natur kvarstår. Vid sidan av attitydmässiga hinder finns också institutionella och strukturella faktorer ägnade att försvåra nedrustningsförhandlingarna. Den snabba vapenteknologiska utvecklingen utgör ett latent hot inte endast mot pågående förhandlingar utan även tidigare vunna förhandlingsresultat. Härtill kommer osäkerheten till följd av militär sekretess och bristfällig ömsesidig insyn i de militära resurserna. I USA och sannolikt också i Sovjetunionen finns olika uppfattningar om värdet av nedrustnings- och rustningsbegränsningsavtal med motsidan. Rustningarnas drivkrafter är mångskiftande och komplexa.

3 Den säkerhetspolitiska miljön: Det nordeuropeiska området

3.1 Det nordeuropeiska områdets ökade strategiska betydelse

3.1.1 Allmänna och militärgeografiska utgångspunkter

I den föregående redovisningen av det politiska och militärstrategiska förhållandet mellan supermakterna och respektive allianser betonades – främst vad gäller situationen i Centraleuropa – förekomsten av ett antal faktorer och betingelser som sammantagna utmynnar i en bild av ett relativt fastlåst läge på en hög rustningsnivå. En viss stabilitet främst baserad på ömsesidig kärnvapenavskräckning har uppnåtts samtidigt som konsekvenserna om en konflikt uppstår kan bli katastrofala. Med hänsyn till den centrala roll som läget i Centraleuropa spelar i supermakternas allmänna planering för olika kris- och krigsfall är det uppenbart att förhållandet mellan parterna i andra områden påverkas av den stabilitet eller instabilitet som kännetecknar förhållandet i Centraleuropa.

I en jämförelse med situationen i Centraleuropa karaktäriseras utvecklingen i det nordeuropeiska området – Sveriges närmaste säkerhetspolitiska omgivning – dels av en fortsatt grundläggande stabilitet i vad avser den politiska situationen och den säkerhetspolitik som förs av de nordiska länderna själva, dels av att det nordeuropeiska och nordatlantiska området av stormakterna ägnas ett ökande säkerhetspolitiskt och strategiskt intresse. Denna senare omständighet har i sin tur föranlett de nordiska länderna att på senare år vidta vissa säkerhetspolitiska åtgärder i syfte att bevara fred och stabilitet.

Tendenser till en gradvis ökning av det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets strategiska betydelse har under en längre tid kunnat noteras. Till grund för denna bedömning, som f.ö. gjorts i likartade officiella analyser i flera nordiska länder, har legat observerbara förändringar som lett till ökad militär närvaro och verksamhet i området från stormakternas sida samt de åtgärder som de vidtagit för att snabbt kunna utöka denna närvaro ytterligare.

Dessa tendenser är entydiga och synes bestå under överblickbar tid. Flera faktorer av såväl strategisk som militärteknisk natur understryker detta förhållande.

Skillnaderna mellan Centraleuropa och det nordeuropeiska området när

det gäller grundläggande militärgeografiska och militärstrategiska förhållanden är uppenbara och viktiga att betona. I detta senare område handlar det inte om en markerad frontlinje mellan stora stående markstridsförband utan om ett mer svårdefinierat gränsområde mellan främst rörliga marin- och flygstridskrafter karakteriserat av en blandning av fritt hav, neutrala staters territorier samt områdets särskilda betydelse för den kärnvapenstrategiska balansen. En annan skillnad åskådliggörs av de förändringar i alliansernas militära dispositioner i det nordeuropeiska området som ägt rum under de senaste decennierna, jämfört med den något mer fastlåsta situationen i Centraleuropa.

I det följande lämnas en redogörelse för aktuella strategiska utvecklingstendenser i det nordeuropeiska och nordatlantiska området. I denna konstateras att den utveckling som skett under senare år i allt väsentligt utgör en vidareutveckling av det mönster som beskrevs av 1978 års försvarskommitté. Under 1980-talet har vissa förändringar tillkommit när det gäller undervattenskränkningar och stormakternas övningsverksamhet.

3.1.2 Utvecklingstendenser i det nordeuropeiska och nordatlantiska området

Det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets strategiska betydelse bestäms dels av dess läge intill den ena av de båda supermakterna, Sovjetunionen, dels av den centrala roll som de nordatlantiska havsområdena jämte baskomplexet på Kolahalvön spelar i supermakternas strategiska balans. Därtill kommer områdets vikt när det gäller transporter över Atlanten och som följd av dess läge nära Centraleuropa. Östersjöns betydelse har anknytning till dessa förhållanden.

Sovjetunionens successivt mera omfattande marinstrategiska intressen i norr utgör den viktigaste bakgrunden till att det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets strategiska betydelse under de senaste decennierna ökat väsentligt. Den nordligare delen av området är belägen utmed den kortaste flygsträckan mellan USA:s och Sovjetunionens befolkningsmässiga och industriella centra. Detta har sedan lång tid givit Kolahalvön betydelse som ett framskjutet sovjetiskt strategiskt luftförsvarsområde mot bl.a. strategiskt bombflyg. NATO's sjö- och luftstridskrafter i det nordeuropeiska och nordatlantiska området i förening med ökade flygräckvidder och tillkomsten av kryssningsrobotar, främst flyg- och sjöburna sådana, har emellertid bidragit till att Sovjetunionen i ökad utsträckning torde betrakta hela det nordeuropeiska området som betydelsefullt för sitt försvar.

Den sovjetiska marinen har sedan 1960-talet utvecklats från en kustflotta med förhållandevis begränsad aktionsradie till en väsentlig komponent i de strategiska kärnvapenstyrkorna. Den har även blivit ett sjömilitärt instrument med global räckvidd som givit ökande möjligheter att åtminstone i fredstid konkurrera med USA och andra västliga sjömakter om inflytandet främst på Atlanten. Båda dessa förändringar har haft viktiga konsekvenser. Sovjetunionen har traditionellt varit en kontinental landmakt, medan de olika västliga länderna lagt stor vikt vid att behärska de hav som förbinder de olika delarna av det västliga allianssystemet.

Som ett led i den marina utvecklingen har Sovjetunionen genomfört en

betydande militär utbyggnad på Kolahalvön, framförallt som basområde för Norra Marinen. Denna omfattar i dagsläget ca två tredjedelar av Sovjetunionens moderna strategiska kärnvapenubåtar, närmare hälften av dess taktiska ubåtar inklusive de ubåtar som numera är försedda med kryssningsrobotar, samt ett stort antal större övervattensfartyg. Dessutom har Norra Marinens flygstridskrafter ökat i såväl antal som kapacitet. Möjligheterna till en förstärkning av även de övriga flygstridskrafterna har förbättrats genom utbyggnad av det omfattande flygbassystemet i området.

Utbyggnaden av Norra Marinens stridskrafter har uppenbarligen i hög grad betingats av det geografiskt förhållandevis gynnsamma baseringsläget för denna del av sovjetflottan, jämfört med andra flottbaser i Östersjön, Svarta Havet och Stilla Havet. I basområdet kring Murmansk har de sovjetiska marina stridskrafterna året runt isfria hamnar med direkt passage ut till polarområdena, Norska havet och Nordatlanten.

De strategiska kärnvapenubåtar som ingår framför allt i Norra Marinen utgör en avgörande del i Sovjetunionens s.k. andraslagsförmåga, dvs. förmågan att tillfoga motsidan oacceptabel skada även om landet självt skulle utsättas för ett första slag med kärnvapen. Den allmänna utvecklingen av de ballistiska robotarnas precision har gradvis lett till en ökad sårbarhet hos landbaserade interkontinentala missiler. De relativt osårbara ubåtssystemen har därför för båda supermakterna vuxit i betydelse. Under 1990-talet kan, med hänsyn till sannolikheten att de fasta landbaserade systemen i framtiden blir än mer sårbara, de strategiska ubåtarnas relativa betydelse öka ytterligare. Detta förhållande understryker Kola-komplexets – och därmed det nordatlantiska områdets – strategiska betydelse även i ett framtidsperspektiv. Det faktum att sedan mitten av 1970-talet en ökande andel av Sovjetunionens moderna strategiska kärnvapenubåtar stationerats vid Petropavlosk på Kamtchatka-halvön i Fjärran Östern minskar knappast Kolabasernas relativa betydelse.

Den pågående moderniseringen av de sovjetiska kärnvapenbärande ubåtarna och deras robotar samt den ständigt pågående utvecklingen av spanings- och ubåtsjaktssystem inom NATO har medfört vissa smärre förskjutningar mellan de olika strategiska intresseområdena i Nordatlanten och det arktiska havet. Dessa förändringar har dock inte någon större betydelse för Sveriges del. Ofta är det fråga om ett uttryck för militärteknisk rivalitet mellan supermakterna, en kamp mellan medel och motmedel som har en tendens att ta ut varandra.

Det kan antas vara ett vitalt intresse för Sovjetunionen att i händelse av en konflikt skydda baskomplexet på Kolahalvön och säkra de strategiska ubåtarnas överlevnad och operationsfrihet. Utvecklingen tyder allmänt på en sovjetisk strävan att förlägga de strategiska ubåtarna i farvatten man anser sig kunna kontrollera. Med robotarna på Delta- och Typhoonklassens strategiska ubåtar kan Sovjetunionen även från tillbakadragna positioner i eller nära de egna hemmafartvatten nå strategiska mål på den amerikanska kontinenten. Det arktiska området förefaller från denna utgångspunkt få ökad betydelse.

Det kan antas att Norra Marinens ytfartyg, attackubåtar och flyg har som en av sina huvuduppgifter att skydda de strategiska kärnvapenubåtarnas bas- och operationsområden i och omkring Barents hav. För att kunna säkra

ubåtarnas operationsfrihet under ytan är det av största betydelse att också kunna behärska havsytan i dessa och omgivande områden. Detta är i sin tur i hög grad avhängigt av möjligheten att operera med luftstridskrafter över dessa havsområden. Tillgången till baser för de egna luftstridskrafter som har dessa uppgifter, liksom förmågan att bekämpa motståndarens motsvarande baser, har därmed blivit en allt viktigare del också i den marina strategi som syftar till att säkra operationsfriheten för de nukleära strategiska reserv- eller andraslagsstyrkorna.

Norra Marinen – inklusive det långräckviddiga marina attackflyget – kan i en konflikt även antas ha till uppgift att söka förhindra eller försvåra förstärkningstransporter till Norge samt att hota NATO:s atlantförbindelser. Såväl den defensiva som den offensiva funktionen skulle militärt sett underlättas genom kontroll av kringliggande kuster och flygbassystemen i angränsande landområden. Sovjetunionen torde därför i krig ha ett starkt intresse att i första hand förhindra NATO att kontrollera och utnyttja dessa och i andra hand att utvidga det egna basområdet.

De båda blockens strategiska utgångsläge i det nordeuropeiska området skiljer sig avsevärt. Sovjetunionen disponerar i förhållande till NATO större styrkor med relativt hög tillgänglighet, främst vad gäller mark- och i någon mån sjö- och luftstridskrafter. Det kan dock konstateras att Sovjetunionen normalt endast har begränsade markstridsförband i anslutning till det nordiska områdets norra delar. Dessa är inte ensamma tillräckliga för mer omfattande och uthålliga operationer.

Vad gäller marina stridskrafter uppträder Sovjetunionen i fredstid med större styrkor än NATO i stora delar av Norska havet samt i Barents hav och Östersjön. Även i fråga om flygstridskrafter har Warszawapakten antalsmässigt övervikt i det nordeuropeiska området.

Förmågan att snabbt tillföra förstärkningar av olika slag har på båda sidor ökat väsentligt under det senaste decenniet. NATO har möjligheter att tillföra flygstridskrafter i sådan utsträckning att man relativt snabbt kan uppnå jämbördighet med Warszawapakten. Tillgång till norskt område och i synnerhet till dess flygbaser torde i ett sådant läge vara av central betydelse.

I ett något längre tidsperspektiv kan även de marina styrkeförhållandena komma att utjämnas i Norska havet. I fråga om markstridskrafter i Nordeuropa torde Warszawapaktens styrkor förbli antalsmässigt klart överlägsna NATO's. Trots styrkeförhållandena i utgångsläget är Sovjetunionens marinstrategiska situation mindre gynnsam med hänsyn till att NATO behärskar områden nära väsentliga förträngningar.

NATO-ländernas geografiska uppdelning gör upprätthållandet av de transatlantiska förbindelserna till en vital fråga. Utbyggnad av marinstridskrafter och spaningsanläggningar är därför viktiga inslag i NATO-planeringen.

Utöver de fasta kommunikations-, spanings- och övervakningsanläggningarna samt spanings satelliterna satsar NATO större resurser bl.a. för ett luftburet kontroll- och varningssystem. Samtidigt har NATO skapat förutsättningar för att snabbare än tidigare kunna tillföra förstärkningar av olika slag framförallt till Norge, bl.a. genom förhandslagring i Trøndelag av tung materiel för en amerikansk marinkårsbrigad med understödande

flygförband. I förberedelserna för förstärkning med allierat flyg ingår en betydande förhandslagring av drivmedel och ammunition förutom en viss utbyggnad av ett antal befintliga flygbaser med bl.a. moderna luftförsvarsrobotssystem. Vid övningar uppträder också NATO's marina enheter i de nordnorska farvattnen.

Den strategiska betydelsen av det nordeuropeiska områdets södra delar skall ses i sammanhang både med en konflikt om det nordatlantiska havs- och luftrummet, inklusive Atlantförbindelserna, och med ett eventuellt behov av att utnyttja nordiskt område för att understödja operationerna i Centraleuropa i samband med en sådan konflikt.

För Sovjetunionen härrör Östersjöns strategiska betydelse från dess vikt som försvarszon, som flankområde till centralfronten, som transportled mellan Sovjet och Centraleuropa och som ett viktigt underhållsområde för den sovjetiska marinen vid en utdragen konflikt. En ytterligare utbyggnad av den redan betydande sovjetiska varvskapacitet som finns förlagd i Östersjöområdet pågår för närvarande, vilket visar att Östersjön åtminstone i fred fortfarande har en stor betydelse för Sovjetunionen. Värdet av dessa varvsresurser i krigstid torde dock vara begränsat.

I ett krisläge kan Warszawapakten lägga stor vikt vid en militär närvaro i Östersjön, och vid en utdragen konflikt kan man även finna det angeläget att söka öppna Östersjöutloppen för att kunna utnyttja Östersjöns basresurser och marina stridskrafter. Kontroll över ett relativt vidsträckt område kring utloppen torde i ett sådant sammanhang vara nödvändig.

För NATO:s del spelar området en nyckelroll för att säkerställa möjligheterna att mottaga förstärkningar via Nordsjöhamnarna och för att förhindra Warszawapakten att utnyttja Östersjön. Tillgång till danskt område är dessutom väsentligt för att kunna stänga Östersjöutloppen och för att kunna ingripa effektivt mot Warszawapaktens underhållstransporter i Östersjön. Förutom flygbaserna i Sydnorge är tillgången till danskt luftrum och danska flygplatser dessutom viktig för att lätta på den starka koncentrationen av flygstridskrafter till baser i Centraleuropa och för att möjliggöra ett effektivt luftförsvar av Nordsjöområdet och Storbritannien.

NATO har i Östersjöområdet få, relativt instängda och därmed sårbara marina baser. Warszawapaktens baser är betydligt fler, men de är främst belägna i öppna och flacka kustområden vilket gör även dessa baser utsatta.

Sverige har den längsta kusten i Östersjön och berörs i hög grad av dessa intressen och den verksamhet de föranleder. Båda maktblocken bedriver redan i fredstid omfattande militär verksamhet i Östersjön. I ett allmänt spänningsläge påverkas därmed direkt och snabbt även situationen i och kring Östersjön.

Den utveckling som ägt rum under det senaste decenniet innebär således att det nordiska området mer direkt kommit att beröras av motsättningarna mellan stormaktsblocken. De strategiska intressen som inverkar på området har fått ökad tyngd och har även fått en starkare koppling såväl till nordatlantiska som till centraleuropeiska förhållanden. Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta. Det strategiska intresset är alltså främst knutet till områdets norra och södra delar. Flera drag i den militärstrategiska utvecklingen, inte minst flygstridskrafternas ökade räckvidder, är dock även

ägnade att understryka betydelsen av övriga delar av området. Utvecklingen ökar möjligheterna till, liksom behovet av, militära operationer över stora ytor, med ökad integration mellan olika system och stridskrafter. En följd av detta är att stormakterna alltmer kommit att betrakta det nordeuropeiska och nordatlantiska området som militärstrategiskt och operativt sammanhängande.

Utöver de militärstrategiska förhållanden som i det föregående redovisats finns slutligen skäl att notera ytterligare en faktor som kan inverka på bedömningen av Nordområdets strategiska betydelse, nämligen möjligheten av mera omfattande prospektering och utvinning av olja och gas på kontinentalsockeln norr om 62:a breddgraden som den tekniska utvecklingen numera erbjuder. Allteftersom de övriga västeuropeiska gasfälten, inklusive de i Nordsjön, successivt töms, kan de potentiella norska olje- och gastillgångarna norr om 62:a breddgraden komma att utgöra ett viktigt tillskott till den framtida energiförsörjningen.

Ekonomiska, tekniska, klimat- och miljömässiga begränsningar har hittills bidragit till att dämpa aktiviteten. Härtill kommer de oklara gränsförhållandena i Barents hav där man på norsk och sovjetisk sida har olika uppfattningar om hur delningslinjen på kontinentalsockeln skall dras. Beträffande kontinentalsockeln kring Svalbard råder en oenighet som har att göra med ögruppens speciella folkrättsliga ställning.

Från sovjetisk sida har under senare år visats ett intresse för att intensifiera undersökningarna i dessa råvarurika områden. Sovjetunionen kan efter hand komma att möta problem i sin oljeförsörjning och i en mera utpräglad bristsituation kan på lång sikt även polarområdena få ett ökat intresse vid sidan av de västsibiriska oljefälten till vilka uppmärksamheten nu koncentreras.

Sammanfattningsvis har det nordeuropeiska området med angränsande havsområden fått en gradvis ökande betydelse för stormakterna främst av kärnvapenstrategiska, men också av marinstrategiska och luftoperativa skäl. Alltjämt gäller att stormaktsblockens ökade aktivitet i första hand bör ses som ett led i bevakningen av deras globala intressen och som en del av den strategiska balansen. Även regionala intressen framträder allt tydligare. Att denna utveckling i förening med den vapentekniska utvecklingen på olika sätt får återverkningar och konsekvenser för de nordiska länderna är dock uppenbart.

3.1.3 Miljön i fredstid: övningar och kränkningar

De utvecklingstendenser som återgavs i det föregående avsnittet har på olika sätt kommit till uttryck bl.a. genom förändrad *övningsverksamhet* i och omkring det nordiska området. Övningsverksamheten i det nordeuropeiska havs- och luftrummet har blivit mer omfattande i tid och rum och delvis mer framskjuten i förhållande till av motparten traditionellt dominerade områden. Detsamma gäller den övervaknings- och underrättelseverksamhet som båda sidor bedriver. I Östersjön har ett motsvarande mönster kunnat urskiljas.

Att även maktblockens militära, fredstida *spaningsverksamhet* ökat i intensitet i området sammanhänger naturligtvis till viss del med mönstret

beträffande deras övningsverksamhet. Ena partens övningar tilldrar sig stort spaningsintresse från motpartens sida. Den intensifierade spaningsverksamheten är dock inte enbart knuten till militära övningar utan torde också sammanfalla med den allmänna ökningen av det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets militärstrategiska betydelse. Härigenom har spaningsverksamheten i fredstid kommit att i hög grad även riktas mot de nordiska staterna.

De gränskränkningar som kommit att uppmärksammas särskilt under de senaste åren har uppenbarligen också sin allmänna bakgrund i de utvecklingstendenser som beskrivits i föregående avsnitt och det som berörts ovan. Följande redogörelse för gränskränkningar är inriktade på svenska erfarenheter under de senaste åren.

Inom *sjöterritoriet* förekommer kränkningar av två skilda slag, dels på ytan och dels under vattnet. Under senare år har det årligen förekommit några få kränkningar *på ytan*. De fördelar sig relativt jämnt mellan NATO och Warszawapakten. Huvuddelen av kränkande fartyg har utgjorts av civila statsfartyg. Underlåtenhet att göra föranmälan, vilket Sverige kräver för s.k. oskadlig genomfart genom det svenska territorialhavet, eller avvikelser från föranmälan, räknas inte som kränkning i ordets vedertagna betydelse. Eftersom genomfart utan föranmälan dock står i strid med de svenska tillträdesbestämmelserna påtalas dessa fall på diplomatisk väg. Detta har skett vid några tiotal tillfällen per år.

Under senare år har Sverige utsatts för grova *undervattenskränkningar*, vilkas särskilda säkerhetspolitiska betydelse understryks av att de till skillnad från andra kränkningar till sjöss och i luften till övervägande del måste anses vara avsiktliga. Inte minst den omständigheten att undervattenskränkningar kan genomföras dolt och endast ibland upptäcks innebär, att det inte är möjligt att redovisa en exakt statistik över verksamheten.

Vid två tillfällen har de kränkande ubåtarnas nationalitet kunnat fastställas. I oktober 1981 grundstötte en sovjetisk ubåt i Gåsefjärden i Blekinge skärgård. Efter händelserna i och kring Hårsfjärden i oktober 1982 kunde konstateras att de kränkande ubåtarna, bland vilka även ingick miniubåtar av ditintills väsentligen okänt slag, var sovjetiska. I dessa båda fall då nationaliteten kunnat fastställas har underlag för diplomatiskt agerande från svensk sida förelegat. Skarpa protester, i form av såväl diplomatiska noter som regeringsuttalanden, framfördes till den sovjetiska regeringen, med en begäran om att den mot Sverige riktade ubåtsverksamheten skulle upphöra. I sammanhanget klargjordes att Sverige inte kan tolerera kränkningar av landets territoriella integritet och att ansvaret för de skador som svenska åtgärder må vålla vid ingripande mot kränkande ubåtar helt åvilar dem som givit ubåtarna deras uppdrag.

Den ubåtsskyddskommission som tillsattes av regeringen 1982 med anledning av Hårsfjärdenhändelserna konstaterade att ubåtskränkningar av svenskt territorium inträffat även tidigare, men att verksamheten företedde en ökning under början av 1980-talet. Kommissionen redovisade också en bild av utvecklingen från 60-talets början. I ett tidigare skede av denna period noterades enskilda större ubåtars sporadiska uppträdande på svenskt territorialvatten. Senare kunde iakttas ett mer provocerande uppträdande med fler undervattensfarkoster inblandade samtidigt och samordnat, med

allt djupare inträngning på svenskt inre vatten. Verksamheten uppvisade också tendenser att spridas mer över året och att riktas mot militära baser, hamnar och skyddsområden. Förekomsten av miniubåtar klarlades i samband med granskningen av Hårsfjärdenhändelserna.

En rad iakttagelser och indikationer som redovisats av ÖB till regeringen leder till slutsatsen att liknande undervattensverksamhet förekommit även åren efter 1982, främst i Stockholms och Blekinge skärgårdar men även i andra områden vid den svenska Östersjökusten.

Efter 1982 har kränkande ubåtars nationalitet inte kunnat fastställas, varför förutsättningar saknats för att vidta diplomatiska åtgärder mot någon enskild utländsk makt.

Ubåtsskyddskommissionen redovisade också i sitt betänkande, som framlades i april 1983, tänkbara motiv för ubåtskränkningarna. Som huvudmotiv angavs, även om det inte uteslöts att även andra motiv kan ha spelat in, att kränkningarna skulle ses som förberedande skeden i en militär operativ planering. Utforskning av de svenska kust- och skärgårdsområdena och av svenskt undervattensförsvar, utprovning av ny materiel, taktisk utveckling och utbildning var några av de delmotiv som angavs som mest sannolika.

Erfarenheterna sedan kommissionen lade fram sin rapport ger inte anledning till andra slutsatser. Vad som efterhand tillkommit är ytterligare kunskap av operativ och teknisk natur. Motiven, som är svåra att fastställa, torde huvudsakligen kunna hänföras till olika former av förberedelser för eventuella kris- och krigssituationer.

Under senare år har främmande undervattensverksamhet förekommit även i andra nordiska länder. Norge har redovisat statistik över ett flertal kränkningar sedan 1970-talets början. Uppenbart är att den mot Sverige och andra nordiska länder riktade undervattensverksamheten måste sättas in i ett större öst-västperspektiv med betoning på situationen i det nordeuropeiska området. Verksamheten bör även ses i ljuset av den globala marina kapprustningen och en ökad satsning på undervattensteknologi.

Kränkningar av svenskt *lufrum* har under de senaste åren inträffat vid 25-30 tillfällen per år. Kränkningarna, varav de flesta är av kort varaktighet, inträffar huvudsakligen söder om Skåne och Blekinge. Under flera år har NATO-flyg svarat för huvuddelen av kränkningarna, medan flygplan från Warszawapaktstaterna har svarat för några enstaka kränkningar varje år. En särskilt allvarlig incident ägde rum vid Gotland i augusti 1984, då sovjetiskt jaktflyg trängde långt in i svenskt lufrum och därvid närmade sig ett civilt trafikflygplan med passagerare.

I fråga om alla dessa kränkningar är det väsentligt att Sverige visar både vilja och förmåga att hävda sin territoriella integritet. Av detta följer att det är av synnerlig vikt att kränkningar upptäcks och avvisas, samt att de beivras på diplomatisk väg när nationaliteten kan fastställas. En så långt möjligt öppen redovisning av förekommande gränskränkningar är även fortsättningsvis en självklarhet.

Vad gäller undervattenskränkningar har av regering och riksdag uttalats att intrång med främmande ubåtar på svenskt vatten, i flagrant strid med folkrättens regler, är något som under inga omständigheter kan accepteras. Sverige har klargjort att det är vår fasta föresats att med alla de medel som

står till buds hävda vår territoriella integritet och de svenska gränsernas okränkbarhet. I enlighet med denna målsättning har regeringen, på förslag av Ubåtsskyddskommissionen, sålunda skärpt de s.k. IKFN-reglerna därhän att vapenmakt tillgripes utan föregående varning mot främmande ubåtar i inre svenska vatten i syfte att tvinga dessa att inta övervattensläge för identifiering och andra åtgärder. Beslut har också fattats om en förstärkning av ubåtsskyddet. Kring dessa åtgärder råder bred politisk uppslutning.

3.2 De nordiska ländernas säkerhetspolitik

3.2.1 De nordiska ländernas säkerhetspolitiska linje

Av historiska, kulturella och geografiska skäl har de nordiska länderna förenats i ett nära och långtgående samarbete på många områden. En fri arbetsmarknad, en omfattande inomnordisk handel, passfrihet och en alltmer harmoniserad lagstiftning, socialpolitik och utbildning är exempel på detta.

Som självständiga stater har de nordiska länderna agerat i enlighet med egna vitala intressen. Ofta har dessa intressen varit sammanfallande. Ett samarbete över gränserna, inom och utom Norden, har då varit naturligt. De nordiska länderna har på denna grund också i många utrikespolitiska frågor kunnat verka gemensamt, företrädesvis inom FN och andra internationella organisationer. En förutsättning för detta samarbete har varit de nordiska ländernas respekt för varandras skilda säkerhetspolitiska lösningar och politiska ställningstaganden.

Av väsentlig betydelse för de nordiska ländernas säkerhetspolitiska vägval vid slutet av 1940-talet var erfarenheterna från andra världskriget och de växande motsättningarna mellan öst och väst under de första åren därefter. Vid denna tid fastlades också huvudlinjerna i de nordiska ländernas säkerhetspolitik.

De nordiska länderna har i allt väsentligt undgått att påverkas av det slags spänningar och kriser som under efterkrigstiden från tid till annan präglat andra delar av Europa. Läget i Norden har kännetecknats av stabilitet och fredlig utveckling oavsett förändringarna i förhållandet mellan supermakterna och respektive allianser.

Den säkerhetspolitik som förs av de nordiska länderna, inom ramen för de individuella lösningar som valts, syftar till att värna om detta grundläggande tillstånd även i ett skede då det större nordeuropeiska områdets allmänna strategiska betydelse har ökat. Till grund för denna strävan ligger bedömningen att även stormaktsblocken har ett fortsatt intresse av att stabiliteten i Norden inte rubbas. Även om det säkerhetspolitiska läget i Nordeuropa inte är statistiskt torde man nämligen på båda sidor inse att försök att till egen förmån söka rubba det grundläggande säkerhetspolitiska mönstret i Norden sannolikt kommer att mötas av motåtgärder från den andra stormaktens sida.

Den utrikespolitiska komponenten i *Finlands* säkerhetspolitik har definierats som en aktiv och fredsfrämjande neutralitetspolitik. Denna politik har vunnit internationellt erkännande. Som stöd för utrikespolitiken upprätthål-

ler Finland en oberoende försvarsförmåga vars nivå fastställs på grundval av en självständig bedömning.

Det centrala innehållet i Finlands utrikespolitik har av den Tredje parlamentariska försvarskommittén (1981) angetts i följande huvudpunkter: Avtalet om vänskap, samarbete och ömsesidigt bistånd med Sovjetunionen (VSB-avtalet) och förtroliga relationer med detta land, nära relationer med de övriga nordiska staterna och bevarandet av ett stabilt läge i Nordeuropa, vänskapliga relationer med andra länder, en strävan att stå utanför stormakternas intressekonflikter samt främjande av fred och samarbete mellan folken.

Beträffande målen för Finlands säkerhetspolitik sägs i kommitténs betänkande bl.a. följande: "Finland strävar efter att med egna åtgärder förhindra uppkomsten av situationer i vilka landets säkerhet skulle kunna hotas. Vid en eventuell skärpning av läget har Finland som mål att hålla sig utanför konflikterna och undvika att landet drabbas av krisens verkningar eller blir föremål för eventuella krigshandlingar. Om landet anfaller, har säkerhetspolitiken som uppgift att trygga medborgarnas existensmöjligheter och skapa förutsättningar för ett återställande av fredsläget med så små skador som möjligt och med bibehållen självständighet".

Relationerna mellan Finland och Sovjetunionen vilar på det nämnda VSB-avtalet, som ingicks år 1948. Tre gånger – åren 1955, 1970 och 1983 – har avtalet förlängts utan någon ändring. Avtalet förenar Finlands och Sovjetunionens säkerhetsintressen på ett sätt som är fördelaktigt för båda parter. Det beaktar också Finlands strävan att stå utanför stormakternas intressemotsättningar.

Om de övriga nordiska ländernas säkerhetspolitik uttalar den finska försvarskommittén följande: "Sveriges alliansfrihet, som stöds av ett starkt försvar och som syftar till neutralitet i krig, är värdefull för Finland och för läget i Norden. För Finland är det också av vikt att Norge och Danmark fortsätter att hålla fast vid de självpåtagna begränsningar, som de har uppställt för sitt medlemskap i NATO. Väsentligt för säkerheten i Norden är att alla de nordiska länderna undviker åtgärder som kunde anses försaka negativa förändringar i det rådande läget".

Den avgörande erfarenheten av andra världskriget för *Danmarks* och *Norges* del var den politiska och militärstrategiska bedömningen att man endast som alliansmedlem kunde uppnå tillräcklig militär förmåga för att avvålla från angrepp, eller i en eventuell konflikt försvara sig. NATO-medlemskapet utgör därmed grunden för dessa länders säkerhetspolitik. Det innebär att länderna har del av alliansens kollektiva säkerhetsgaranti men samtidigt med övriga NATO-stater delar risken för angrepp. Trovärdigheten i NATO's biståndsåtaganden underbyggs bl.a. av den gemensamma planläggningen, utbyggnaden av fasta militära anläggningar i Danmark och Norge, förhandslagringen av allierad materiel och de gemensamma övningarna.

När Danmark och Norge anslöt sig till NATO, önskade man samtidigt bidra till att spänningen i det nordiska området hölls på så låg nivå som möjligt. NATO-medlemskapet förenades därför med vissa självpåtagna, ensidiga begränsningar. Genom dessa begränsningar avsåg man också att markera alliansmedlemskapets defensiva karaktär. Genom att begränsa

stormakternas närvaro i det nordeuropeiska området utgör dessa restriktioner ett viktigt inslag i det säkerhetspolitiska mönstret i området.

Begränsningarna i Danmarks och Norges militära samarbete med övriga alliansstater är i första hand ägnade att tjäna ländernas egna säkerhetspolitiska intresse, men har även accepterats av deras allierade. Begränsningarna har under årens lopp tillkännagivits i olika politiska förklaringar. De är inte till någon del formaliserade i avtal med andra länder.

Ett väsentligt element i de *norska* begränsningarna är att man inte accepterar att allierad trupp permanent baseras i Norge så länge inte Norge angripits eller utsätts för hot om angrepp. Därför är planering och förberedelse för att ta emot allierade förstärkningar i en krissituation för Norges del betydelsefullt för att upprätthålla trovärdigheten i NATO's åtaganden.

En annan viktig begränsning är att Norge i fredstid inte tillåter att kärnvapen stationeras i Norge. I enlighet med syftet att markera den norska allianspolitikens defensiva karaktär iakttas slutligen vissa begränsningar beträffande de allierades övningar i Norge. Allierades flyg och fartyg opererar inte på norskt territorium öster om 24:e längdgraden. Främmande trupp deltar inte i militära övningar i Finnmarks fylke.

I det norska försvarsutskottets Instilling nr. 230 (1983-84) återges följande regeringsuttalande om den norska säkerhets- och försvarspolitikens mål och medel:

”Medlemskapet i NATO står centralt i norsk säkerhetspolitik, och alliansens syfte är att säkra medlemsstaternas frihet och fred. Detta mål söker alliansen och Norge nå genom att å ena sidan upprätthålla en tillräcklig militär styrka så att angrepp mot medlemsstaterna förebyggs, å andra sidan främja en mer stabil internationell situation genom åtgärder för avspänning och förhandlingar om rustningsbegränsningar och nedrustning till lägsta möjliga styrkenivå. Huvudelementet i vår säkerhetspolitik är det norska försvaret som har till uppgift att försvara norskt territorium mot angrepp. Försvaret är klart defensivt inriktat och utrustat för att motstå en invasion. Med våra begränsade resurser står det emellertid klart att det ligger utanför Norges möjligheter att balansera den sovjetiska styrkepotentialen i ett regionalt sammanhang. Norges försvarsförmåga måste därför ses i samband med NATO-alliansens samlade militära styrka och krigsförebyggande strategi”.

I sin strävan att förena NATO-medlemskapet med en politik för avspänning och samarbete iakttar *Danmark* ensidiga begränsningar när det gäller varaktig stationering av allierade styrkor på danskt territorium i fredstid som motsvarar de norska. Den danska regeringen har vidare förklarat att man inte kommer att mottaga och lagra kärnvapen i Danmark i fredstid. I fråga om allierade övningar iakttages restriktioner beträffande Bornholm.

Grunddragen i den danska säkerhetspolitiken tecknas på följande sätt i ett danskt regeringsuttalande från den 26 januari 1982 i anslutning till försvarspropositionen:

”Regeringens överordnade säkerhetspolitiska mål är att bidra till fredens bevarande i vårt område och att säkra landets suveränitet och handlingsfrihet. Som led i detta kommer det även framgent att vara nödvändigt dels att

upprätthålla ett trovärdigt danskt försvar som en del av NATO's samlade försvar, dels att söka främja ansträngningarna för internationell stabilitet, avspänning och rustningskontroll. Danmarks begränsade resurser utesluter att ett danskt försvar ensamt kan ha en krigsförebyggande verkan i tillräcklig grad. Militär säkerhet för det danska området måste ses i sammanhang med den allmänna öst-västbalansen i det europeiska området, och krigsförebyggandet måste sökas i medlemskapet i och samarbetet inom Atlantpaktens, där det danska försvaret ingår som en del av NATO:s integrerade försvar.

Regeringen ser inte något realistiskt alternativ till denna allians med dess dubbla syfte: att säkra försvaret av medlemsländerna och att medverka till avspänning mellan Öst och Väst. Mer konkret ligger den krigsförebyggande verkan för Danmarks del i den egna försvarsinsatsen och förmågan att hävda Danmarks suveränitet samt i möjligheten att motta allierade förstärkningar för att understödja försvaret av danskt område. Det är en naturlig konsekvens av den sedan 1960 förda förstärkningspolitiken att Danmark såsom hittills söker uppnå största möjliga säkerhet i förbindelse med samarbetet med våra allierade”.

För Islands säkerhetspolitik utgör medlemskapet i NATO en grundförutsättning. Landet saknar egen försvarsmakt. I enlighet med ett bilateralt avtal med USA från 1951, som bekräftades senast år 1973, har USA åtagit sig att svara för Islands försvar. I enlighet med detta avtal finns amerikansk militär personal stationerad på ön. Denna personal är verksam vid Keflaviksbasen samt vid två radarstationer i södra Island. Basen och radarstationerna är avsedda för Islands försvar men tjänar dessutom som framskjutna förvarningssystem till skydd för den amerikanska kontinenten och för att övervaka det nordatlantiska havsområdet.

Om den svenska komponenten i det nordiska säkerhetspolitiska mönstret, slutligen, tecknades följande bild av 1978 års svenska försvarskommité:

”Sveriges alliansfria utrikespolitik, syftande till neutralitet i krig och stöd på ett efter våra förhållanden starkt totalförsvar, utgör en viktig del av det nordiska säkerhetspolitiska mönstret. Denna politik innebär att vårt eget lands och hela Nordens säkerhet bäst gagnas av att Sverige för en politik som bidrar till största möjliga uttunning av stormakternas inflytande i det nordiska området. Den svenska politiken under efterkrigstiden har visat sig väl tjäna detta syfte. En väsentlig orsak till de båda militäralliansernas låga profil i Norden torde vara den svenska alliansfria politiken och att denna politik fortsättningsvis som neutralitetspolitik i krig gjorts trovärdig genom ett starkt försvar. För den militära planeringen inom de 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”.

3.2.2 Aktuell säkerhetspolitik i de nordiska länderna

Utvecklingen mot en gradvis ökning av den strategiska betydelse som stormaktsblocken tillmäter det nordeuropeiska och nordatlantiska området har kommit att ytterligare understryka vikten av de nordiska ländernas egen säkerhetspolitik såsom en stabiliserande faktor i området. Det säkerhetspolitiska mönstret i Norden, som växte fram i slutet av 1940-talet, har visat sig kunna motstå tidvis starka spänningstillstånd i Europa och påfrestningar i

stormaktsrelationerna. Den strategiska utvecklingen i det nordeuropeiska området har icke förändrat det grundläggande förhållandet att de nordiska ländernas säkerhetspolitiska lösningar, liksom deras strävan att i säkerhetspolitiskt hänseende söka beakta helhetens intresse, verksamt bidrar till en lugn och stabil utveckling i området. Betydelsen av att det grundläggande säkerhetspolitiska mönstret i Norden vidmakthålles genom aktiva utrikes- och försvarspolitiska insatser från de nordiska ländernas sida har inskräpts på senare tid.

För *Finlands* del har den tredje parlamentariska försvarskommittén konstaterat att Nordeuropas tilltagande strategiska betydelse främst återspeglas i Lappland. Kommittén konstaterar att "bevarandet av Lapplands integritet gagnar alla kalottstaters försvar". Vidare framhålls följande: "Betydelsen av Lapplands försvar framstår som särskilt stor i händelse av sådana väpnade konflikter som verkar mest sannolika i det nuvarande militärpolitiska läget". Vissa särskilda försvarssatsningar har mot denna bakgrund sedermera gjorts i landets nordligaste områden. Hälften av det finska jaktflyget och nästan en tredjedel av markstridskrafterna avses komma att stationeras i norra Finland.

Den finska försvarskommittén betonar vikten för både Sovjetunionen och Sverige av att områdena i södra Finland och kring Åland inte kan användas för militära operationer mot dessa länder. Vad slutligen det finska luftförsvaret beträffar framhåller kommittén följande:

"För våra grannländer är det viktigt att Finlands territorium inte skall kunna användas som basområde för flyganfall mot dem. För militärallianserna utgör Finlands luftrum tillsammans med Sveriges luftrum en omfattande skyddszon, som förlänger motpartens anflygningar till potentiella anfällsmål och sålunda avsevärt förkortar fiendens aktionstider på målområdena. Vardera parten är sålunda betjänt av att Finlands territorium hålls i dess egen besittning och att Finland förmår tillfoga förluster åt flygplan som försöker forcera dess luftrum. Luftrummet utgör en specialfråga såtillvida, att just dess integritet uppenbarligen i fall av kris först skulle bli hotad och att man kan försöka utnyttja luftrummet utan att kränka vårt land- eller havsområde". Mot denna bakgrund har beslut fattats om viss förstärkning av luftförsvaret bl.a. med en halv division jaktplan för stationering i sydvästra Finland.

Finlands försvarsansträngningar innebär en kostnad som totalt motsvarar knappt 2 % av landets bruttonationalprodukt. Under den nu gällande femårsperioden för det finska försvarets utveckling beräknas de reala försvarsutgifterna öka med ca. 3,8 % årligen.

Som framgår av följande citat hämtat ur det norska försvarsutskottets Instilling nr. 230 (1983-84) framhävs även i *norska* säkerhetspolitiska bedömningar de nordliga delarnas särskilda betydelse: "Nordnorge anses framdeles som den klart mest utsatta landsdelen oavsett om det gäller ett överraskande insatt angrepp mot Norge eller ett angrepp mot Norge som ett led i ett omfattande angrepp mot hela NATO. Detta återspeglas i fördelningen av försvarsresurserna. Försvaret av Sydnorge bör i strategiskt hänseende också ses i sammanhang med försvaret av Danmark och de danska sunden och bälten som kommer att ge tid till mobilisering i Sydnorge och till eventuellt insättande av allierade förstärkningar".

I januari 1981 fattade det norska stortinget beslut om att godkänna ett avtal om förhandslagring av tung materiel för en amerikansk marinkårsbrigad i Norge. I linje med den del av den norska säkerhetspolitiken som syftar till att motverka spänning i nordområdet, beslöts att denna förhandslagring skall ske i Trøndelag, dvs. långt från gränsområdet i norr. NATO's förstärkningspolitik rör inte enbart de praktiska förutsättningarna för att kunna ta emot allierad hjälp. Vid varje tillfälle måste förstärkningarnas effekt på alliansens krigsavhållande förmåga vägas mot önskvärdenheten att undvika en upptrappning av konfliktläget.

Frågan om tidpunkten för inkallandet av förstärkningar blir därmed en viktig fråga. Förhandslagring och andra konkreta förberedelser möjliggör att allierade förstärkningar snabbt kan insättas. Från norsk sida har samtidigt betonats att förhandslagringen, liksom bl.a. det s.k. COB-avtalet från år 1974 om användning av norska flygbaser i kris och krig, också innebär en avspänningsfrämjande politik genom de möjligheter som skapats att i ett krisläge dröja med att begära förstärkningar. I ovannämnda betänkande understryker det norska försvarsutskottet att de "självpåtagna begränsningarna icke utgör ett hinder för att Norge i fredstid söker lägga förhållandena till rätta för att Norge i en nödsituation kan erhålla det nödvändiga biståndet från sina allierade. Med detta för ögonen har Norge slutit en rad avtal med sina allierade". Utskottet framhåller också att "Norges uttalade politik om lågspänning i norr ligger fast. Förutsättningen för denna lågspänningspolitik är just att Norge har ingått avtal om politiskt och militärt stöd i kris och krig. Denna lågspänningspolitik förutsätter också att alla parter i området visar återhållsamhet i fråga om militära dispositioner".

De norska försvarsansträngningarna innebär en kostnad motsvarande ca. 3,2 % av bruttonationalprodukten. Under den nu gällande femåriga försvarsbeslutsperioden beräknas de reala försvarsutgifterna öka med ca. 3,5 % per år.

Även i *Danmark* har frågorna rörande överföringen av allierade förstärkningar i kris- eller krigslägen stått i centrum för de säkerhetspolitiska övervägandena och den säkerhetspolitiska debatten.

I fempartiavtalet år 1984 om det danska försvaret under perioden 1985-87 betonas vikten av de allierade förstärkningarna: "Försvarets styrka, sammansättning och uthållighet bör även fortsättningsvis ses i noga sammanhang med kraven på säkert mottagande av, tillräckligt logistiskt stöd till och ändamålsenligt samarbete med de förstärkningar som kan komma i fråga inom ramen för SACEUR:s förstärkningsplan för Europa. Därigenom bör de praktiska föranstaltningarna för mottagandet av förstärkningar, avtal om stöd, osv., i största möjliga utsträckning förberedas i fredstid".

Förstärkningarnas centrala roll skall självfallet ses mot bakgrund inte minst av Östersjöutloppens, och därmed det danska territoriets, strategiska betydelse. Om detta centrala problem i dansk säkerhetspolitik sägs bl.a. följande i en aktuell rapport, framlagd av den s.k. Dyvig-kommissionen.

"Från militär synpunkt är de danska sundens betydelse som genomfartsvägar inte mindre idag än den var år 1914, och kontrollen över dem och mineringen av dem kan återigen, liksom då, snabbt visa sig bli ett centralt problem". I sammanhanget noteras i rapporten att Warszawapakten förfogar över "betydande ubåtsstyrkor och en luftlandsättnings- och

landstigningskapacitet vars stadiga uppbyggnad och modernisering länge har givit anledning till bekymmer”.

Danmarks försvarsansträngningar innebär en kostnad motsvarande ca 2,5 % av landets bruttonationalprodukt. Under den nu gällande treåriga försvarsbeslutsperioden beräknas de reala försvarskostnaderna i stort vara oförändrade.

I både Norge och Danmark har kärnvapenfrågorna under senare år varit föremål för en intensiv säkerhetspolitisk debatt och lett till parlamentariska debatter och omröstningar. Våren 1984 nåddes en uppgörelse i Norge mellan regering och opposition om säkerhetspolitiken. Grunden för en motsvarande uppgörelse mellan de danska partierna torde ha lagts i och med den rapport som i november 1984 framlades av den nämnda Dyvig-kommissionen.

Det bör uppmärksammas att de säkerhetspolitiska debatterna i Danmark och Norge inte har berört själva NATO-tillhörigheten. Opinionsundersökningar visar att ett fortsatt NATO-medlemskap har en bred majoritet av det danska och norska folket bakom sig.

För svensk del kan konstateras att Sveriges säkerhetspolitiska linje – alliansfriheten i fred som syftar till neutralitet i krig och som stöds av ett försvar som är en förutsättning för trovärdigheten i neutralitetspolitiken – av övriga nordiska länder betraktas som en grundläggande beståndsdel i det stabila säkerhetspolitiska mönstret i Norden. Detta har kommit till uttryck i ett flertal officiella uttalanden.

3.2.3 De nordiska ländernas gemensamma intressen; den nordiska stabiliteten

De nordiska länderna har såsom här beskrivits ett gemensamt intresse av att trygga en fortsatt lugn och stabil situation i Norden. Denna strävan underlättas av de stabila inre politiska, ekonomiska och sociala förhållandena i de nordiska länderna, deras unika samhörighetskänsla och intressegemenskap samt det historiskt och kulturellt betingade nära samarbetet. Ett mål är även att inom ramen för varje lands säkerhetspolitik begränsa stormaktsnärvaron med stridskrafter och därmed minska riskerna för konfrontation.

Arbete för fred och nedrustning har en lång tradition i Norden. Inte minst i en period av stark misstro mellan stormakterna, och i ett skede då dessa i ökad utsträckning betonat säkerhetens militära dimensioner, är det angeläget för de nordiska länderna att verka för avspänning, rustningsbegränsningar och förtroendeskapande åtgärder. Deras aktiva deltagande i ESK-processen, inte minst Stockholmskonferensen, och FN:s nedrustningsarbete är led i en intressepolitik som ytterst syftar till att värna de nordiska ländernas fred och oberoende.

I de nordiska ländernas utrikespolitik är FN-medlemskapet och de förpliktelser detta innebär av grundläggande betydelse. FN måste enligt nordisk uppfattning beredas tillfälle att fullgöra sin huvuduppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. De nordiska ländernas gemensamma förslag om stärkande av FN, och särskilt dess fredsbevarande och konfliktlösande mekanismer, är ett konkret uttryck för denna grundsyn.

Frågan om kärnvapnens roll har lett till en omfattande debatt i de nordiska länderna. Inte minst tanken på en kärnvapenfri zon i Norden har stått i centrum för denna debatt och väckt bred anslutning. Ett bärande element i zontanken har varit att genom en kärnvapenfri zon förbättra de nordiska staternas säkerhet genom att minska kärnvapenhotet mot det nordiska området. Detta skulle inom en bredare europeisk ram kunna uppnås genom en kombination av åtaganden från de nordiska staterna att inte tillåta kärnvapen på sina territorier, vare sig i krig eller fred, och åtgärder och åtaganden från kärnvapenmakternas sida. Inget hot om användning av kärnvapen skulle då utgå från nordiskt territorium, och i gengäld skulle kärnvapenmakterna utfästa sig att inte använda kärnvapen mot det nordiska området, eller hota med sådan användning.

Sedan några år diskuteras frågan om den nordiska kärnvapenfria zonen regelbundet på politisk nivå mellan de nordiska länderna. En självklar utgångspunkt för sådana kontakter är de nordiska ländernas respekt för varandras säkerhetspolitiska vägval.

En annan fråga som aktualiserats på senare tid, är det hot som moderna kryssningsrobotar med lång räckvidd kan utgöra. Till skillnad från ballistiska kärnvapenmissiler uppträder kryssningsrobotarna på låg höjd, dvs. i luftrummet. Detta innebär att nordiskt territorium kan komma att beröras av ett nytt problem. Från nordisk sida har uttryckts intresse av att kryssningsmissilerna inkluderas i framtida överenskommelser om rustningsbegränsningar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den säkerhetspolitik som de nordiska länderna sedan 1940-talet valt att föra spelat och spelar en avgörande roll för stabiliteten i Norden.

4 Konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet

4.1 Föreställningar om krig i Europa, dess uppkomst och karaktär

I föregående kapitel har behandlats öst-väst-relationerna i stort och utvecklingen i det nordeuropeiska området. Till vår säkerhetspolitiska miljö hör även föreställningar om framtida konflikter och hot som skulle kunna beröra Sveriges säkerhet. I detta kapitel behandlas den samlade hotbilden medan dess allmänna konsekvenser för försvarspolitiken diskuteras i kapitel 8.

Huvudvikten har lagts vid hotens karaktär. Även om ett visst hot skulle betraktas som föga sannolikt kan det behöva beaktas i vår planering. Det gäller särskilt om konsekvenserna skulle vara både allvarliga och påverkbara genom våra åtgärder.

4.1.1 Krigets uppkomst

De båda maktblockens militära resurser i Europa innehåller en kombination av konventionella militära styrkor och kärnvapenstyrkor. Stora ansträngningar har lagts ned på att minska främst de strategiska kärnvapnens sårbarhet. Detta innebär – trots olikheter mellan öst och väst – att vardera sidan, om den skulle bli utsatt för ett överraskande första angrepp med kärnvapen, har kvar en förmåga att tilldela angriparen ett förödande kontraslag.

Bedömningar av den konventionella styrkebalansen innehåller så många osäkra faktorer att ingendera sidan kan dra några bestämda slutsatser om utgången av ett eventuellt konventionellt krig i Europa. Ingen kan vara säker på att nå en avgörande framgång i ett anfall. Den utveckling som nu kan iaktas bedöms inte ändra detta förhållande.

Därutöver föreligger en risk, som inte låter sig beräknas, för att ett militärt angrepp i Europa successivt trappas upp till ett totalt kärnvapenkrig med helt förödande konsekvenser för mänskligheten.

Ur insikten om dessa förhållanden har inom båda maktblocken vuxit fram ett starkt intresse att undvika en för båda parter förödande militär konfrontation. De har trots periodvis skarpa politiska motsättningar kommit att iaktta en påtaglig försiktighet i sitt agerande mot varandra och undvikit sådana åtgärder som skulle kunna äventyra freden i Europa. Den starkt markerade gränsen mellan blocken i Europa har respekterats. Vidare har de

vidtagit åtgärder för att kunna hantera och avveckla akuta kriser, t.ex. upprättandet av den s.k. heta linjen och avtalen om undvikande av incidenter till havs. Oron för att motparten skall förbereda anfall i Europa begränsas numera genom den ömsesidiga insyn i den andra sidans dispositioner som blocken har. Trots detta kan det inte helt uteslutas att akuta motsättningar i Europa gradvis utvecklas till en väpnad konflikt.

I vissa andra delar av världen där utsträckningen av respektive intressefärer är mindre entydiga och därmed riskerna kan upplevas som mindre bedriver supermakterna en mera aggressiv politik. Genom ekonomiskt och militärt stöd till olika u-länder har supermakterna sökt öka sitt inflytande över dessa bl.a. för att få kontroll över viktiga råvarutillgångar eller strategiskt viktiga positioner. I regionala konflikter i tredje världen riskerar supermakterna på detta sätt att bli indragna mot varandra. Särskilt stora är riskerna i Mellanöstern och Sydvästasien.

Även en sådan konfrontation kan leda till oro i Europa, höjd beredskap för de militära styrkorna, tillförsel av förstärkningar till utsatta områden, intensifierad underrättelse- och övningsverksamhet och till följd härav militära incidenter. Om endera parten får svårt att göra sig gällande i det ursprungliga konfliktområdet och hamnar i ett akut underläge kan demonstrativa åtgärder i något annat område företas för att pressa fram förhandlingar. En sådan åtgärd är att sätta strategiska styrkor i larmbereidskap och låta marina enheter löpa ut från sina baser, en annan att rikta ett hot mot motpartens transportvägar. I ett ytterligare upptrappat läge kan hot riktas mot motpartens baser. Med detta är bara antytt några utvecklingar som skulle kunna leda till spridning av ett utomeuropeiskt krig till Atlanten och Europa.

En sammanfattande bedömning är att det är osannolikt att ett krig mellan maktblocken i Europa kommer att uppstå som följd av överlagda beslut om att gå till anfall för att vinna en seger i Europa i dess helhet. Mer sannolikt är att ett krig uppstår genom en process – som kan ha sitt upphov inom eller utanför Europa – där successiva beslut fattas under bristfällig information och osäkerhet om motpartens reaktioner. Därtill kommer att processen kan förvärras av andra omständigheter över vilka supermakterna inte har full kontroll.

4.1.2 Krigets karaktär

Bedömningar beträffande karaktären av ett eventuellt framtida krig i Europa är förknippade med avsevärda osäkerheter. Dessa osäkerheter beror bl.a. på att maktblocken har utformat och övat sina militära styrkor med hänsyn till olika alternativ. De beror också på att maktblocken medvetet byggt in en osäkerhet i sina strategiska doktriner, bl.a. i syfte att öka avskräckningseffekten. Slutligen har de i historien rikligt belagda svårigheterna att från fredstida förhållanden bedöma utgången av ett krig snarast ökat till följd av den snabba militärtekniska utvecklingen.

Ett betydande intresse ägnas i den strategiska debatten åt frågan om hur stater genom förmåga att utkämpa och trappa upp ett krig till högre nivå kan skapa tillräcklig avskräckning mot angrepp. Betydligt mindre uppmärksamhet ägnas åt frågan om att begränsa och avsluta ett redan utbrutet krig. Man

kan sålunda fråga sig om det är möjligt att, sedan ett krig startats, fortsätta meningsfulla förhandlingar och genom militära dispositioner signalera beredvillighet till militär återhållsamhet. Huruvida motsvarande kontakter kan fortsättas även sedan kärnvapen tillgripits är också ovisst.

Vissa tecken finns på att dessa frågor uppmärksammats. Inom ramen för de avbrutna START-förhandlingarna behandlades frågan om kriskontrollcentra. Inom Warszawapakten diskuteras i ökad grad möjligheten av utdragna konventionella operationer i samband med ett krig i Europa. Sovjetunionen har deklarerat att man inte kommer att vara först att använda kärnvapen. Inom NATO förefaller det vara en allt mer utbredd åsikt att beroendet av tidig kärnvapeninsats bör minskas genom förstärkning av det konventionella försvaret. Stora ansträngningar görs på båda sidor för att den centrala ledningen skall kunna upprätthållas även sedan krigshandlingar kommit igång och kärnvapen satts in.

Mot bakgrund av båda maktblockens politiska och militära doktriner samt utformningen av deras militära styrkor förefaller det sannolikt att de åtminstone inledningsvis söker föra kriget på konventionell nivå. Avsikten bakom en sådan återhållsamhet skulle vara att ge respit för förhandlingar om vapenstillestånd och en politisk uppgörelse innan den totala förödelsen är ett faktum. Men detta förutsätter att parterna iakttar återhållsamhet i valet av mål och medel för de militära operationerna. Därför kan man anta att båda parter undviker sådana operationer som kan befaras sätta motpartens mest vitala intressen på spel. I stället kan det upplevas som fördelaktigt att genom snabba och avgörande åtgärder ställa motparten inför fullbordat faktum. Därför kommer snabba militära operationer sannolikt att karakterisera inledningen av ett krig.

Det är mot denna bakgrund svårt att föreställa sig något läge där endera maktblocket genom en frontal attack i Centraleuropa inledningsvis skulle eftersträva att erövra och behålla stora delar av det andras territorium. Däremot kan det vid en konfrontation mellan maktblocken tänkas att endera parten genom militära operationer i en begränsad del av det europeiska området vill pressa den andra till politiska eftergifter eller vill säkra strategiska positioner inför en befarad utvidgning av konflikten. En sådan utveckling skulle kunna beröra även vårt område. I Centraleuropa ter sig däremot sådana geografiskt begränsade operationer mindre sannolika.

Risken för att kriget efter någon tid trappas upp till kärnvapennivå är särskilt påtaglig om någondera parten finner att ett fortsatt konventionellt försvar inte kan genomföras. En första demonstrativ kärnvapeninsats kan då göras för att dramatiskt markera att motståndarens operationer måste avbrytas. En sådan kärnvapeninsats förutsätts leda till förhandlingar och vapenstillestånd men kan givetvis mycket väl också leda till en omfattande kärnvapenanvändning.

De nya kärnvapensystem som placeras ut har större precision och räckvidd hos robotarna, ofta kombinerad med mindre styrka hos laddningarna. Därigenom skapas teoretiskt förutsättningar för selektiva insatser mot militärt viktiga mål och för begränsning av sidoverkningarna mot befolkning och samhälle. Å andra sidan finns inga klara gränser mellan olika typer av kärnvapen och en upptrappning ter sig svår att undvika.

Det finns därför starka skäl att tro att varje beslut om kärnvapeninsats

kommer att framstå som ödesdigert även för dem som ytterst bär ansvaret. Genom tekniska och organisatoriska åtgärder har högsta statsledningarna inom kärnvapenmakterna sökt skaffa sig en säker kontroll över åtminstone den första kärnvapen användningen. De avgörande trösklarna torde därför alltså ligga mellan krig och fred samt mellan konventionellt krig och kärnvapenkrig. Att bestämt uttala sig om sannolikheten av att kärnvapen sätts in i ett framtida krig i Europa synes inte meningsfullt.

Den möjliga varaktigheten av ett konventionellt krig i Europa beror i hög grad på inriktningen av de militära operationerna. Enligt en vanlig uppfattning på västhåll skulle ett omfattande och framgångsrikt anfall mot väst i Centraleuropa redan efter några dagar eller några få veckor leda till överväganden om att tillgripa kärnvapen. Svårbedömbara faktorer som sammanhållningen inom respektive pakt, den tekniska utvecklingens konsekvenser och tidsskillnader i fråga om beslut om mobilisering i olika länder kan emellertid leda till att ett omfattande anfall misslyckas och positionerna låser sig. Det kan också hända att båda maktblocken avstår från mera omfattande operationer i Centraleuropa. Båda dessa fall kan leda till ett mera långvarigt konventionellt krig i Europa. Därvid kan mer intensiva operationer komma att gälla kontrollen över norra Europa och Nordatlanten.

4.2 Militära hot mot Sverige

4.2.1 Det konventionella krigets hot

De militära hot, som under eller omedelbart inför ett krig i Europa skulle kunna riktas mot Sverige, beror på de krigförande parternas bedömningar av krigets fortsatta förlopp och deras förberedelser för tänkbara händelseutvecklingar. En viktig roll spelar därvid deras bedömningar av det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets strategiska betydelse. Resonemanget i det följande utgår från de bedömningar som gjorts i föregående kapitel.

Där gjordes bedömningen att det i händelse av krig måste vara ett första rangens intresse för Sovjetunionen att skydda baserna på Kola- halvön och säkra främst de strategiska ubåtarnas överlevnad och operationsfrihet. Skyddsfunktionen skulle underlättas genom kontroll över kringliggande kuster och bättre tillgång till flygbaser. Det torde därför vara ett starkt intresse för Sovjetunionen i ett krigs inledningsskede att i första hand genom bekämpning av sjötransporter, hamnar och flygfält förebygga en NATO-uppladdning i angränsande områden. I andra hand finns intresset att genom snabba operationer utvidga det egna basområdet, vilket dock förutsätter att ytterligare resurser tillförs.

Från NATO's sida finns intresset att i krig bekämpa de sovjetiska strategiska ubåtarna och andra stridskrafter i området. NATO har ett gynnsamt geografiskt utgångsläge men små styrkor. Det mest angelägna i en konflikt är därför en tidig och snabb uppbyggnad och tillförsel av militära styrkor till lands, till sjöss och i luften. De sålunda motstridiga intressena i vårt närområde mellan de båda maktblocken föreligger redan från inled-

ningen av en konflikt och finns kvar över hela dess förlopp.

I föregående kapitel har också betonats det väsentliga för NATO att i krig kunna utnyttja sjöförbindelserna över Atlanten. Även om den planerade styrketillförseln till Europa underlättas av fredstida förhandslagring av tyngre materiel för vissa förband återstår ändå stora behov av sjötransporter. För att skydda dessa kan NATO söka hindra passage av sovjetiska enheter genom farledsförträngningar som Östersjöutloppen och Dardanellerna-Bosporen och förhindra den sovjetiska Norra Marinen att verka söder om linjen Grönland-Island-Storbritannien. Det är ett uppenbart sovjetiskt intresse att bestrida NATO-länderna kontrollen över Atlanten och att kunna hota NATO's sjöförbindelser.

Risken för krig i området är i allt väsentligt relaterad till situationen i stort mellan maktblocken. En väpnad konflikt i norr är sålunda knappast tänkbar under i övrigt lugna och stabila förhållanden mellan NATO och Warszawa-pakten. Redan under sådana förhållanden kan dock stormakternas övnings- och underrättelseverksamhet m.m. leda till säkerhetspolitiska påfrestningar för de nordiska länderna. Man får vidare räkna med att stormakterna ständigt bevakar sitt inflytande och sina strategiska positioner i området i synnerhet för att hindra den andra parten att nå ett fördelaktigare läge.

I en större, öppen konflikt mellan blocken kan det nordiska området komma att beröras redan i de inledande faserna, eftersom stora värden står på spel för parterna och en överraskande inledning av operationer kan ge väsentliga fördelar.

De fredstida militära styrkerelationerna i Nordkalottområdet innebär överlägsenhet på sovjetisk sida, men denna överlägsenhet ger inte utrymme för större offensiva operationer, särskilt som terrängförhållandena är svårbemästrade. Båda parter har behov av att tillföra stridskrafter vid en akut konflikt.

Det finns därför skäl att tro att inledningskedet av en konflikt kommer att karakteriseras av försök till snabb styrkeuppladdning från båda parter sida. Vid ett krigsutbrott fortsätter styrkeuppladdningen och kompletteras med en intensiv bekämpning av motpartens militära baser och förband.

Östersjöområdets strategiska betydelse har behandlats i föregående kapitel. För Warszawa-pakten är luft- och sjöherravälde över åtminstone delar av Östersjön en förutsättning för landstigningsoperationer västerut och för kusttransporter. Östersjön utgör också en viktig luftförsvarszon. För NATO är tillgången till danskt område viktig för att kunna stänga Östersjöutloppen och för luftförsvaret genom de danska flygbasernas och det danska luftrumets betydelse. Under en uppväxande konflikt kan allvarliga incidenter uppstå i samband med in- och utpassage av fartyg och flygplan. Sovjetunionen torde ha intresse av att i ett krig som pågår någon längre tid kunna utnyttja de egna marina bas- och underhållsresurserna utefter Östersjökusten. För att dessa skall få någon betydelse för operationer i Atlanten måste dock såväl Danmark som Sydnorge behärskas.

Svenskt område utgör inte något primärintresse för någotdera maktblocket, men genom Sveriges geografiska läge i det nordeuropeiska området kan vårt land tidigt bli inblandat i maktblockens överväganden vid konflikter. För båda maktblocken kan svenskt område få intresse som genväg vid flygoperationer, som genomgångsområde, som basområde främst för

flygstridskrafter och för framskjuten luftbevakning.

I en främmande macts överväganden inför ett eventuellt angrepp mot Sverige måste rimligtvis ingå å ena sidan tidsvinst och ökad säkerhet att uppnå mål i vårt närområde, å andra sidan militära förluster och bindningar. Risken att det andra maktblocket får tillgång till svenskt territorium måste också övervägas. Vilka resurser som kan frigöras för insats mot Sverige beror på den militärpolitiska situationen och på resursernas tänkbara alternativa användning. Man bör emellertid kunna utgå från att stormaktsblockens militära styrkor i huvudsak blir bundna i garderingar eller operationer mot varandra. Endast en begränsad del av stormaktsblockens styrkor kan därför avdelas mot Sverige. En begränsning ligger också i transportmöjligheterna främst till sjöss och i luften. En större del av de mest lättroliga styrkorna – t.ex. flygstridskrafter – kan samtidigt sättas in, men då sannolikt endast under begränsad tid.

Militära operationer riktade mot våra grannländer behöver inte nödvändigtvis innebära att Sverige blir indraget i kriget, även om risken för omfattande kränkningar av svenskt område från både öst och väst är stor. De militärgeografiska förhållandena i Norden är sådana att ju mera omfattande målen för de militära operationerna är desto starkare blir motiven att söka utnyttja svenskt område. Genom sin i omvärlden uppfattade styrka kan emellertid det svenska försvaret påverka främmande macters överväganden och därmed avhålla från sådana operationer som går genom svenskt område.

I vår försvarsplanering måste vi ta hänsyn till den militära kapacitet som finns i eller kan tillföras olika delar av vårt närområde. Vårt geografiska läge nära den ena supermakten innebär att militär kapacitet relativt sett finns i större mängd i öst. Särskilt gäller detta markstridskrafter samt marina resurser i Östersjön. Vad gäller flygstridskrafter kan resurser snabbt tillföras vårt närområde både i öst och väst. En avgörande militär uppladdning med markstridskrafter i väst kan beräknas ta avsevärd tid.

Under en uppväxande konflikt kan man räkna med att de båda maktblocken å ena sidan söker gardera sig inför en eventuellt fortsatt upptrappning genom förstärkt försvarsberedskap och intensifierad underrättelse- och övningsverksamhet. Dessutom kan de med demonstrativa militära åtgärder markera en beslutsamhet att i pågående förhandlingar slå vakt om sina intressen. Å andra sidan kan man räkna med att maktblocken iakttar en viss återhållsamhet för att inte förhindra en uppgörelse och en avveckling av den akuta konflikten.

En väpnad konflikt i Europa kommer rimligen att föregås av betydande förändringar i det politiska klimatet mellan maktblocken. Samtidigt bör noteras de stora svårigheterna att i en utdragen kris rätt tolka andra staters avsikter och åtgärder. Speciellt gäller detta under skeden av hög politisk spänning mellan maktblocken och återkommande variationer i den militära beredskapen. En presumtiv angripare kan väntas eftersträva att utnyttja överraskning för att därmed snabbare och lättare nå avsett resultat. Den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter underlättar detta. Dock behöver angriparen inför ett militärt angrepp mot Sverige höja sin beredskap, dra samman styrkor och transportkapacitet

och i samband därmed ha en omfattande signaltrafik. Detta bör ge oss möjligheter till militär förvarning.

4.2.2 Kärnvapen samt kemiska och biologiska stridsmedel

Ett *kärnvapenkrig* kommer sannolikt att få ett snabbt förlopp till följd av successivt allt större vapeninsatser och de oerhörda skadeverkningar dessa leder till. Maktblocken måste då koncentrera sin uppmärksamhet på sina allra mest vitala intressen, främst att få ett slut på kriget. Militära operationer i ett sekundärt område som Sverige måste i ett sådant läge rimligen tillmätas ringa betydelse.

Om Sverige lyckats hålla sig utanför kriget i dess konventionella fas är det mindre troligt att landet blir angripet om en upptrappning till kärnvapennivå skett. En slutsats av detta är att ett svenskt försvar, som kan avhålla från konventionellt angrepp också kan bidra till att minska riskerna för att Sverige blir angripet med kärnvapen. Däremot kan vi drabbas av drivande radioaktiva moln som bildats vid marknära kärnvapenexplosioner utanför våra gränser. Vi kan också drabbas av elektromagnetiska verkningar av vapen som exploderar på stor höjd. Om ett krig i vilket Sverige är indraget trappas upp till kärnvapennivå förlorar rimligen de militära operationerna mot vårt land snabbt i betydelse.

C-stridsmedel, dvs. kemiska vapen, skiljer sig från kärnvapen genom att inte ens ett mycket omfattande utnyttjande av C-vapen kan leda till global förödelse. Risken för en okontrollerbar upptrappning genom ett alltmer ohämmat utnyttjande är därför inte lika återhållande.

Angrepp av ett slag som kunde orsaka skada inom omfattande landområden kräver mycket stora kvantiteter C-substans och dessutom speciella väderförhållanden. Av dessa skäl bedöms C-stridsmedel vara av begränsad betydelse i strategiska sammanhang.

Kemiska vapen är främst lämpade för taktiskt-operativa syften och de skulle kunna användas som ett komplement eller alternativ till konventionella vapen. Huruvida de kommer till användning i ett framtida krig är troligen beroende på hur förmånlig en angripare anser en sådan insats vara. Bedömningen påverkas väsentligen dels av risken för och konsekvenserna av vedergällning och upptrappning, dels av motståndarens skydds nivå och beredskap.

Den breda anslutningen till 1925 års Genèveprotokoll innebär i praktiken ett förbud mot första användning av kemiska stridsmedel. Stora ansträngningar görs internationellt att få till stånd ett utvidgat förbud. Samtidigt pågår emellertid en militärteknisk utveckling som skulle kunna öka riskerna för att de kemiska stridsmedlen kommer till användning.

Mot användning av *biologiska stridsmedel* i stor skala finns många kraftigt återhållande faktorer. Krigsnivån kan ytterligare trappas upp. Smittan kan sprida sig över hela kontinenter. Alla bedömningar av verkningarna blir ytterst osäkra. Bl.a. av dessa skäl har man lyckats komma fram till de nu existerande internationella konventionerna om förbud mot användning. Öppna angrepp med biologiska stridsmedel i stor skala bedöms därför som mycket osannolika.

B-stridsmedlen kan emellertid utnyttjas förtäckt, dvs. så att de drabbade inte är medvetna om vem som sätter in stridsmedlet eller kanske inte ens vet att de utsätts för angrepp. Skulle ett angrepp utföras i begränsad omfattning med ett smittämne som förekommer inom ett land eller med ett som inte går att identifiera skulle verkan kunna komma att likna en naturlig epidemi. På grund av möjligheten till förtäckt användning är en insats av B-stridsmedel tänkbar under såväl kris- som krigsförhållanden.

4.2.3 Militära hot i fredstid

Hot mot Sveriges säkerhet kan uppstå även på lägre konfliktnivåer än krig mellan stormaktsblocken, i vissa fall också under det vi uppfattar som lugna och fredliga förhållanden. Bakgrunden till detta är dels motsättningarna i olika former mellan stormaktsblocken och dels deras militära aktivitet i vårt närområde i form av utbildning och övning av förband, utprovning av materiel och underrättelseverksamhet. Omfattningen och karaktären av sådana verksamheter har påverkats av det nordeuropeiska områdets ökade strategiska betydelse. I tider av skärpta motsättningar framträder konsekvenserna av denna utveckling med särskild tydlighet.

Säkerhetspolitiskt riskabla situationer kan uppstå oavsiktligt som följd av ordinarie övnings- och underrättelseverksamhet. Ett exempel är omfattande kränkningar av svenskt territorium i samband med större övningar. Sådana situationer kan också vara resultat av avsiktliga försök att påverka oss eller vår omgivning, exempelvis avsiktliga kränkningar i underrättelsesyfte eller för att pröva svensk beredskap. En ökad militär närvaro i vårt närområde skulle också leda till påfrestningar.

Svenska motåtgärder vidtagna i enlighet med internationell rätt och gällande svenska regler kan leda till en akut konflikt exempelvis om vi kvarhåller eller skadar främmande inkräktande enheter eller vägrar att ge efter för krav från en främmande makt.

På senare år har det särskilt funnits skäl att uppmärksamma problemen i Östersjöområdet. Östersjön är för Sovjetunionen, Polen och DDR – liksom också för NATO-staterna Danmark och Förbundsrepubliken Tyskland – ett marint närområde där man bedriver utbildning, utprovning och övningar. Den östliga verksamheten har väsentligt större omfattning. NATO-enheter spanar mot denna verksamhet och bedriver då och då egna övningar för att markera de egna strandstaternas och andra makters rätt att uppträda i Östersjön. Totalt sett har aktiviteten i Östersjöområdet ökat.

I en mer upptrappad internationell kris kan de militära hoten bli allvarigare. Benägenheten att vid incidenter tillgripa vapenmakt kan bli större och främmande makter kan ställa krav på visst svenskt uppträdande. Gränsen mellan fred och krig i omvärlden kan bli flytande.

4.3 Problem i en neutralitetssituation

4.3.1 Allmänt

En framgångsrik svensk neutralitetspolitik vid krig i omvärlden förutsätter att det svenska totalförsvaret är tillräckligt starkt för att avhålla från angrepp mot oss. Detta utesluter inte förberedelser från maktblockens sida för ett eventuellt angrepp.

I samband med militära operationer i vårt närområde kan de krigförande parterna tänkas vilja utnyttja svenskt territorium i strid med folkrätten. De kan också ställa krav på eftergifter från svensk sida. Det kan i dessa fall gälla överflygning av Sverige med flygplan och robotar, genommarsch till lands, utnyttjande av svenskt sjöterritorium, exempelvis som skyddad uppehållsplats, eller tillfälligt utnyttjande av baser i Sverige. Redan farhågor om sådant utnyttjande av svenskt territorium kan leda till militära motåtgärder från det andra maktblockets sida. På detta sätt kan Sverige successivt dras in i kriget.

Militära operationer i vår omvärld kan leda till att vår utrikeshandel helt eller delvis avbryts så att vi för vår försörjning blir hänvisade till inhemska resurser.

En neutralitetssituation leder också till många andra slag av påfrestningar, t.ex. politisk propaganda som syftar till att påverka vår försvarsvilja, sideeffekter av stridsmedel insatta i vårt närområde och flyktingströmmar.

4.3.2 Långvariga försörjningskriser

För utformningen av olika försörjningsfunktioner är det väsentligt att ha en föreställning om varaktigheten av de störningar i utrikeshandeln som vi kan drabbas av.

Ett krig i Europa kan komma att föregås av ett förkrigsskede med tilltagande motsättningar mellan stormaktsblocken och alltmera omfattande handelsstörningar. Det är svårt att ange några tidsgränser för dessa, men en varaktighet av något år verkar inte orimlig. Störningarna kan främst komma att gälla strategiska varor, t.ex. olja, legeringsmetaller och elektronikprodukter. Men även andra för vår försörjning viktiga varor kan utsättas för störningar.

Ett akut krigsskede varvid enbart konventionella stridsmedel utnyttjas bedöms med hänsyn till tillgängliga militära resurser och deras förstörelseförmåga komma att pågå kanske några veckor eller månader.

Det är en gängse föreställning utgående från styrkerelationerna att ett krig i Europa efter en kort tid skulle leda till antingen en politisk uppgörelse eller beslut om insats av kärnvapen. Som framgått av tidigare resonemang är dock även ett mer utdraget förlopp tänkbart. Även då kan man föreställa sig att det akuta krigsskedet snart dämpas och övergår i en långdragen utmattningsfas där blocken bl.a. genom begränsade operationer försöker förbättra sina positioner inför eventuella politiska förhandlingar. Om dessa lyckas kan krigshandlingarna snabbt avvecklas och ett återuppbyggnadsskede följa.

Efter det akuta krigsskedet bör det åtminstone tidvis bli möjligt med visst handelsutbyte.

Mot denna bakgrund skulle, utgående från föreställningar om konflikter i Europa då Sverige är neutralt, en långvarig försörjningskris kunna karaktäriseras av dels en långvarig förkrigssituation med knapphet och andra restriktioner på strategiskt betydelsefulla varor, dels ett akut krigsskede i Europa med ett totalt handelsbortfall i storleksordningen månader, dels ett senare, mera utdraget skede då möjligheterna till utrikeshandel successivt förbättras.

4.4 Ekonomiska hot

I den västliga industrivärlden har det länge ansetts att en fortsatt välståndsutveckling bäst främjas genom utnyttjande av stordriftens fördelar och genom internationell arbetsfördelning. Därför verkar även Sverige starkt för frihandel och undanröjande av olika handelshinder. En konsekvens av detta är att svensk industri utvecklas mot färre och större produktionsenheter och mer specialinriktad produktion som finner avsättning på en stor internationell marknad. Industrin har i växande grad blivit beroende av tillförsel utifrån av råvaror, halvfabrikat, komponenter och reservdelar. Några av våra traditionella basnäringar möter en hårdnande konkurrens från länder med låga löner och lättåtkomliga råvaror. Allt flera varor importeras i färdigt skick från utlandet. Export och import motsvarar vardera ca en tredjedel av bruttonationalprodukten. Omkring hälften av industriproduktionen exporteras.

Den omfattande utrikeshandeln leder dels till att internationella ekonomiska kriser drabbar även oss, dels till att vår ekonomiska handlingsfrihet begränsas.

Vårt omfattande ekonomiska samarbete med de marknadsekonomiska länderna i väster ger dessa länder tillgång till ekonomiska maktmedel som de redan i fredstid skulle kunna söka använda mot Sverige i syfte att påverka vår handelspolitik, ekonomi och försvarsmaterielanskaffning. Mera samordnade aktioner mot vår utrikeshandel skulle utgöra ett allvarligt hot mot vår säkerhet. Möjligheterna att framgångsrikt genomföra sådana aktioner är dock i realiteten små. Det är svårt att få till stånd en enhetlig politisk vilja inom en grupp av länder och det är svårt att samordna och kontrollera enskilda företags och myndigheters åtaganden, särskilt när stora ekonomiska intressen är inblandade. Det finns dessutom en respekt för de regler som gäller för den internationella handeln.

Särskilda problem för Sverige har det högteknologiembargo skapat som de västliga industriländerna inom ramen för COCOM på senare år riktat mot Östeuropa. I första hand USA har för närvarande ett betydande teknologiskt försprång framför andra länder inom områdena mikroelektronik och informationsbehandling, vilka har både militära och civila tillämpningar. USA söker upprätthålla sitt försprång framför allt i förhållande till länderna i öst genom att hindra att dessa får tillgång till materiel, komponenter och tekniskt kunnande. För ändamålet har byggts upp ett omfattande reglerings- och kontrollsystem, som alltmer berör även svenska företag som för sin

produktion är beroende av import av avancerad teknologi från COCOM-länderna.

I situationer med mycket starka internationella spänningar kan både motiv och möjligheter för ekonomiska aktioner mot Sverige förstärkas. Då försvinner många av de normala hämningarna mot att utnyttja olika maktmedel. Regelsystemet kanske bryter samman redan av andra skäl och ersätts av bilaterala avtal. Å andra sidan får man räkna med att det svenska folket då är berett att acceptera betydande standardsänkningar och produktionsomställningar i syfte att minska beroendet av omvärlden.

Konflikter mellan i- och u-länder samt mellan och inom u-länder kan få konsekvenser för Sverige på flera olika sätt. Grupper av råvaruproducerande u-länder kan utnyttja inskränkningar i sina leveranser som maktmedel mot i-länderna (råvaruembargon). Krig inom och mellan råvaruproducerande u-länder kan leda till att anläggningar förstörs och att produktionen starkt reduceras. Sabotage eller krigshandlingar kan leda till att fartygstrafiken genom viktiga farleder stoppas. Slutligen kan starka motsättningar mellan i- och u-länder leda till våldsaktioner mot sårbara punkter i i-länderna.

Råvaruembargon förutsätter en betydande koncentration i produktionen, ensidighet i beroendeförhållandena, föga elasticitet i efterfrågan och allvarliga konsekvenser av en bristsituation. Dessa villkor har ansetts uppfyllda för oljan, men även där minskas möjligheterna genom de nya fyndigheterna, bättre energihushållning och de lager som byggts upp inom ramen för IEA, den s.k. oljeklubben.

Störningar i råvaruflödena till följd av krigshandlingar bedöms vara aktuella främst för oljeländerna i Gulf-området och för de på legeringsmetaller rika områdena i södra Afrika. Inom båda områdena råder politiska motsättningar och pågår en militär upprustning.

Då det gäller råvaruembargon och andra störningar i råvaruflödena från u-länder är det knappast fråga om åtgärder direkt riktade mot Sverige. Däremot får man räkna med att Sverige som ett av många industrialiserade länder drabbas.

4.5 Förändringar i hotbilden

Det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets ökade strategiska betydelse, motsättningarna mellan stormaktsblocken och den militärtekniska utvecklingen har sammantagna lett till att Sveriges läge blivit mera utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter i vår omvärld. Denna utveckling har också lett till ökade påfrestningar i fred, främst i form av kränkningar av vårt territorium. Dessa tendenser berördes i 1982 års försvarsbeslut men har genom senare tids utveckling kommit till tydligare uttryck.

Militära angrepp mot vårt land bedöms även i fortsättningen vara det största hotet mot vår nationella säkerhet.

Hotbilden har påverkats av den militärtekniska utvecklingen. Särskilt bör framhållas den ökade räckvidden för taktiskt flyg, den återigen ökade betydelsen av strategiskt flyg, anskaffningen av långräckviddiga kryssningsrobotar, den ökade strategiska och operativa rörligheten och utvecklingen av undervattensteknologi. Utvecklingen beträffande elektronik och informa-

tionsbehandling har medverkat till ökande prestanda överlag.

1982 års försvarsbeslut innebar en jämfört med tidigare starkare betoning av stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp och därav följande kortare militära förvarningstider. Denna kapacitet vidareutvecklas och nu finns därutöver skäl att uppmärksamma att särskilda sabotageförband tidigt kan sättas in mot funktioner som är viktiga för totalförsvaret.

Det finns anledning att starkare än tidigare uppmärksamma de hot och påtryckningar som Sverige kan utsättas för under spända fredsförhållanden. Diplomatiska, militära och handelspolitiska åtgärder för att ge eftertryck åt vår beslutsamhet att motstå sådana hot och påtryckningar och orubbligt fullfölja neutralitetspolitiken bidrar till att minska främmande makts benägenhet att utsätta oss för hot.

Kränkningarna av svenskt territorium med ubåtar och andra undervattensfarkoster har riktat uppmärksamheten mot delvis nya hot. De kan främst bedömas som förberedande led i en operativ planering och kan därmed få negativa konsekvenser för vårt invasionsförsvars kapacitet.

Vårt beroende av ett handelsutbyte med omvärlden leder till att motsättningar och kriser i andra delar av världen kan få konsekvenser också i Sverige. Särskilda problem skapar det högteknologiembargo som de västliga industriländerna på senare år riktat mot Östeuropa. Kriser och krig kan ge upphov till långvariga störningar av det internationella samarbetet och berörda länders ekonomier. Under vissa perioder kan vi bli hänvisade till att klara medborgarnas överlevnad och samhällets funktion med i huvudsak inhemska tillgångar.

Vissa allmänna konsekvenser av hotbildsutvecklingen belyses i kapitel 8 om försvarspolitik.

5 Samhällsutveckling, sårbarhet och samhällsekonomi

I detta kapitel behandlas vissa aspekter på samhällsutvecklingen inom några områden av särskild betydelse för totalförsvarsplaneringen. Vidare redovisas totalförsvarets roll i samhällsekonomi och några samhällsekonomiska framtidsperspektiv. Försvarskommittén avser återkomma till dessa frågor i sitt huvudbetänkande i anslutning till sina ställningstaganden till totalförsvarets fortsatta utveckling.

5.1 Samhällsutveckling och sårbarhet

En viktig grund för vår säkerhets- och försvarspolitik är samhällets förmåga att motstå hot och möta kriser och krig.

I vissa avseenden har samhällsutvecklingen lett till en uppbyggnad av resurser av betydelse för att möta störningar och skador även under kriser och i krig, i andra avseenden har samhället blivit mer sårbart. Inte sällan är en utvecklingstendens positiv i relation till vissa typer av hot och negativ i relation till andra.

Det innebär också att förändringar i sårbarhetsbilden kan leda till att nya typer av hotbilder måste analyseras. Den första oljekrisen 1973-1974 var en sådan ny hotbild. Idag har problem som hänger samman med vårt beroende av importerad högteknologi fått ökad aktualitet.

I det följande behandlas utvecklingen inom ett antal områden av särskild betydelse för samhällets förmåga att fungera under kriser och i krig.

Befolkningsförhållanden

Antalet innevånare i Sverige är i det närmaste konstant och bedöms så småningom komma att sakta minska.

Inom denna ram pågår emellertid fortfarande en regional omfördelning som innebär en förskjutning av befolkningen dels söderut, dels från glesbygd till större tätorter. Denna utveckling är från totalförsvarssynpunkt särskilt allvarlig vad gäller de två nordligaste länen. Man kan konstatera att befolkningen där minskar bortsett från kuststäderna. Förutsättningarna för en ökning av befolkningen i inlandet är små. Avfolkningen kan därför balanseras enbart av en tillväxt i kuststäderna, något som i sin tur torde kräva ett livskraftigt näringsliv.

Ungdomskullarna minskar stadigt från mitten av 1980-talet. Enligt SCB:s

prognoser rör det sig om en minskning fram till sekelskiftet i storleksordningen 20 %. Även antalet män i åldrarna 18-47 år minskar men betydligt långsammare.

Arbetsmarknaden förändras långsiktigt i riktning mot mindre industrisysselsättning och en ökad sysselsättning i servicesektorn. Kraven på yrkeskunskap ökar successivt. För totalförsvaret innebär detta en växande konkurrens om kvalificerad personal.

Den ökade kvinnliga förvärvsintensiteten förbättrar näringslivets flexibilitet under kriser och i krig. Större kvinnlig inbrytning i traditionellt mansdominerade yrken och fler kvinnor på viktiga poster i företag och förvaltning stärker möjligheterna att fortsätta verksamheten även efter militär mobilisering. Kvinnornas roll inom totalförsvaret ökar därmed.

Näringslivet

Vårt deltagande i den internationella arbetsfördelningen skapar grunden för en stark ekonomi och ett livskraftigt näringsliv. Detta näringsliv står inför en fortsatt snabb omstrukturering.

Det finns inte längre någon klar skillnad mellan exportindustri och hemmamarknadsindustri inom de branscher där det överhuvudtaget är möjligt att ha utrikeshandel. Exporten har en växande betydelse för de flesta producerande företag. Under de senaste 10 à 15 åren har de traditionella basindustrierna, som tidigare helt dominerade exportbilden, snabbt tappat mark. Det har också beräknats att ca 30 % av den totala industrisysselsättningen i Sverige påverkas av förändringar i de 10 största exportföretagens tillväxt.

Samtidigt som exporten spelar en viktig roll för de högteknologiska företagen, utgörs ofta hälften av produktens värde eller mer av import. Importberoendet hos den svenska industrin kan beskrivas som både brett – dvs det gäller i stort sett alla företag – och djupt – de importerade delarna är väsentliga för produkten och kan i många fall inte ersättas med andra produkter på marknaden. Beroendet av kvalificerade komponenter från främst USA har belysts i flera sammanhang.

Även om den moderna industrin på många sätt är sårbar, är den också mer flexibel än tidigare. Moderna konstruktionshjälpmedel och maskiner medger att skraddarsydda produkter kan tas fram på kort tid. Detta ger i många fall goda möjligheter att improvisera i samband med handelsstörningar för att få fram exempelvis reservdelar till viktiga försörjningssystem.

Parallellt med storföretagens specialisering och tillverkning främst för en internationell marknad, har den inhemska produktionen för hemmamarknaden av nödvändighetsvaror tunnats ut och anläggningar lagts ner. En tendens är att man utgår från importerade halvfabrikat i stället för inhemska råvaror. I vissa fall har särskilda åtgärder vidtagits för att bevara produktionskapacitet och för att trygga tillgången på importerade råvaror.

Försörjningssystemen för livsmedel, vatten, värme, osv.

Genom att allt fler bor i stora tätorter ökar betydelsen av att sådana tätortsspecifika och i flera avseenden sårbara system som vatten, avlopp,

fjärrvärme osv. fungerar. Beroendet av systemen kvarstår i krig även om funktionskraven då kan ställas lägre. Gemensamt för dessa system är deras beroende av en fungerande elförsörjning. Det kan f.ö. noteras att praktiskt taget all värmeförsörjning är beroende av el. Däremot har oljeberoendet minskat kraftigt inom uppvärmningssektorn. I de större tätorterna och i glesbygden är ofta arbetsresorna långa vilket ställer krav på ett fungerande transportsystem. Distributionen av livsmedel är viktig inte bara i tätorterna utan även i glesbygderna.

Totalt har i landet producerats betydligt mer jordbruksprodukter än vad som konsumerats. Detta problem har behandlats av 1983 års livsmedelskommitté och i riksdagsbeslutet om livsmedelspolitiken. De norra delarna av landet är underskottsområden både när det gäller primärproduktion och när det gäller förädling och lagerhållning av livsmedel. Livsmedel transporteras därför långa sträckor över landet.

Jordbruket är beroende av till stor del importerade insatsvaror för att uppnå den höga avkastning det har idag. Det högavkastande jordbruket kan liknas vid en processindustri som är känslig för störningar av olika slag.

Trots en ökande koncentration och specialisering inom livsmedelsindustrin, bl.a. vad gäller lagringen, bedöms möjligheterna att under kris och i krig kunna förädla livsmedelsråvarorna vara relativt goda. En förutsättning är emellertid att de kan transporteras och att elförsörjningen fungerar.

Sjukvård och socialtjänst

En omstrukturering pågår inom sjukvården. De stora sjukhusen är i stort sett färdigbyggda. För närvarande pågår en utbyggnad av primärvården i form av vårdcentraler och liknande som skall kunna ta hand om enklare vårdfall, också enklare kirurgiska ingrepp.

Liksom all annan verksamhet är emellertid sjukvården beroende av att samhällets försörjningssystem fungerar. Exempelvis har endast större sjukhus reservkraft.

1982 års försvarsbeslut pekade särskilt på bristerna beträffande sjukvårdens förbrukningsmateriel. Trots betydande uppmärksamhet under senare år har sjukvårdens beroende av importerad förbrukningsmateriel förstärkts, lagren är små och möjligheterna till inhemsk ersättningsproduktion under kris fortfarande klart otillräckliga.

Socialtjänsten har en viktig uppgift i krig. Främst gäller detta barn- och äldreomsorg. Dessutom har socialtjänsten ansvar för ytterligare ett antal viktiga funktioner. Några exempel på detta är socialt bistånd, inkvarteringsfrågor, omflyttningar och allmänt stöd och hjälp till medborgarna under svåra förhållanden. F.n. pågår en förbättring av den kommunala beredskapsplaneringen på detta område.

Rikstäckande tekniska system som el och tele

El- och telesystemen håller i fred en hög standard mätt i avbrottsfrekvens. Enstaka fel på vitala ställen kan dock i värsta fall leda till mer eller mindre rikstäckande störningar. Försvarshänsyn har under många år i viss mån påverkat systemens utbyggnad, vilket har möjliggjort en begränsning, men

inte ett undanröjande av sårbarheten i krig. Alltmer elektronik ersätter äldre teknik i systemen. Svårigheter att skaffa reservdelar kan efterhand skapa problem redan i en relativt mild försörjningskris.

Telekommunikationerna är av utomordentlig betydelse för totalförsvarets ledning i krig. Den tekniska utvecklingen med övergång till digitala system innebär å ena sidan ökad flexibilitet, men ställer samtidigt nya krav på beredskapsåtgärder.

I stort sett all verksamhet i samhället är beroende av el. Kommissionen om elförsörjningens sårbarhet (SOU 1984:69) konstaterar emellertid att samhället klarar ett elavbrott på ett halvt till ett dygn om vissa förbättringar företas. Upprepade störningar i elförsörjningen kan dock i det närmaste omöjliggöra driften vid vissa processindustrier. Även drivmedelsförsörjningen är elberoende. Långvariga störningar leder med tiden till betydande problem överallt i samhället.

Stödfunktioner som bank, post osv kan ses som exempel på känsliga stödfunktioner av betydelse för samhällets funktion. Gemensamt för banker, post, försäkringskassa och alla system som hanterar pengar, är att dessa har en hög datoriseringsgrad, och att datorerna är integrerade i stora terminalnät – ofta internationellt integrerade – som för sin funktion är beroende av elförsörjning och telekommunikationer. Dessa instansers kapacitet skulle nedgå drastiskt om de tvingas att minska sitt datorstöd under en kris. Den nuvarande utvecklingen på dataområdet är åtminstone delvis positiv, i och med att de stora centrala datasystemen nu kan ersättas med flera mindre men lika kraftfulla datorer.

Utbyggnaden av regional TV, lokal- och närradio innebär radikalt förbättrade möjligheter att nå ut med information till medborgarna under kriser och i krig. Däremot har den tekniska utvecklingen inom tidningssektorn medfört ett ökat importberoende genom utnyttjande av exempelvis offsettekniken.

Energi

Användningen av *energi* ökade snabbt under efterkrigstiden fram till mitten av 1970-talet. Detta ledde till ett besvärande utlandsberoende.

Under de senaste åren har energiförsörjningssituationen förbättrats avsevärt till följd av bl.a. omfattande energihushållningsåtgärder. Samtidigt har andelen oljeprodukter i energiförsörjningen minskat från nära 70 % år 1979 till ca 50 % år 1984. Vårt beroende av länderna i Mellanöstern har ersatts med en ökad import från Nordsjöområdet. Detta kan i vissa lägen förbättra vår situation främst i samband med fredskriser.

1984 producerades ca 40 % av all elenergi med kärnkraft, en andel som fr.o.m. 1985 ökat till ca 50 % när hela kärnkraftprogrammet kommit i drift. Planeringen är att kärnkraftverken vid risk för angrepp skall ställas av. Kärnkraften skall enligt riksdagens beslut avvecklas år 2010.

Trots att oljeberoendet således har minskat kraftigt, finns områden där olja ännu inte kan ersättas. Det gäller både som drivmedel och som utgångsråvara för den kemiska industrin.

Transporter

Sverige har ett väl utbyggt transportsystem, som väl tillgodoser de stora godsvolymer som dagligen och med små tidsmarginaler transporteras i ett samhälle som eftersträvar att minimera lagerhållningen.

Godstransporterna inom landet sker främst på lastbil och järnväg. För ett fåtal varor, främst oljeprodukter, har den inrikes sjöfarten stor betydelse. När det gäller utrikeshandeln sker det huvudsakliga transportarbetet till sjöss.

Framför allt lastbilstransporterna är mycket flexibla även om andelen specialfordon ökar. SJ ökar sitt beroende av elektroniska styrsystem, fjärrblockering osv, som kan vara svåra att upprätthålla under kris och i krig. I samband med mobilisering är transportbehovet till framför allt Norrland stort. Samtidigt är i synnerhet järnvägstransporterna sårbara.

Samhällets fredstida resurser att avhjälpa skador av olika slag

Samhällets räddningstjänst har utvecklats på senare år. Ambitionerna att klara av allt svårare olyckor som kan inträffa redan i fred – i samband med bl.a. brand, explosioner eller transporter med farligt gods – har ökat. Samtidigt har företag som hanterar farliga varor byggt ut sina egna skyddssystem.

Kommunerna disponerar idag betydande resurser i form av maskiner och ledningssystem, som är av betydelse för att snabbt kunna reparera krigsskador.

Inom sjukvården har man byggt upp en katastrofberedskap för att kunna ta hand om t ex större tåg- eller flygolyckor.

Den ökade internationella terrorismen har lett till en ökad beredskap hos polisen och inom departement och myndigheter.

Risken för industrispionage har lett till säkerhetsåtgärder inom känslig industri.

Slutsatser

Ökad internationell integration, teknisk utveckling och strukturella förändringar i samhället får konsekvenser från sårbarhetssynpunkt. Nya typer av hot måste beaktas, men förändringarna innebär också nya möjligheter att hantera de problem som kan uppstå. Ökade risker i fredssamhället har lett till uppbyggnad av resurser som kan vara till nytta även i krig. Samhället förändras snabbt och samtidigt förändras sårbarhetsbilden. Inom de områden som är av särskild betydelse för totalförsvarets förmåga att fungera är det angeläget att nära följa och vid behov ändra planeringens inriktning.

5.2 Samhällsekonomisk utveckling

Utgångspunkten för kommitténs överväganden om de samhällsekonomiska och statsfinansiella förutsättningar och restriktioner som bedöms gälla för försvarsbeslutsperioden har främst varit den under våren 1984 presenterade långtidsutredningen. Regering och riksdag har därefter under hösten 1984 –

mot bakgrund av 1984 års långtidsutredning och dennas remissbehandling – behandlat riktlinjerna för den ekonomiska politiken på medellång sikt.

Därefter har ytterligare underlag för bedömningar av den samhällsekonomiska utvecklingen redovisats dels i finansplanen i januari 1985, dels i den reviderade finansplanen i april 1985.

Efter de två oljekriserna i mitten och slutet av 1970-talet har de ekonomiska obalanserna i Sverige liksom även i de flesta av de övriga i-länderna blivit allt svårare att komma till rätta med.

Produktionen i Sverige har vuxit långsammare än tidigare i olika sektorer. Särskilt svag har utvecklingen varit i industrin. Den ofördelaktiga utvecklingen i denna sektor berodde naturligtvis i stor utsträckning på den svaga internationella tillväxten men även på nationellt betingade faktorer.

Utvecklingen under de senaste åren har blivit mer gynnsam dels genom att ett antal ekonomisk-politiska åtgärder vidtagits men också genom att den internationella ekonomin visat en positiv utveckling. De centrala målen för den ekonomiska politiken vilka lagts fast av riksdagen är full sysselsättning, stabilt penningvärde, balans i utrikesbetalningarna, hög ekonomisk tillväxt, jämn fördelning av levnadsstandarden och regional balans. För att kunna nå dessa mål anges också som nödvändiga förutsättningar balans i statsbudgeten och god lönsamhet i näringslivet.

Långtidsutredningen försöker beskriva en utveckling sådan att målen för den ekonomiska politiken uppnås 1990 och söker klargöra vilka krav som ställs på den ekonomiska politiken och på ekonomins funktionsätt för att dessa mål skall nås.

De analyser som gjordes till 1984 års långtidsutredning – och som nu fullföljs i de treårskalkyler som redovisas i en särskild bilaga till årets kompletteringsproposition – visar, att om vi skall kunna upprätthålla full sysselsättning samtidigt med en starkt extern balans, är det nödvändigt att pris- och kostnadsutvecklingen varaktigt nedbringas till högst den nivå som har etablerats i våra viktigaste konkurrentländer. I närmast föregående avsnitt redovisades det stora utlandsberoende som kännetecknar den svenska ekonomin. För de viktigaste delarna av svensk industri – verkstadsindustri, trämasse- och pappersindustri samt järn-, stål- och metallverk – motsvarar exporten ungefär hälften av produktionen.

Den helt dominerande delen av svensk utrikeshandel är vidare inriktad mot OECD-området. Den svenska ekonomin är därför starkt beroende av utvecklingen i omvärlden och främst av utvecklingen i industriländerna. Långtidsutredningen har som utgångspunkt för sina bedömningar av den ekonomiska utvecklingen i Sverige antagit en BNP-tillväxt i OECD-området på i genomsnitt 2 % per år för åren 1983 – 1990 och att konsumentpriserna samtidigt stiger med 5 % per år. Utredningen antar vidare att världshandelns tillväxt kommer att dämpas under 1980-talet bl.a. på grund av en förstärkning av de protektionistiska tendenserna.

De krav som finans- och budgetpolitiken måste uppfylla preciserades i riksdagens ställningstagande till inriktningen av den ekonomiska politiken på medellång sikt. Därvid slogs fast att finanspolitiken även under de närmaste åren måste vara klart restriktiv så att budgetunderskottet kan reduceras ytterligare. Endast en sådan utveckling av saldot är förenlig med en återgång till samhällsekonomisk balans – och främst då återställandet av den fulla

sysselsättningen – inom rimlig tid.

Det offentliga finansiella sparandet måste succesivt bringas i jämvikt genom att det statliga budgetunderskottet minskas. Detta är nödvändigt för att det totala inhemska finansiella sparandet skall bli tillräckligt stort. Nivån på detta sparande måste vara så stort att det dels skapar ett visst permanent bytesbalansöverskott och dels samtidigt kan finansiera den fortsatta ökningen av de produktiva investeringarna som är nödvändig för att uppnå samhällsekonomisk balans.

De finansiella perspektiven och kraven på finanspolitiken under de kommande åren belyses även av resultaten av årets långtidsbudget för perioden 1985/86-1988/89. Långtidsbudgeten är ingen prognos utan en ren framskrivning av utgifter och inkomster under vissa antaganden, främst om oförändrade regler för de statliga utgifterna och oförändrade skattesatser samt vissa antaganden om kostnadsutvecklingen. I ett gynnsamt scenario, med antaganden om låga nominella lönekostnadsökningar, låga prisökningar och en positiv reallöneökning, stiger budgetunderskottet under de allra närmaste åren för att sedan successivt sjunka. Vid en snabbare inflation skulle budgetunderskottet åter börja öka på ett sätt som skulle omöjliggöra samhällsekonomisk balans under överskådlig tid.

Även i alternativet med gynnsamma antaganden om pris- och löneutvecklingen överskrider dock budgetunderskottet den nivå som i olika sammanhang, inkl. i de samhällsekonomiska s.k. treårskalkyler som redovisats i årets reviderade finansplan, bedömts som förenlig med att de samhällsekonomiska målen uppnås.

I en lång rad sammanhang har slagits fast att samhällsekonomisk balans endast kan återställas om inflationen dämpas och resurserna i ökad utsträckning styrs in mot investeringar och en förstärkning av utrikesbalansen.

Detta i sin tur kräver att fortsatta ansträngningar görs för att underlätta en sådan utveckling. Vad gäller den offentliga sektorns utveckling är det nödvändigt att den strama utgiftspolitiken fortsätter. Enligt långtidsutredningens huvudalternativ skulle kravet på balans i ekonomin år 1990 innebära att den offentliga konsumtionen bara skulle få öka med 0,5 % årligen. För att en sådan utveckling skall vara möjlig krävs bl a följande inriktning av den offentliga utgiftspolitiken.

- Åtgärder måste vidtas för att effektivisera den offentliga verksamheten och i vissa fall förändra dess organisations- och finansieringsformer.
- Endast de allra mest angelägna reformerna bör genomföras. Omfattningen av dessa utgiftsökningar måste hållas nere, samtidigt som de finansieras genom minskning av andra utgifter.
- Utgiftsbegränsningar måste åstadkommas på vissa områden.
- Arbetet med att begränsa automatiken i statsutgifternas tillväxt måste fortsätta.

Självfallet innebär detta att alla utgiftsområden inom den offentliga sektorn måste bli föremål för kritisk granskning. Statens utgifter för totalförsvaret uppgår budgetåret 1984/85 till drygt 25 000 m.kr. Detta utgör ca 3,4 % av bruttonationalprodukten och ca 10 % av statens totala utgifter exkl. statsskuldsräntor.

Långtidsutredningens kalkyler omfattar som nämnts tiden fram till år 1990, medan det kommande försvarsbeslutet avser perioden 1987 – 1992 och i praktiken har följdverkningar ytterligare ett antal år. Det saknar givetvis inte intresse för försvarskommittén hur den svenska ekonomin kan komma att utvecklas under 1990-talet. Långtidsutredningen har gjort analyser om 1990-talets utveckling som bygger på förutsättningen att balansen i den svenska ekonomin återupprättas fram till år 1990. Under resten av 1990-talet måste den totala konsumtionstillväxten begränsas för att huvuddelen av den svenska ekonomins resurstillväxt i stället skall kunna kanaliseras till näringslivets investeringar och till exporten.

Om strategin för resten av 1980-talet lyckas, visar kalkylerna på att utrymmet för att öka konsumtionsstandarden under 1990-talet kommer att förbättras, även om en återgång till 1960-talets och det tidiga 1970-talets utveckling knappast kan uppnås.

6 Svensk säkerhetspolitik: Inledning

Samspelet mellan vår alliansfria utrikespolitik och våra totalförsvarsansträngningar

I rapportens inledande kapitel fastslogs bl.a. att Sveriges säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling. Därvid underströks målet att bidra till fortsatt lugn och stabilitet i Norden och att minska riskerna för att Sverige dras in i krig och konflikter.

I våra strävanden att säkerställa dessa mål utformas Sveriges säkerhetspolitik väsentligen i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitiken. Huvudlinjen i denna politik är neutralitetspolitiken, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Sverige har valt denna handlingslinje därför att den bäst gagnar våra övergripande säkerhetspolitiska mål. Neutralitetspolitiken är inte ett utflöde av andra staters önskemål eller krav. Den är inte internationellt garanterad eller traktatbunden. Inte heller innehåller folkkrätten några regler för hur en politik syftande till neutralitet i krig skall utformas i fredstid. Det är vi själva som valt denna politik och som bestämmer dess innehåll.

Neutralitetspolitiken förutsätter att omvärlden kan hysa förtroende och respekt för vår vilja och förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. Detta förtroende grundläggs genom vårt agerande i fred, genom en långsiktig, fast och konsekvent utrikespolitik och genom ställningstaganden i övrigt som understryker vår beslutsamhet att stå obundna. En aktiv utrikespolitik, syftande till avspänning, internationell nedrustning och fredlig utveckling är ett väsentligt inslag i den svenska säkerhetspolitiken.

Neutralitetspolitiken förutsätter vidare en fast och konsekvent försvarspolitik, som redan i fred skapar förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss. Ett starkt och allsidigt totalförsvar gör säkerhetspolitiken trovärdig. Styrkan och inriktningen av detta totalförsvar bestämmer vi själva.

Sveriges säkerhet är i hög grad beroende av den internationella utvecklingen i stort, särskilt utvecklingen i vårt närområde. Den säkerhetspolitiska situationen i vår omvärld är av stor betydelse för avvägningen mellan

säkerhetspolitikens olika medel. Denna avvägning är inte en gång för alla given, utan måste bestämmas med hänsyn till rådande förhållanden. Samtidigt gäller att säkerhetspolitiken måste präglas av långsiktighet och konsekvens.

Utrikespolitiken och försvarspolitiken utgör sålunda de centrala dimensionerna i den svenska säkerhetspolitiken. Det är den samlade styrkan i våra säkerhetspolitiska åtgärder som underbygger vår bestämda föresats att i alla lägen slå vakt om alliansfriheten och neutraliteten, och att i händelse av krig till det yttersta värna vår frihet och vårt oberoende.

7 Utrikespolitiken

7.1 Alliansfrihet och neutralitet

Den aktiva och alliansfria svenska utrikespolitiken syftar till att främja en fredlig utveckling i vår omvärld, att förhindra konflikter, att undanröja konfliktorsaker samt att även i övrigt främja och tillvarata Sveriges säkerhetsintressen. En utrikespolitik som bekräftar vår fasta vilja att stå fria och obundna är grundläggande för utformningen av den svenska säkerhetspolitiken. Alliansfriheten i fred syftande till neutralitet i krig ligger orubbligt fast.

Neutralitetsbegreppet har sina rötter i 1800-talet. Karl XIV Johans omorientering av utrikespolitiken skapade realpolitiska förutsättningar för en svensk neutralitetspolitik. De väsentliga principerna för denna formulerades på 1830-talet mot bakgrund av en hotande konflikt mellan Ryssland och England.

Att vårt land kunde hålla sig utanför de två världskrigen skapade hos det svenska folket ett grundmurat förtroende för neutraliteten som bärande princip i vår säkerhetspolitik. Efter det misslyckade försöket 1949 att bilda ett skandinaviskt försvarsförbund och mot bakgrund av det föregående decenniens erfarenheter utformades den moderna svenska neutralitetspolitiken, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig.

De folkrättsliga regler som än idag gäller för staters uppträdande i krig och neutralitet tillkom 1907 genom de s.k. Haag-konventionerna. Neutraliteten får sin folkrättsliga innebörd först i ett krig mellan främmande makter. Det är då Haag-konventionerna träder i kraft för såväl neutrala som krigförande, och folkrättsligt binder dessa parter.

En grundläggande skyldighet – och rättighet – vid neutralitet är att ingripa mot att krigförande part utnyttjar en neutral stat för krigshandlingar. Tillgripande av militära åtgärder för att förhindra sådana kränkningar är folkrättsligt sanktionerat, och kan inte användas som förevändning för fientligheter mot en neutral stat. Även om folkrätten inte ställer några krav på omfattningen eller inriktningen av en neutral stats försvar förutsätts den neutrala staten besitta en tillräcklig militär förmåga för att med egna resurser hävda sin territoriella integritet och avvisa försök att militärt utnyttja territoriet.

Den svenska neutralitetspolitiken omfattar allt det som vi gör för att skapa trovärdighet för vår vilja och förmåga att iaktta folkrättslig neutralitet i händelse av krig i vår omvärld. Det är, som tidigare framhållits, vi själva som

bestämmer politikens innehåll. Att vi därvid vägleds av vår uppfattning om vad som gagnar tilltron i omvärlden till våra avsikter är uppenbart. Det är dock Sveriges sak – och endast Sveriges sak – att utforma sin neutralitetspolitik.

Internationella bindningar vilka gör möjligheten att iaktta neutralitet illusorisk kan inte accepteras. Detta innebär att vi inte kan delta i ett förpliktande utrikespolitiskt samarbete inom en grupp stater med syfte att utforma gemensamma ståndpunkter. Gränser sätts också för våra möjligheter att gå med på en överflyttning av beslutanderätten från nationella till internationella organ. Vi räknar även i fortsättningen med ett nära och omfattande ekonomiskt samarbete över gränserna. Åtgärder kan emellertid behöva vidtas för att hindra att Sverige i alltför hög grad blir beroende av andra stater för försörjningen med viktiga varor eller tjänster. Ett alltför starkt beroendeförhållande kan utnyttjas för att kräva politiska och militära favörer.

Sverige har alltid ett intresse av att stärka förtroendet för vår neutralitetspolitik genom att upprätthålla goda och stabila förbindelser med de ledande länderna i de båda maktblocken. Det är också från neutralitetspolitisk synpunkt viktigt att vi, speciellt i lägen där förbindelserna utsätts för påfrestningar, har öppna diplomatiska förbindelser med stater av betydelse för vår säkerhet. Det är ett grundläggande svenskt krav att de goda förbindelser vi ständigt strävar efter med andra stater skall vila på ömsesidig respekt för folkrättens principer.

Sverige verkar också för att stärka FN:s auktoritet och att ge organisationen bättre möjligheter att upprätthålla internationell fred och säkerhet. I arbetet för en fredligare värld är även vår strävan att öka respekten för folkrätten av stor betydelse.

De förbättrade tekniska möjligheterna att tillvarata ekonomiskt värdefulla tillgångar i havet och på havsbotten har ibland medfört konkurrerande anspråk mellan stater i fråga om utsträckningen av ekonomiska zoner. Även Sverige berörs av sådana frågor. Sverige strävar härvid, liksom i andra mellanstatliga frågor, efter lösningar i enlighet med internationella rättsregler.

Den svenska neutralitetspolitiken innebär inte åsiktsneutralitet i förhållande till skilda värderingar och synsätt i omvärlden. Svenska ställningstaganden grundas på värderingar som kommer till uttryck i vårt demokratiska samhälle och inte på någon strävan att finna en mittpunkt mellan motstridiga internationella synsätt.

Trots ett ökat strategiskt stormaktintresse för det nordiska området har läget i Norden kännetecknats av ett betydande mått av stabilitet. En viktig förklaring till detta är de nordiska ländernas säkerhetspolitik och att stormakterna har kommit att bedöma det grundläggande säkerhetspolitiska mönstret i Norden som möjligt att förena med sina intressen. Den svenska neutralitetspolitiken ingår som en vital beståndsdel i detta mönster. Det är ett grundläggande svenskt intresse att omvärlden kan lita på att denna vår politik ligger fast.

Det är av vikt, att omvärlden är övertygad om såväl vår vilja som vår förmåga att i alla lägen fullfölja vår neutralitetslinje. Denna betraktas som en varaktig och värdefull faktor för nordisk och europeisk säkerhet. Uttalanden

av stater i öst och väst ger oss stöd för uppfattningen att den svenska neutralitetspolitiken bedöms som trovärdig. För att kunna bidra till en lugn och stabil utveckling i Norden får vår politik inte skapa vare sig farhågor eller förväntningar hos någon av stormakterna. Det är därför av stort värde att den svenska neutralitetspolitikens innebörd även fortsättningsvis är klar och tydlig för omvärlden. Den djupa folkliga förankring som neutralitetspolitiken har spelat i detta sammanhang en betydelsefull roll.

7.2 Sveriges engagemang i internationella avspännings- och nedrustningssträvanden.

Sveriges internationella agerande till förmån för avspänning, rustningskontroll och nedrustning utgör ett viktigt led i vår allmänna säkerhetspolitik. Syftet med vår nedrustningspolitik är ytterst att främja Sveriges säkerhet genom att dels minska den internationella spänningen och dels motverka de risker för öppen konflikt som utöver de grundläggande politiska motsättningarna även skapas av den pågående kapprustningen i sig.

Sveriges engagemang i de internationella avspännings- och nedrustningssträvandena har som en viktig utgångspunkt att den pågående kapprustningen måste hejdas och att en styrkebalans mellan stormaktsblocken kan och bör upprättas på en väsentligt lägre nivå än dagens. Alternativet är en fortsatt kapprustning och en alltmer osäker värld. Målet för de svenska nedrustningssträvandena är att få till stånd internationell nedrustning i former som inte ger någon part ett övertag, men väl ökad säkerhet åt det internationella samfundet som helhet. Det yttersta målet är att ersätta en säkerhet som är beroende av ständigt ökande rustningar med en gemensam säkerhet som i grunden är politisk och som vilar på ömsesidigt förtroende.

Sveriges långvariga engagemang i de internationella förhandlingarna på nedrustningsområdet har lett till att möjligheterna att spela en aktiv och konstruktiv roll kommit att bli större än vad som normalt gäller för en liten stat. Vår alliansfria ställning, i förening med vår tekniska sakkunskap i många av nedrustningsförhandlingarnas sakfrågor, ger oss speciella möjligheter till insatser. Nedrustningsområdet har därigenom blivit ett viktigt tillämpningsområde för en aktiv svensk utrikespolitik. Detta senare gäller såväl FN och i nedrustningskonferensen i Genève som i regionala förhandlingar och då särskilt den europeiska säkerhetskonferensen, ESK, och de specialkonferenser som äger rum inom ESK-processens ram.

Ett dominerande säkerhetspolitiskt motiv bakom den svenska politiken på detta område är naturligtvis strävan att förhindra krig. I kärnvapenåldern föreligger en ständig risk att ett konventionellt krig kan eskalera till kärnvapenkrig och därmed ytterst hota mänsklighetens existens. Hotet om ett kärnvapenkrig är det allvarligaste som det internationella samfundet står inför. Detta hot gäller kärnvapenstaterna såväl som de kärnvapenfria staterna.

Kärnvapenfrågorna intar en central plats i den svenska nedrustningspolitiken. Sverige har i olika internationella förhandlingsfora sedan länge medverkat i försök att förmå kärnvapenmakterna att upphöra med kärnvapenkapprustningen och inleda en nedrustningsprocess på detta

område. Vår anslutning till det s.k. icke-spridningsfördraget (NPT) och vår strävan att allmänt stärka detta och andra instrument som syftar till att hindra kärnvapenspridning tillhandahåller viktiga argument för att av kärnvapenmakterna begära att dessa lever upp till de krav som även i NPT-fördraget ställs beträffande inledande av förhandlingar om kärnvapenedrustning.

Sverige har sedan länge engagerat sig till förmån för ett fullständigt kärnvapenprovstopp. Vi har tagit ett antal förhandlingsinitiativ och därvid kunnat åberopa den kompetens på det seismiska området som byggts upp i Sverige. Sommaren 1983 presenterades från svensk sida i nedrustningskonferensen i Genève utkast till särskilda tekniska protokoll rörande de i provstoppförhandlingarna hittills svårlösta kontrollfrågorna. Sverige har vidare erbjudit sig att inrätta, finansiera och driva ett internationellt datacentrum för seismisk provstoppövervakning.

Sverige har i FN även tagit initiativ till och medverkat i olika expertstudier och framlagt resolutionsförslag exempelvis om kärnvapenfrysning. FN utgör även ett viktigt forum för långsiktig internationell opinionsbildning. Syftet med denna opinionsbildning och studieverksamhet är att skapa det nödvändiga underlaget för framtida förhandlingar på olika delområden.

Exempel på sådana områden är sambandet mellan nedrustning och utveckling, metoder för rapportering av och jämförelser mellan militärutgifter i olika länder, forskning och utveckling för militära ändamål, den marina kapprustningen, samt olika säkerhetsbegrepp.

För att sprida kunskap på detta område stöder Sverige den oberoende internationella forsknings- och studieverksamhet som bedrivs av fredsforskningsinstitutet SIPRI. SIPRI:s verksamhet syftar till att utöka och bredda det faktaunderlag som ställs till regeringars och en internationell allmänhets förfogande på nedrustningsområdet.

Sveriges strävan att motverka kärnvapenhotet riktar sig självfallet även och i hög grad till förhållandena i vårt närområde, det nordiska området liksom Europa som helhet. Strävan att minska kärnvapenhotet i vårt närområde är ett viktigt led i Sveriges säkerhetspolitik.

Sverige verkar därför för att främja tillkomsten av en kärnvapenfri zon i Norden. Syftet är att stärka Sveriges och de övriga nordiska ländernas säkerhet. Icke minst diskussionen i zonfrågan inom och mellan de nordiska länderna utgör ett värde i sig genom att understryka ländernas kärnvapenfrihet. En kärnvapenfri zon i Norden syftar till att minska risken för kärnvapenanvändning mot zonstaterna. Samtidigt skulle den kunna utgöra ett bidrag till strävandena att minska kärnvapens roll i Europa. Från svensk sida har framhållits att kärnvapen som primärt är avsedda eller lämpade för mål i den tilltänkta kärnvapenfria zonen bör dras bort från närområdet och att ett zonarrangemang också måste omfatta förpliktelser rörande kärnvapenfrihet i Östersjön.

En nordisk kärnvapenfri zon är ett regionalt arrangemang som berör flera skilda stater, i första hand de nordiska ländernas men också maktblockens förhållanden. Den kan därför inte förverkligas utan medverkan från berörda parter.

Riksdagens utrikesutskott uttalade hösten 1984:

”Utskottet finner det tillfredsställande att de nordiska regeringarna, utifrån sina olika säkerhetspolitiska utgångspunkter, igångsatt egna utredningsarbeten och gemensamt åsiktsutbyte kring frågan om en kärnvapenfri zon i Norden. Utskottet utgår ifrån att regeringen fortsätter sitt arbete i fråga om utredningar och analyser samt håller fortsatt nära kontakt med övriga nordiska regeringar i frågan, för att undersöka om en gemensam grund finns mellan de nordiska länderna i syfte att skapa en kärnvapenfri zon i Norden som ett led i arbetet för ett kärnvapenfritt Europa.”

Detta uttalande återspeglar den enighet som föreligger i riksdagen i denna fråga.

Sverige stöder vidare förslaget om en korridor fri från slagfältskärnvapen i Centraleuropa. Upprättandet av en sådan korridor eller andra åtgärder som verkar i samma riktning skulle kunna bidra till att höja kärnvapentröskeln i Europa, minska den militära spänningen och därmed utgöra en betydelsefull förtroendeskapande åtgärd.

Förtroendeskapande åtgärder, syftande till att minska den militära spänningen, ingår som en viktig beståndsdel i den balanserade uppsättning av åtgärder som deltagarna i Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) år 1975 i samband med undertecknandet av ESK:s slutakt enades om för att främja avspänningspolitiken. Den grundsyn som arbetet inom ESK-processen baseras på är att avspänningssträvandena måste åstadkommas under beaktande av de olika inom- och mellanstatliga förhållanden som ligger till grund för konflikter och motsättningar. En viktig förutsättning för framgång i det fortsatta avspännings- och fredsarbetet är att ESK-överenskommelsen fäster vikt inte bara vid avspänningssträvanden på det militära området utan även tillmäter andra områden inom ESK:s slutakt, såsom respekten för mänskliga rättigheter, ekonomiskt och kulturellt samarbete, m.m., likvärdig betydelse. Sverige har ett intresse av att aktivt främja framsteg inom alla delområden som i ESK-processen formar sig till en helhet. Med hänsyn till såväl vårt värdskap som vår traditionella roll i det internationella nedrustningsarbetet är det naturligt att Sverige ägnar särskild uppmärksamhet åt den nu pågående Stockholmskonferensen om säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder och nedrustning i Europa.

I Stockholmskonferensen har Sverige tillsammans med övriga neutrala och alliansfria stater lagt fram omfattande förslag till förtroende- och säkerhetskapande åtgärder, som syftar till att minska risken för militär konflikt i Europa. Från svensk sida har därvid bl.a. särskilt markerats vikten av att de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna skall göras tillämpliga på Östersjön, utan att dess ställning såsom en del av det fria havet ändras. Sverige har också understrukit betydelsen av att uppnå en balanserad överenskommelse, som tillgodoser såväl de politiska som de militära aspekterna på säkerheten. Vad beträffar de militära aspekterna har från svensk sida framhållits önskvärdheten av konkreta åtaganden rörande föranmälningar och observatörsutbyte i samband med militära aktiviteter samt begränsningar av dessa för att öka förtroendet mellan ESK-staterna och minska risken för felbedömningar och misstag.

Ett fullföljande av Sveriges aktiva engagemang i internationella avspännings- och nedrustningssträvanden bör vara ett självklart och viktigt långsiktigt led i vår säkerhetspolitik. Betydelsen av nedrustningsansträng-

ningar snarast tilltar i skeden då rustningstakten ökar. Till grund för en aktiv nedrustningspolitik ligger även insikten om att kapprustningen inte bara utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet utan även är en fara för freden genom att den lägger hinder i vägen för den massiva resursöverföring som krävs om fattigdomen och nöden i utvecklingsländerna skall kunna hävas. Kapprustningen leder till ett orimligt slöseri med knappa globala resurser.

Vidare är det naturligt för ett land som Sverige att verka för att stärka folkrätten och för att främja en internationell rättsordning, som kan utgöra ett skydd inte minst för de små staterna. Därför har Sverige alltid slagit vakt om FN-stadgan och FN:s roll i den internationella politiken. Vi strävar efter att förstärka det multilaterala förhandlingsarbetet och göra det möjligt för FN att spela den roll som dess stadga föreskriver. För alla länder är det väsentligt att delta i förhandlingar om problem som nära berör deras egen säkerhet. Det finns annars en risk för att problemen löses på ett sådant sätt, att deras egna säkerhetspolitiska intressen förbises. För en neutral stat som Sverige är det naturligt att ställa krav på att en rad frågor på nedrustningsområdet tas upp till förhandlingar i multilaterala förhandlingsorgan. Förhandlingar som uppenbarligen inte är lämpliga eller möjliga att föra på multilateral basis men som likväl har betydelse för Sveriges säkerhet har vi å andra sidan ett starkt intresse att följa så nära som möjligt.

Multilaterala förhandlingslösningar är också en viktig förutsättning för att ingångna avtal i förekommande fall så långt som möjligt får universell anslutning. Arbetet på att genom internationella förhandlingar få till stånd traktatsrättsliga regleringar bl.a. på nedrustningsområdet är ett led i denna strävan. Under en lång följd av år har Sverige sålunda bl.a. aktivt verkat för att öka respekten för krigets lagar. Detta arbete ledde år 1981 till ett positivt resultat genom tillkomsten av FN-konventionen om begränsningar i användningen av vissa särskilt inhumana vapen, bl.a. napalm.

Utöver vad som här anförts om vårt intresse av att fullfölja en politik för avspänning och nedrustning för att bidra till att minska risken för krig finns, avslutningsvis, skäl att ta fasta på att de internationella nedrustningsförhandlingarna på senare år kommit att beröra frågor som också direkt angår förhållanden i vårt närområde och vår försvarspolitik. I första hand åsyftas härmed den förhandlingsmateria som är under behandling inom ramen för Stockholmskonferensen. Försvarskommittén har i direktiven givits i uppdrag att studera hur vår politik i internationella nedrustningsfrågor och andra förhandlingar om internationell säkerhet kan samordnas med och förstärka övriga delar av säkerhetspolitiken. I direktiven sägs vidare att kommittén bl.a. bör överväga vilka tänkbara rustningskontroll- och nedrustningsåtgärder som är särskilt betydelsefulla för Sveriges säkerhet och hur dessa påverkar Sveriges totalförsvar. Kommittén får således anledning att återkomma till dessa frågor i nästa skede av arbetet.

7.3 Handels- och biståndspolitiken

Även i handelspolitiskt avseende iakttar Sverige den alliansfria politikens grundläggande principer. Vi har avhållit oss från handelspolitiska bindningar som kan skada neutralitetspolitikens trovärdighet. Vi har strikt följt principen att inte medverka i andra handelssanktioner än sådana som beslutats av FN:s säkerhetsråd.

Den allmänna handelspolitiska utvecklingen under efterkrigstiden har underlättat dessa strävanden. Världshandelns frigörelse från regleringar och sänkningarna och harmoniseringen av tullarna, främst inom ramen för GATT, har fått till följd att handelsströmmarna alltmer bestäms av ekonomiska snarare än politiska faktorer. Den internationella handels starkt multilaterala inriktning och reglerna om icke-diskriminering minskar samtidigt riskerna för att små länder utsätts för påtryckningar från stora handelsnationer eller handelsblock.

De risker för ökad regionalisering av den internationella handeln som kunnat iaktas är i detta perspektiv oroväckande. Svensk handelspolitik bör utformas så att vi såväl genom vårt eget handlande som genom internationella förhandlingar motverkar ekonomiskt och politiskt motiverade handelsrestriktioner.

Deltagandet i den internationella arbetsfördelningen och anslutningen till en öppen världshandel har ökat den svenska ekonomins styrka. En stark ekonomi är ägnad att öka landets politiska självständighet liksom vår handlingsfrihet. Den minskar risken för ekonomiska påtryckningar, stärker medborgarnas vilja att försvara landet och ökar möjligheterna att finansiera försvarsansträngningarna.

En öppen internationell handel ökar också ländernas ömsesidiga beroende. Denna utveckling stärker intresset av andra länders ekonomiska framåtskridande. Detta har en positiv effekt på den internationella politiska situationen.

Samtidigt innebär den ökande internationella arbetsfördelningen en ökad sårbarhet för ekonomiska påtryckningar från omvärlden. Detta gäller särskilt i tider av kriser och krig, då vi måste räkna med att vår utrikeshandel kan komma att minska kraftigt. Svensk handelspolitik måste redan i fredstid utformas så, att landets självständighet befrämjas och förmågan att motstå ekonomiska påtryckningar stärks.

Den svenska utrikespolitiken har, mot bakgrund av den växande klyftorna mellan i- och u-länderna och mellan olika kategorier u-länder, också kommit att präglas av ett aktivt engagemang utanför Norden och Europa. Under en 25-årsperiod har Sverige avsatt mer än 100 miljarder kr i 1985 års penningvärde för bistånd till u-länderna. I statsbudgeten för 1985/86 uppgår biståndet till 8 miljarder kronor motsvarande ca 1 % av BNI. Våra utvecklingsinsatser sker i syfte att förverkliga de övergripande målen för det svenska biståndet: resurstillväxt, ekonomiskt och politiskt oberoende, ekonomisk och social utjämning samt demokratisk samhällsutveckling.

Det finns emellertid ytterst också en säkerhetspolitisk grund för denna politik. Om klyftorna inom u-länderna och mellan dem och de rika länderna fortsätter att öka, växer också spänningarna i världen och därmed riskerna för väpnad konfrontation. Det är därför även av detta skäl betydelsefullt att

Sverige tillsammans med övriga industriländer bidrar till ökad resursöverföring.

Mer än hundra militära konflikter har förekommit sedan andra världskriget. De flesta har utspelats i tredje världens länder. Man kan notera en benägenhet att söka militära lösningar på problem vilkas orsaker ofta står att finna i politiska, ekonomiska och sociala missförhållanden. Inre oroligheter, nationella och regionala konflikter i tredje världen har i många fall också kommit att utnyttjas av stormakterna i deras globala militärstrategiska agerande.

I det svenska - och nordiska - biståndet har länderna i södra Afrika intagit en särställning. Genom de starka politiska motsättningar som råder i regionen har vårt bistånd kommit att få en viktig politisk dimension. Ekonomiskt och militärt dominerar Sydafrika i hela södra Afrika. Med dess grannländer, de s.k. frontstaterna, har ett omfattande utvecklingssamarbete byggts upp för att bidra till att bryta detta beroende. Sverige ger även omfattande stöd till befrielseörelser i Södra Afrika.

Trots att stora delar av världens befolkning lever i djup misär anser sig många u-landsregeringar nödsakade att avdela betydande resurser för militär uppbyggnad i stället för till social och ekonomisk utveckling. Detta riskerar att ytterligare öka osäkerheten och spänningarna. Det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan fred och utveckling gör det naturligt att arbetet med att säkra resurser för utveckling också förenas med ansträngningar att främja internationell fred och säkerhet och förebygga väpnade konflikter.

I detta avseende utgör både det bilaterala och multilaterala biståndet en del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

8 Försvarspolitik

Försvarskommittén redovisar i det följande sin syn på totalförsvarets roll och uppgifter i stort inom ramen för Sveriges säkerhetspolitik.

Som del av säkerhetspolitiken fordras en fast och konsekvent försvarspolitik som inger respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos svenska folket. Totalförsvaret skall i första hand vara fredsbevarande genom att ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att en angripares förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna. Ett så utformat totalförsvaret utgör ett väsentligt bidrag till lugn, stabilitet och en begränsad stormaktsnärvaro i det nordiska området i fred och i internationella kriser. Det är därtill en förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt närområde.

Det nordeuropeiska och nordatlantiska området har till följd av utvecklingen under de senaste 15-20 åren fått ökad militärstrategisk betydelse för maktblocken. Detta läge torde bestå under överblickbar tid. Därigenom föreligger en ökad risk för att det nordiska området kan beröras redan i inledningsskedet av en väpnad konflikt mellan maktblocken.

Totalförsvarets planering bör utgå från att militära angrepp på Sverige utgör led i en konflikt mellan stormaktsallianserna. Sådana angrepp kan då antas syfta till att utnyttja Sverige som genomgångs- och basområde för militära operationer riktade mot mål i vårt närområde samt till att hindra motparten från ett sådant utnyttjande.

Tillgång till svenskt område inklusive vårt luftrum kan vara av betydande militärt värde för var och en av stormaktsallianserna i samband med ett krig dem emellan. Värdet av att kunna utnyttja svenskt område respektive det hot för motparten som ligger däri förstärks av den militärtekniska utvecklingen och då särskilt de ökade räckvidderna hos stormakternas taktiska flyg. Även tillkomsten av kryssningsrobotar med stor räckvidd är av betydelse i detta sammanhang.

Stormakternas väsentligaste militära intressen för vårt område torde vara förknippade med dess eventuella utnyttjande i ett konventionellt krig. Ett kärnvapenkrig skulle med största sannolikhet få ett kort förlopp under vilket stormakterna tvingas koncentrera sig helt på att få ett slut på kriget och klara sin egen fortsatta existens. Skulle Sverige fortfarande stå utanför ett storkrig då detta trappas upp till kärnvapennivå är det därför mycket osannolikt att ett angrepp – med eller utan kärnvapen – skulle inledas mot vårt land.

Däremot kan Sverige drabbas av omfattande sidoverkningar då kärnvapen sätts in i andra länder.

Försök att utnyttja svenskt område kan få formen av krav understödda av militärt hot eller ytterst en invasion av vårt land. Den tidigare redovisade bedömningen att angrepp på Sverige skulle utgöra led i ett krig mellan maktblocken innebär att ingetdera av dessa rimligen kan utnyttja mer än en begränsad del av sina resurser för angrepp mot vårt land. Storleken av denna del låter sig dock inte lätt fastställas. Det kan konstateras att antalet kvalificerade förband inom den svenska försvarsmakten minskat under de senaste årtiondena. Det grundläggande målet för försvarspolitiken – att göra en angriparens uppoffringar i samband med försök att invadera eller på annat sätt utnyttja vårt land väsentligt större än hans tänkbara fördelar med angreppet – ligger dock även fortsättningsvis inom Sveriges ekonomiska och tekniska möjligheter.

Ett militärt angrepp skall kunna mötas varifrån det än kommer. Våra stridskrafter skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena för att därigenom i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. Man kan emellertid inte bortse från risken att en angripare lyckas tränga djupt in i vårt land. Därför måste ett effektivt och uthålligt motstånd kunna föras i organiserade former i varje del av landet, även inom sådana områden som angriparen har tagit. Befolkning och egendom skall skyddas och den livsnödvändiga försörjningen tryggas. Samhällets väsentligaste funktioner skall säkerställas. Försvarsviljan underbyggs genom att befolkningen är förvissad om att det finns en effektiv totalförsvarsplanering för dessa svåra förhållanden. Det är angeläget att också försök från angriparens sida att genom propaganda undergräva vår motståndsanda effektivt motverkas.

Vår planering skall även fortsättningsvis utgå från att någon form av politisk förvarning erhålls inför en utveckling i vår del av världen som skulle kunna aktualisera ett väpnat angrepp. Samtidigt noteras de stora svårigheterna att i en utdragen kris rätt tolka andra staters avsikter och åtgärder. Speciellt gäller detta under skeden av hög politisk spänning mellan maktblocken och återkommande variationer i militära beredskapen. Även om det står klart att militära operationer förbereds kan det vara svårt att förutsäga deras närmare syfte och riktning. Den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter förstärker möjligheterna att inleda angrepp överraskande. Trots att möjligheterna att upptäcka mera omfattande militära förberedelser består eller t.o.m. ökar måste därför problemen rörande överraskande angrepp i dess olika aspekter ägnas fortsatt uppmärksamhet i totalförsvarets planering.

Det är följaktligen väsentligt att vår beredskap snabbt och flexibelt kan anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder inom hela totalförsvaret. Detta förutsätter att totalförsvaret har en effektiv ledning. Det militära försvaret skall vara utformat och övat så att det i sina huvuddelar är stridsdugligt omedelbart efter en snabbt genomförd mobilisering. Det skall ha förmåga att i ett krigs inledningsskede ta upp försvaret så att mobiliseringen kan fullföljas. Insats av efterhand mobiliserade förband skall kunna ske under pågående mobilisering. Civilförsvarets beredskap skall i första hand bygga på en snabb och säker krigsorganisering

av enheter som i huvudsak är insatsdugliga direkt efter krigsorganiseringen. Andra civila funktioner som är väsentliga för den omedelbara totalförsvarseffekten, däribland transport-, el- och telesystemen samt sjukvården, skall snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden. Det är av vikt att skyddet mot sabotageförband beaktas i ökad utsträckning inom totalförsvaret.

Totalförsvaret skall även inriktas på att möta konsekvenserna av andra säkerhetspolitiska kriser än krig. Sådana kriser kan bli utdragna och kan kännetecknas bl.a. av ekonomisk och handelspolitisk konfrontation. Det är väsentligt för vår säkerhetspolitiska trovärdighet och för vårt totalförsvars styrka i krig att vi kan möta försök till påtryckningar och handelsrestriktioner i sådana situationer.

Redan i fredstid, och i än högre grad under neutralitet vid krig i omvärlden, måste respekten för vår territoriella integritet upprätthållas. Kränkningar av vårt territorium kan aldrig accepteras. Kränkningar i fredstid kan bidra till främmande staters förmåga att i samband med ett väpnat angrepp bekämpa vårt totalförsvar. I neutralitetsslägen kan kränkningar gradvis dra in oss i kriget. Det är väsentligt att vi upprätthåller en helhetsbild av kränkningar av alla slag och ägnar motverkan av dem fortsatt stark uppmärksamhet. Det är av stor vikt att vi fortsätter att förbättra vår förmåga att möta undervattenskränkningar.

Under neutralitet vid krig i vår omvärld skall vårt totalförsvars beredskap och styrka kunna upprätthållas samt samhällets funktion och individens väsentligaste försörjning tryggas.

Vår totalförsvarsplanering med avseende på riskerna för kärnvapenkrig bör även fortsättningsvis ha följande inriktning. Svensk säkerhetspolitik syftar bl.a. till att hålla Sverige utanför ett krig mellan stormaktsblocken. Lyckas vi stå utanför en inledande, konventionell fas av ett storkrig minskar även risken väsentligt att vi blir utsatta för bekämpning med kärnvapen om kriget trappas upp. Ett tillräckligt starkt och allsidigt totalförsvar är en förutsättning för att Sverige skall lyckas i dessa strävanden. En planering till skydd mot effekterna av kärnvapenkrig i vår omvärld kan mildra konsekvenserna för vår del avsevärt. Våra skyddsåtgärder bör också syfta till att öka statsmakternas möjligheter att stå emot hot om kärnvapeninsats mot Sverige. Om kärnvapen skulle sättas in mot Sverige bör befintliga resurser inom totalförsvaret kunna kraftsamlas till att skydda och undsätta befolkningen och bereda de skadade vård.

Ambitionsnivån för skydd mot kemiska stridsmedel bör vara att hindra en angripare att nå stora militära fördelar genom att utnyttja dessa. Sådana skyddsåtgärder skulle verka i avhållande syfte. Civilbefolkningens skydd mot kemiska stridsmedel bör förbättras successivt.

Skyddet mot biologiska stridsmedel bör syfta till att försvåra att insatser görs dolt. Detta skulle med hänsyn till gällande internationella konventioner verka i avhållande syfte.

Förberedelser och överläggningar syftande till militär samverkan med andra stater i krig är uteslutna. Vid anskaffningen av materiel skall vi söka undvika sådana beroendeförhållanden till andra länder som skulle kunna utnyttjas för påtryckningar. Vi måste självständigt kunna utnyttja och underhålla materielen.

En inhemsk försvarsindustri med utvecklings- och produktionskompetens

underlättar uppnåendet av dessa mål. Därtill ökar den möjligheterna att anskaffa materiel som är särskilt lämpad för vår miljö och vårt värnplikts-system. Den ger också möjligheter att välja en egen försvarsprofil som minskar effekten av de vapen och motmedel som maktblocken utvecklar mot varandra.

Ett allsidigt näringsliv med styrka och förmåga att anpassa sig till krisförhållanden är en nödvändig grund för försörjningsberedskapen. Härutöver erfordras kompletterande åtgärder inom totalförsvarets ram.

Totalförsvaret bör vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Av största betydelse är att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst om vårt totalförsvar även i fortsättningen bygger på pliktjänstgöring såsom den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet. Därtill bör framhållas de viktiga insatser som görs i de frivilliga försvarsorganisationerna. Folkrörelserna är av stor betydelse när det gäller att förankra totalförsvarsidén i samhället.

Försvarskommittén kommer i sitt huvudbetänkande att mera ingående redovisa sin syn på totalförsvarets framtida utveckling. En utgångspunkt för kommitténs fortsatta arbete är därvid den allmänna målsättning för totalförsvaret, som lades fast av riksdagen som en del av 1982 års försvarsbeslut:

1. Totalförsvaret är en hela folkets angelägenhet och skall bygga på medborgarnas personliga insatser, som för vapenföra manliga medborgare grundas på allmän värnplikt. Det skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet.
2. Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.

Totalförsvaret skall snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka.

Totalförsvaret skall vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen.

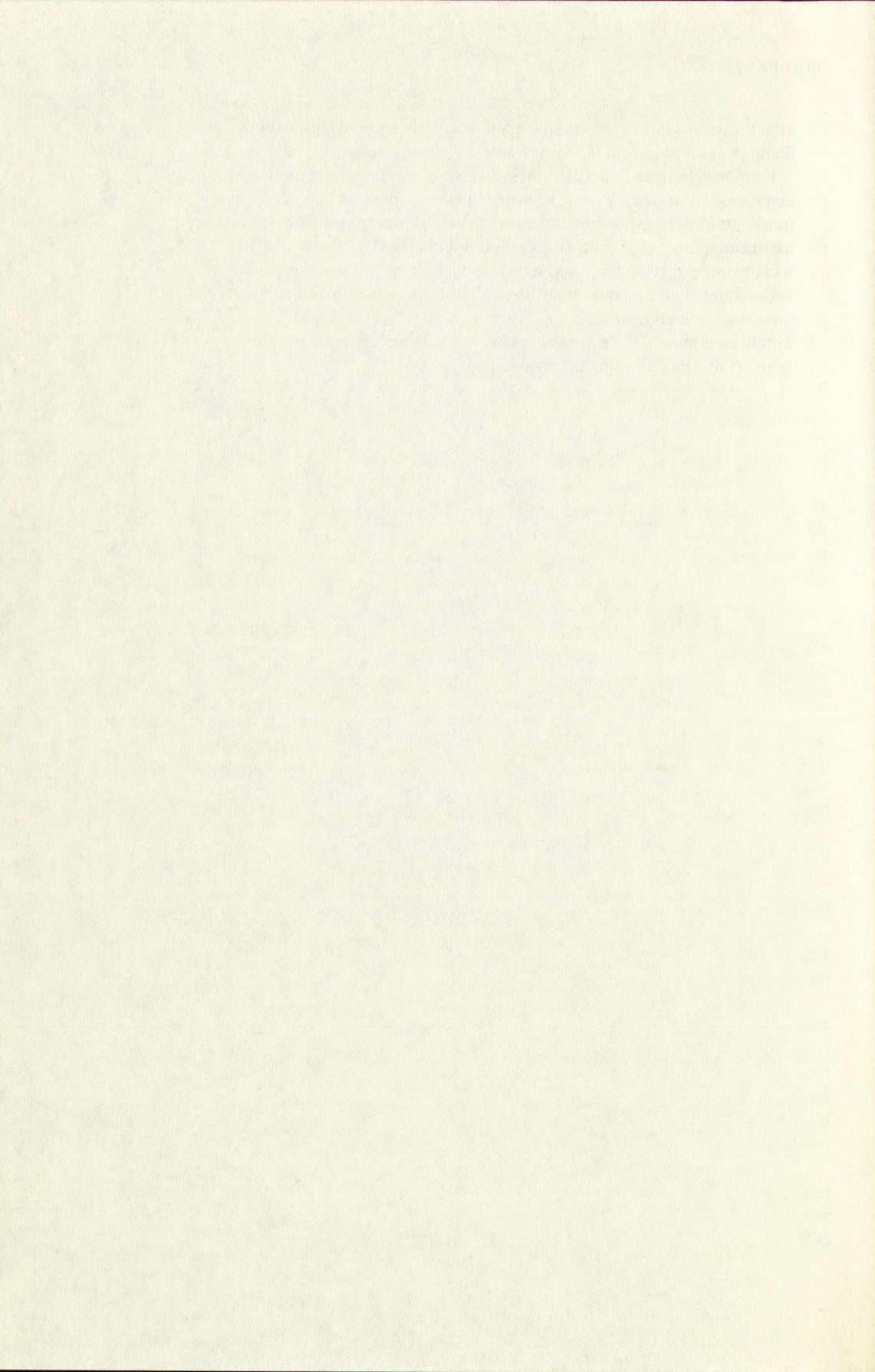
Totalförsvaret skall vara så utformat att resurser kan avdelas för svenskt deltagande i Förenta Nationernas verksamhet i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

3. Under fredstid och under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt skall försvarsmakten avvisa kränkningar av vårt territorium. Civilförsvaret jämte andra berörda grenar av totalförsvaret skall vidta åtgärder för att skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krig i vår omvärld. Det ekonomiska försvaret skall bidra till att trygga vår försörjning om vårt land blir hänvisat till egna försörjningsresurser på grund av i vår omvärld inträffade konflikter.
4. Om Sverige utsätts för angrepp skall försvarsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. I varje del av landet skall bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria

kriget. Civilförsvaret skall skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall samt rädda överlevande vid sådana anfall.

Folkförsörjningen i vidaste bemärkelse skall tryggas genom det ekonomiska försvaret. En fast försvarsvilja skall vidmakthållas och varje försök att undergräva vår motståndanda och tilltron till vår förmåga att motstå angreppet skall motverkas genom psykologiskt försvar. Sjukvård, socialvård, polisväsende, kommunikationer samt annan samhällelig verksamhet skall anpassas med hänsyn till inriktningen av de samlade försvarsansträngningarna.

5. Totalförsvarets olika delar skall samverka och understödja varandra i syfte att nå största möjliga försvareffekt.



9 Kommitténs fortsatta arbete

Kommittén har i föreliggande rapport redovisat sin syn på den säkerhetspolitiska miljö som ger utgångspunkt för utformningen av Sveriges säkerhetspolitik. Slutsatser har dragits beträffande vilka förändringar i den säkerhetspolitiska miljön som är av särskild betydelse för Sveriges säkerhet, vilka förändringar i hotbilden som kan noteras och vilka konsekvenser detta bör få för den svenska säkerhetspolitiken.

Sveriges säkerhetspolitiska läge och principerna för Sveriges säkerhetspolitik som här behandlats utgör grunden för kommitténs fortsatta arbete med att utarbeta förslag beträffande inriktning och utformning av det svenska totalförsvaret efter budgetåret 1986/87. Kommittén kommer därvid att ha anledning återkomma till de säkerhetspolitiska frågorna.

Till grund för kommitténs fortsatta arbete ligger konstatandet att målen för vår säkerhetspolitik, såsom dessa fastslagits av ett antal tidigare försvarskommittéer, kvarstår oförändrade och att Sveriges säkerhet bäst främjas av en säkerhetspolitik vars grundlinje är alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Vikten av ett totalförsvaret som ger trovärdighet åt våra säkerhetspolitiska avsikter bör idag liksom tidigare understrykas.

För kommitténs fortsatta arbete kan ett omfattande underlag förutses föreligga. I enlighet med det tillämpade planeringssystemet är därvid myndigheternas perspektivplaner och perspektivstudier ett väsentligt bidrag liksom särskilda utredningar inom olika områden. Säkerhetspolitiska, strategiska och militärtekniska förändringar liksom samhällets utveckling medför kontinuerliga behov av anpassning och förändringar inom totalförsvaret. Utifrån de allmänna slutsatserna om säkerhetspolitiken kommer kommittén att överväga totalförsvarets framtida styrka, sammansättning och beredskap liksom de olika totalförsvarens roll. Kommitténs fortsatta arbete innefattar många väsentliga problem och avvägningsfrågor som måste lösas inom ramen för totalförsvarets framtida utveckling. Totalförsvaret berör hela landet och hela befolkningen. Det är därför kommitténs förhoppning att med denna rapport bidra till en breddad och fördjupad säkerhetspolitisk debatt inför 1987 års försvarsbeslut.

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
 2. Livsmedelsforskning II. Jo.
 3. Leva som äldre. S.
 4. Rättshjälp. J.
 5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. J.
 6. Förförköp av bostadsrätter. B.
 7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
 8. Beredskapsarbete i AMS-regi. A.
 9. Kulturarbetsförmedling. A.
 10. Pantsättning av patent. J.
 11. Ny räntelag. J.
 12. Skolbarnsomsorgen. S.
 13. Fornlämningar om exploatering. V.
 14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
 15. Handel med alkoholdrycker. S.
 16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
 17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
 18. Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. C.
 19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
 20. Sammanhållen skatteförvaltning. F.
 21. Ökat förtroendemännainflytande i försäkringskassorna. S.
 22. Förskola – skola. U.
 23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet
-

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Rättshjälp. [4]
- Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]
- Pantsättning av patent. [10]
- Ny räntelag. [11]

Försvarsdepartementet

- Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet [23]

Socialdepartementet

- Leva som äldre. [3]
- Skolbarnsomsorgen. [12]
- Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. [14]
- Handel med alkoholdrycker. [15]
- Ökat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. [21]

Finansdepartementet

- Sammanhållen skatteförvaltning [20]

Utbildningsdepartementet

- Fornlämningar och exploatering. [13]
- Förskola - skola [22]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelsforskning II. [2]

Civildepartementet

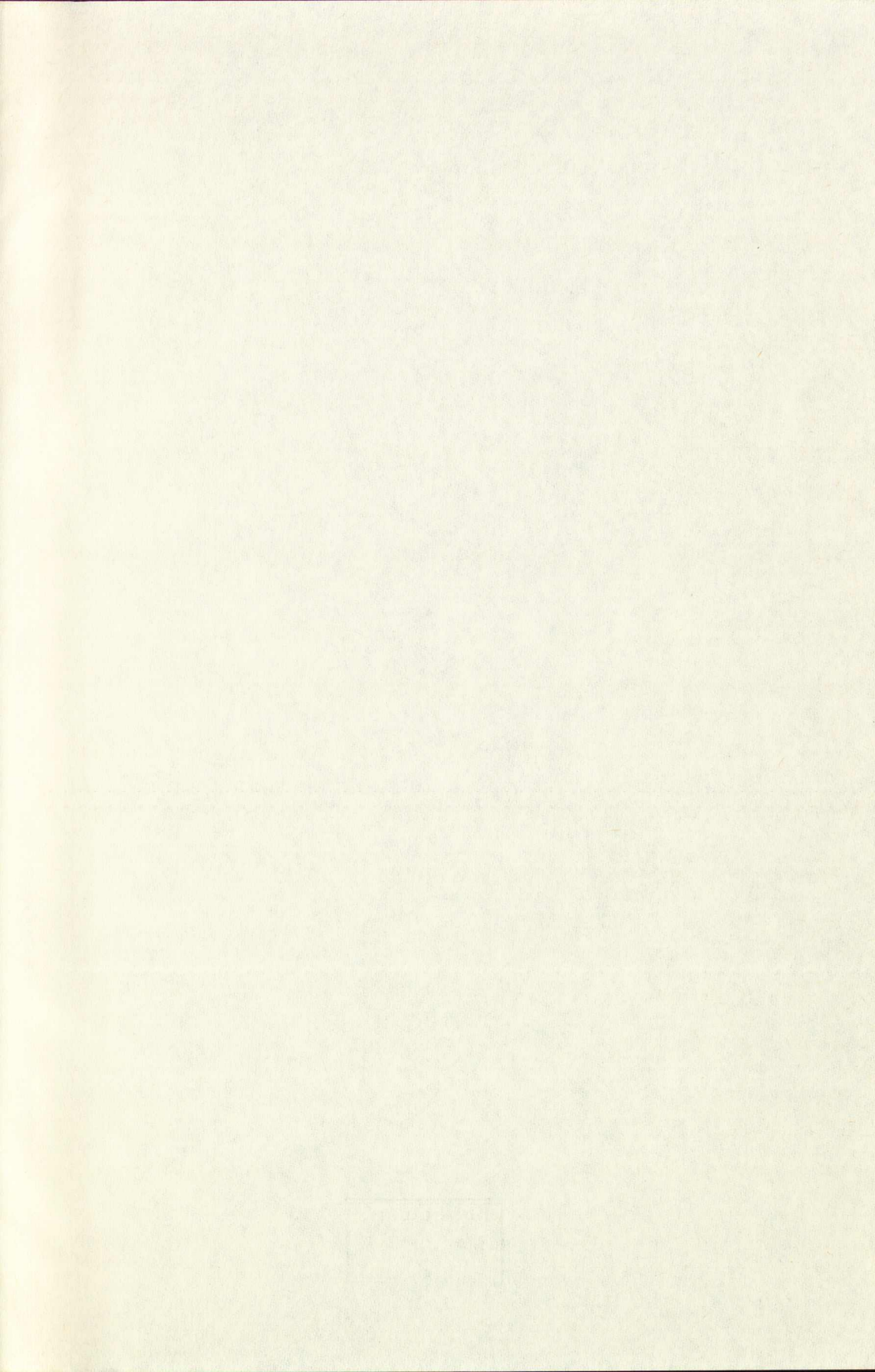
- Församlingar i samverkan. [1]
- Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]
- Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]
- Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. [18]
- Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]
- Beredskapsarbete i AMS-regi. [8]
- Kulturarbetsförmedling. [9]


Bostadsdepartementet

- Förköp av bostadsrätter. [6]



KUNGL. BIBL.
1985-06-25
STOCKHOLM



 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-088336-3
ISSN 0375-250X