

Kärnvapnens återkomst i Nordeuropa

Fredrik Westerlund, Robert Dalsjö och Fredrik Lindvall

En ny och mer instabil säkerhetsordning är under framväxt i Europa, en säkerhetsordning där kärnvapen åter spelar en framträdande roll. Risken för spridning och användning av kärnvapen, inte minst i Asien och Mellanöstern, utgör allvarliga utmaningar för internationell säkerhet, men fokus i denna artikel ligger på kärnvapenfrågans hastiga återinträde i europeisk säkerhetsdebatt och konsekvenserna av detta. Nordeuropa står allt mer i centrum för ett militärstrategiskt positionsspel, vilket medför svåra vägval och dilemman för Sverige.

KÄRNVAPENFRÅGAN TILLBAKA PÅ DAGORDNINGEN I EUROPA

Konflikten djupnar mellan Västvärlden och ett Ryssland som vill riva upp den samarbetsinriktade säkerhetsordningen i Europa. Nästan alla rustningskontrollåtgärder och förtroendeskapande arrangemang i Europa är satta ur spel. Både Washington och Moskva har beskyllt varandra för att bryta mot INF-avtalet, som förbjuder markbaserade medeldistansrobotar. Sammanbrottet för den rysk-amerikanska dialogen om kärnvapen sent år 2014 minskar utsikterna för framtida överenskommelser om strategiska kärnvapen efter det att New START-avtalet löper ut 2021. Därutöver skildrar Ryssland Natos missilförsvar som ett hot mot kärnvapenbalansen. Västvärlden och Nato behöver å sin sida balansera hanteringen av det alltmer aggressiva Ryssland i öst mot hot från Mellanöstern i söder. Samtidigt kämpar Europa med eurokrisen och flyktingvågen (se kapitel *Europas stormakter i ett säkerhetspolitiskt vägskäl – följderna för Sverige*).

Kalla krigets slut innebar att kärnvapenfrågor förlorade sin särställning i den europeiska säkerhetsdebatten och för militära planerare. Visionen om ett enat och fritt Europa uppfattades vara uppnådd. Andra politiska och militära frågor upptog Västvärldens uppmärksamhet, bland annat icke-spridning, icke-traditionella säkerhetshot, fredsoperationer och upprorsbekämpning. På senare tid har emellertid kärnvapen återvänt till den europeiska debatten och det med hög hastighet. Ryska kärnvapen har varit

ett återkommande tema sedan 2007, när strategiska bombflygningar återupptogs. Vidare har kärnvapen har under lång tid varit kärnan i rysk militär planering, på grund av en svagare konventionell förmåga. De senaste åren har dock kärnvapnen allt oftare figurerat i militära övningar och förflyttningar, samt – i en anmärkningsvärd grad – i ryska officiella uttalanden och i ryska statsstyrda medier. President Putin har vid flera tillfällen officiellt uttalat sig om möjligheten att använda kärnvapen, vilket saknar motstycke bland tidigare ryska och sovjetiska ledare.

Som en reaktion på det aggressiva ryska agerandet har Västvärlden också gett signaler med kärnvapen, om än på ett mer subtilt sätt. Sedan övertagandet av Krim har amerikanska bombflygplan som kan bära kärnvapen periodvis baserats och tillbringat alltmer tid i Europa. De senaste två åren har B-52-flygplan övat i Östersjön och USA för första gången sänt smygbombflygplanet B-2 till Europa för övningar, bland annat med avskräckning som uttalat syfte. Under tiden har debatten bland Natos europeiska medlemmar svängt från avskaffande till förnyelse av den taktiska kärnvapenförmågan i Europa. Det finns flera tecken på att kärnvapen ännu en gång är på väg att bli ett tungt vägande inslag i Västvärldens militära planering för försvaret av Europa. Detta trots att tekniska utmaningar kvarstår när det gäller att upprätthålla och utveckla förmågan att använda taktiska kärnvapen.

Både Ryssland och USA satsar på att vidareutveckla kärnvapen och tekniska system, bland annat kopplade till Europa. Ryssland påbörjade ett ambitiöst

rustningsprogram 2010 och ett nytt planeras antas 2016. Programmet innefattar renovering av stridsspetsar och bärare för både strategiska och taktiska kärnvapen inom alla försvarsgrenar. Det handlar också om forskning och utveckling av nya kärnvapensystem som kan kringgå missilförsvar. Dessutom har USA anklagat Ryssland för att ha testat medeldistansrobotar, i strid med INF-avtalet. USA har, under president Obama, å sin sida agerat försiktigt när det gäller investeringar i kärnvapen, men har samtidigt satsat på infrastrukturen för kärnvapen och nästa generations bärare, såsom ett nytt bombplan. USA har dock ett stort behov att förnya sin kärnvapenarsenal. Alla delar i den strategiska triaden behöver ersättas under de kommande åren: bombplan och ubåtar samt ballistiska robotar och kryssningsrobotar. En annan och mer angelägen fråga är moderniseringen av den flygburna taktiska kärnvapenbomben B-61 och dess framtida bärare. För båda länder kommer teknik och budgetmedel att bli en utmaning, men främst för Ryssland. I USA kan man räkna med en offentlig kärnvapendebatt, som kan ge svallvågor i Europa.

De försämrade relationerna mellan Ryssland och Västvärlden, i kombination med den tekniska utvecklingen, har föranlett en omprövning av kärnvapendoktriner. Politik, teknik och doktrinutveckling samspelar och förstärker ibland varandra. I takt med att antagonismen växer, så tvivlar både Ryssland och Västvärlden på sin konventionella förmåga, och det inte utan orsak, samtidigt som de till synes överskattar förmågan hos den andra parten. Ryssland antog en ny militärdoktrin i slutet av 2014. Även om kärnvapendelen förblev oförändrad så kvarstår oron för att den nuvarande ryska kärnvapenpolicyn innefattar möjligheten att använda kärnvapen som ett stoppkort i en konventionell konflikt. Kreml tycks tro att tidig användning av ett mindre kärnvapen skulle övertyga en motståndare att backa, utan att konflikten eskalerar till ett storskaligt kärnvapenkrig.

Försvarsmöjligheterna för många europeiska stater är huvudsakligen kopplad till hur militära resurser kan komma till rätt plats i rätt tid. Nato skulle kunna uppbåda tillräckliga konventionella förmågor

för att motverka de flesta – om inte alla – ryska konventionella militära hot om alliansen har gott om tid. Men för att avskräcka ett snabbt angrepp mot de baltiska staterna, verkar kärnvapen fortfarande vara oundgängliga. I Västvärldens befintliga doktriner betonas att kärnvapen endast kan användas mot andra kärnvapenmakter och att sådana insatser ska ses som en sista utväg. Varken USA, Storbritannien, Frankrike eller Nato utesluter dock möjligheten att vara först med kärnvapeninsatser. Vidare har den Nato-interna debatten skiftat från att handla om hur kärnvapen slutligen ska elimineras till att diskutera hur alliansen ska stärka sin kärnvapenförmåga. Detta speglar det faktum att Nato för närvarande saknar förmågor som effektivt kan möta såväl ett hastigt ryskt konventionellt angrepp som en kärnvapenbaserad de-eskalering i en militär konflikt.

KONSEKVENSER FÖR SÄKERHETEN I EUROPA OCH SVERIGE

Europa är på väg in i en period av ökad instabilitet, till följd av en kontinuerlig erodering av ömsesidigt förtroende och befintliga säkerhetsregimer. Vi står inför en återgång till säkerhetsarrangemang baserade på antagonism, där förhållandet mellan Ryssland och Västvärlden mer präglas av avskräckning och tvångsmakt än av gemensamma intressen och samarbete. Exempelvis har frågan väckts inom Nato om att vidareutveckla det gemensamma missilförsvaret så att det även kan skydda mot ryska robotar. En djupnande misstro, och båda sidors uppfattning om egen svaghet, ger kärnvapen en mer framträdande roll och kan leda till ökat vapenskrammel.

Såväl Ryssland som kärnvapenstaterna inom Nato kan komma att behöva förnya sina kärnvapenstrategier för att anpassa dem efter ett nytt säkerhetsläge samt efter nya offensiva och defensiva konventionella förmågor i Europa. I USA förs en diskussion om att utveckla ytterligare versioner av luftburna kryssningsrobotar – inklusive landbaserade – och om utplacering i Europa. Den brittiske utrikesministern har föreslagit att sådana robotar kan placeras i Storbritannien. Vidare har Polen inlett förberedelser för att dess F-16-flygplan ska kunna

delta i kärnvapeninsatser. Även operationskoncept för konventionella styrkor behöver anpassas till en ökad risk för kärnvapenanvändning vid en militär konflikt i Europa. Till detta kommer att fördjupade motsättningar mellan Ryssland och Västvärlden ökar risken för att misstag eller missförstånd ska utlösa allvarliga kriser.

Både Nato och Ryssland har vitala säkerhetsintressen i Nordeuropa. Det nordisk-baltiska området har dock för närvarande karaktären av ett militärt tomrum, till följd av starkt begränsade nationella förmågor. I händelse av en kris kan detta medföra strategisk instabilitet i regionen och rent av leda till en militär-strategisk kapplöpning om positioner, liknande händelserna 1940.

Den mest akuta frågan i Europa för USA:s del, och även ett allvarligt bekymmer för Nato, är försvaret av Estland, Lettland och Litauen i händelse av en militär konflikt med Ryssland. En trovärdig avskräckning gentemot Ryssland vilar i dagsläget i hög grad på kärnvapen. Den måttliga konventionella förmågan i Baltikum och farhågor att ryska kärnvapen tidigt skulle involveras i en konflikt försvagar en rent konventionell avskräckning påtagligt. Därmed dras med nödvändighet Nato-länder utanför Nordeuropa in i säkerhetsdynamiken. Exempelvis skulle en basering av franska kärnvapenbärande attackflygplan till regionen kunna signalera sammanhållning inom alliansen och utgöra nukleär avskräckning.

Den drastiska försämringen av säkerhetsläget har skakat om försvarspolitikerna i Nordeuropa. Sverige och Finland ser för närvarande över sina säkerhetslösningar, Vitryssland värjer sig för ryskt inflytande och ett antal Nato-medlemmar reviderar sina säkerhetsförberedelser, både bilateralt och inom alliansen. Flertalet länder i regionen har ökat, eller planerar att öka, försvarsutgifterna.

De försvars- och säkerhetspolitiska val Sverige gör kommer att påverka säkerheten för Sveriges grannar. Både Ryssland och Nato-länder utanför Nordeuropa är väl medvetna om detta och kan tänkas försöka påverka valet. För svensk del föreligger en påtaglig risk

att bli offer för öppna eller illa dolda kärnvapenhot från Ryssland, liknande de som drabbat Danmark och de baltiska staterna. En grundläggande faktor är Sveriges geografiska belägenhet: mitt emellan Natos mest utsatta och dess starkaste medlemmar. Det gör tillträde till svenskt luftrum, territorialvatten och möjligen även mark av högsta vikt i en väpnad konflikt mellan Ryssland och Nato. I händelse av ett krig skulle Sverige, i avsaknad av säkerhetsgarantier från Västvärlden, dessutom kunna utgöra ett lockande mål för en begränsad rysk kärnvapeninsats, avsedd att visa beslutsamhet och de-eskalera en militär konflikt med Nato efter initiala ryska landvinningar exempelvis i Baltikum.

VÄGVAL OCH DILEMMAN FÖR SVERIGE

Att det mörknar vid horisonten avseende kärnvapen betyder att Sverige står inför en rad säkerhetspolitiska vägval, vilka också blottar dilemmen. Vägvalen gäller både deklaratorisk doktrin (vad som ska sägas) och operativ doktrin (vad som ska göras). Dilemman uppstår dels genom vägvalen i sig, dels genom att svensk policy i denna fråga är utsatt för motverkande krafter.

Sedan 1950-talet har Sverige räknat med att det egna försvaret backas upp av amerikanska kärnvapen. Det svenska beslutet på 1960-talet att avstå från egna kärnvapen byggde explicit på denna förutsättning. Då hade Sverige ännu ett starkt konventionellt försvar. Detta saknas idag, varför behovet av stöd utifrån nu är mycket större (se kapitel *Att säkra ytterligare hundra år av fred – en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning*). En traditionell säkerhetsanalys av detta problem skulle utmynna i att Sverige antingen bör gå med i Nato, eller söka få en förnyelse av den kärnvapengaranti som USA av allt att döma utfärdade till oss på 1960-talet.

Emellertid kan båda dessa handlingsvägar vara svåra att svälja för regeringen, för den politiska klassen och för allmänheten. Efter att ha växlat in det egna kärnvapenprogrammet mot en amerikansk garanti, så startade Sverige en kampanj mot kärnvapen. Fyrtio år senare har den offentliga retoriken mot kärnvapen

satt djupa spår i svenskarna. Många, kanske de flesta, förväntar sig nog att regeringen ska protestera mot kärnvapnens ökade roll, vägra att ha något med detta att göra, och arbeta mot det.

Därmed finns det fem vägar som den politiska ledningen kan välja, där ingen av dem är lätt. För det första finns noll-lösningen, det vill säga att ignorera frågan. Men det kan dels vara riskfyllt, dels kanske linjen inte håller för ett ökande korstryck. Anti-kärnvapenaktivister kommer att se det fördjupade militära samarbetet med USA och Nato som kärnvapensmittat, medan våra nordisk-baltiska grannar kommer att välkomna ytterligare samverkan. Debatten kan bli mycket svår att begränsa.

För det andra kan Sverige öppet välja avskräckningens väg och gå med i Nato. Emellertid skulle detta kunna vara inrikespolitiskt kostsamt, även utan det röda skynke som ett mer uttalat kärnvapenberoende och delaktighet i Natos kärnvapenplanering skulle utgöra. Paradoxalt nog skulle dock ett svenskt Nato-inträde kunna reducera alliansens beroende av kärnvapen något, eftersom säker tillgång till svenskt territorium och luftrum skulle underlätta ett konventionellt försvar av de östliga medlemmarna.

För det tredje skulle man kunna försöka få 1960-talets amerikanska kärnvapengaranti förnyad. Den vägen skulle ligga i linje med regeringens strävan att fördjupa de bilaterala banden till USA, dock utan att göra det bindande åtagande som Nato-medlemskap skulle innebära. Till skillnad från läget på 1960-talet har vi dock inte mycket att erbjuda i gengäld för en garanti, bara tillgång till baser, mark och luftrum som skulle behövas för försvar av de baltiska staterna och regionen som helhet. Men utan integrerad planering och förberedelser tillsammans med regionens stater skulle värdet för USA av detta vara osäkert. Dessutom

torde tanken på att ge amerikanska kärnvapengarantier till en europeisk stat – som inte vill gå med i Nato – stöta på motstånd, både inom Nato och i USA.

För det fjärde kunde Sverige anpassa sitt verkliga agerande till den anti-nukleära linje man offentligt länge har pläderat för. Detta genom att till exempel vägra att ta någon del, även indirekt, i kärnvapenavskräckning och genom att motarbeta att kärnvapen får en mer framträdande roll i Europeisk säkerhet. Ett sådant agerande skulle dock sannolikt inte mottas väl av våra grannar, vars säkerhet i ökande grad skulle vara beroende av kärnvapen. Det skulle i deras ögon framstå som att Sverige gick Rysslands ärenden och som att vi försökte blockera åtgärder som är nödvändiga för deras försvar. Det skulle kunna leda till ett tryck på Sverige, ett tryck som skulle kunna vara svårt att motstå, givet vår militära svaghet och därmed beroende av hjälp utifrån.

För det femte och sista skulle Sverige åter kunna försöka sig på dubbelspel; liksom under 1970- och 1980-talen skulle man offentligt ta ställning mot kärnvapen medan man i hemlighet räknade med att skyddas av dem. Men detta slags realpolitik kanske inte längre är möjlig. De speciella omständigheter som gjorde detta möjligt för 30–40 år sedan finns nog inte längre. Svensk säkerhetspolitik och Nordeuropa står av allt att döma inför en turbulent tid.

Fredrik Westerlund, Robert Dalsjö och Fredrik Lindvall

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från www.foi.se/strategiskutblick