**Förtroendeskapande och nedrustning –**

**en utopi i dagens säkerhetspolitik?**

Referat från seminarium i ABF-huset, Stockholm den 1 december 2016

Arrangörer: OSSE-nätverket och ABF

Referat av Olof Kleberg (början) och Åsa Murray

Medverkan av:

Annika Söder, kabinettssekreterare, UD

Ian Anthony, seniorforskare vid Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, Sipri

Wolfgang Richter, seniorforskare, Stiftung Wissenschaft und Politik ( SWP), Berlin,

Lars-Erik Lundin, tidigare EU-ambassadör vid Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa, OSSE,

Anders Byrén, Försvarsmakten, överste som varit svensk militär rådgivare vid OSSE-delegationen

Anders Bjurner, ordförande i OSSE-nätverket, samtalsledare.

**Bakgrund**

Den europeiska säkerhetsordningen är hotad. Den folkrättsbrottsliga ryska annekteringen av Krim innebär en allvarlig försämring av det säkerhetspolitiska samarbetet i Europa. Konfrontationslinjen mellan Ryssland och NATO blir allt tydligare i Östersjöregionen. Avskräckning står i förgrunden framför avspänning.

Under det kalla krigets kallaste perioder initierades olika initiativ för samarbete kring europeisk säkerhet. 1975 antogs den så kallade Slutakten vid Europeiska säkerhets­konferensen i Helsingfors. Det var inledningen till en successiv avspänning mellan öst och väst. När Berlinmuren föll 1989 kunde överenskommelser slutas om rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder, bland andra CFE-avtalet om konventionella styrkor i Europa och OSSEs Parisstadga 1990, Wiendokumentet 1992 och Open Skies-fördraget 1992/2002.

Flera av dessa instrument för avspänning används idag sparsamt eller inte alls. Går detta att ändra på? Finns det utrymme för sådana åtgärder och dialog, och i så fall vilka? En europeisk debatt har påbörjats i dessa frågor. Tysklands utrikesminister Frank-Walter Steinmeier skrev i slutet av augusti i Frankfurter Allgemeine Zeitung ett förslag om att en förnyad vapenkontroll vore önskvärd.

Enligt Steinmeier har Väst sedan 1967 följt en tvåsidig strategi mot Ryssland: avskräckning och avspänning (deterrence and détante). Nato förnyade denna strategi vid Warszawamötet. Man beslöt att ge tillräckligt med stöd till militären och att samtidigt beslöt man att ta ansvar för ett samarbete för säkerhet i Europa. Men det finns en fara i detta tvåsidiga förhållningssätt enligt Steinmeier.

Medan avskräckning är synlig för alla och envar måste även tecken på avspänning vara verkliga och synliga. Om enbart avskräckning är synlig är balansen förlorad, missförstånd uppstår och föga återstår att motverka att en upptrappning. Steinmeiers förslag var därför att föreslå en konkret åtgärd för att uppnå avspänning, nämligen att återuppta vapenkontroll. Den ska inte betraktas som ett resultat av förtroende utan som en förutsättning för att bygga upp ett förtroende, när det har gått förlorat. Inte för att det kommer att möta svårigheter men en sak är säker: om vi inte försöker kommer fred i Europa och dess närhet att vara osäker (fragile) enligt Steinmeier. Även om klyftorna mot Ryssland idag känns stora måste vi bygga broar.

**Inledning**

Kvällens samtalsledare, OSSE-nätverkets ordförande, Anders Bjurner inledde med att seminariet nu hålls eftersom den europeiska säkerhetsordningen står under hot. Avskräckning har börjat överskugga avspänning som medel. Nu gäller det att finna små steg tillbaka till avspänning och att utnyttja de avtal om förtroendeskapande, inspektioner och nedrustning som finns men inte utnyttjas tillräckligt. Det är också dags att ta fasta på tyske utrikesministern Steinmeiers förslag och inleda dialog och konsultationer om rustningskontroll.

**Sveriges nedrustningslinje**

UD:s kabinettssekreterare Annika Söderunderströk som första talare att möten av detta slag är viktiga, de ger regeringen mer energi i nedrustningsfrågorna. Dessa har under ett antal år försummats men den nu sittande regeringen har föresatt sig att föra upp dem på agendan igen. En stor framgång för denna linje var att Sverige anslöt sig till den breda gruppering av länder som i FN:s generalförsamling nyligen röstade igenom en resolution om förbud mot bruk av kärnvapen. Detta var ett viktigt beslut i ett läge där främst Ryssland men även Nato lutar sig mer mot bruk av kärnvapen. I FN röstade inte ett enda Natoland för denna resolution (Nederländerna avstod) medan neutrala länder som Österrike, Irland, Sverige röstade för. Finland lade ner sin röst. Sverige ska nu samarbeta med dem men även men en del Nato-länder.

Annika Söder poängterade att ett försvars första linje är diplomati och kontakter. Hon underströk betydelsen av den tyske utrikesministern Walter Steinmeiers utspel om förnyade insatser för nedrustning. 14 OSSE-länder (bland andra Sverige, Finland, Norge, Spanien, Italien, Bulgarien och Slovakien) har i en ”vängrupp” i en gemensam deklaration nyligen anslutit sig till initiativet och stödjer en strukturerad dialog om rustningskontroll i Europa. USA har för sin del ett eget initiativ om förtroendeskapande åtgärder medan Ryssland inte varit positiv till några av dessa initiativ.

**Behov av uppdatering av vapenkontroll**

Ian Antony, SIPRI, tog vid efter Annika Söder. Enligt Ian är Europa den enda världsdel som har vapenkontroll över konventionella vapen, men den håller på att försvagas. I andra länder finns däremot samarbete mellan vissa länder kring vapenkontroll.

Ett världsomfattande samförstånd råder kring förbud mot landminor och kemiska vapen men har inte tagits in i den europeiska vapenkontrollen. Innehållet i de europeiska åtaganden för vapenkontroll behöver därför uppdateras och även med anledning av vapen och krigföring har utvecklats sedan avtalen slöts.

Gorbatjov var mycket engagerad i att skapa fred i Europa, men idag är situationen helt annan. Ett sätt att komma framåt vad gäller avspänning är att använda de överens­kommelser som redan finns. Ingen fruktar längre att allomfattande europeiskt krig idag, men däremot lokala konflikter baserade på moderna vapen. Ian Antony avslutade sitt anförande med en jämförelse mellan Sovjet på Gorbatjovs tid och Ryssland idag där utvecklingen gått åt fel håll vad gäller avspänning och samförstånd med Västeuropa och USA.

**Vapenkontroll som en avspänningsåtgärd**

Wolfgang Richter började med att beskriva överenskommelsen Two-plus-four-treaty

Vid den tyska återföreningen lovade man i Tyskland att inte militärisera det gamla Östtyskland, något som man fortfarande håller på dvs. inga Nato-trupper i gamla Östtyskland. Vad som oroar ryssarna är däremot de baltiska ländernas och Polens inträde i Nato, vilket medfört att Nato nått ända fram till gränsen till Ryssland. När USA planerade att sätta ut ett missilförsvarssystem i Polen svarade Ryssland med att säga upp CFE-avtalet om begränsning av konventionella vapen i Europa och därtill hörande vapenkontroller.

Steinmeiers förslag innebär att återupprätta vapenkontrollerna som en avspännings­åtgärd och en möjlighet till att förnya samtal och förtroende mellan länderna. Det har inte blivit något fientligt svar på detta förslag från rysk sida men man vill vänta tills man har avlutat sin återuppbyggnad av det ryska försvaret.

**Erfarenheter av nedrustningsförhandlingar**

Lars-Erik Lundin förklarade att han inte alls upplevde svårigheterna större nu än under den period som föregick Stockholmskonferensen 1984-86. Om vi ska åstadkomma framsteg måste man sikta mot en önskvärd framtid, inte bara mot en förmodad utveckling. Men vad kan göras? Steg ett är att sätta sig ned och lyssna på varandra. Sitter man ned tillsammans kan man knappast ljuga rakt upp i ansiktet på varandra, även om man kanske inte säger riktigt hela sanningen. Nästa steg är att besöka varandra. Då brukar en mängd fördomar och misstänksamheter försvinna. Men vad har hänt på senare tid? Fientliga föreställningar om varandra har uppstått, som i stor utsträckning är felaktiga eller falska. Vapenkontroll borde dessutom vara betydligt effektivare idag än tidigare genom den tekniska utvecklingen. Men förslag till rustningskontroll måste granskas noggrant för att förebygga förslag som legitimerar upprustning.

**Dagens vapenarsenal kräver uppdatering av vapenkontroller**

Anders Byrén var helt enig med Steinmeiers analys av det nuvarande spända läget i Europa och behovet av att bryta det. Alla initiativ till att bryta den nuvarande passiviteten vad gäller vapenkontroll är välkomna. De är fortfarande högst relevanta åtgärder för att undvika krig. Det är viktigt att utgå ifrån redan existerande principer och överenskommelser om vapenkontroll. Den stora utmaningen är att dessa inte följs. I vissa fall har vi redan överenskommelser, men de används inte. Innehållet i Steinmeiers initiativ är dock inte nytt utan har redan diskuterats på ett stort antal möten inom OSSE.

En förutsättning för att lyckas med nya förhandlingar om vapenkontroll avgörs av den politiska viljan att engagera sig i dessa förhandlingar och beror av den strategiska situationen. Ett första steg är således att skapa den politiska förutsättningen för att komma framåt. Det är här som Steinmeiers initiativ passar in.

Enligt Byrén behövs en långsiktig plan för förhandlingar om vapenkontroll och förtroendeskapande åtgärder som finns i Wiendokumentet. Vi måste identifiera hot och utmaningar och komma överens om vilka åtgärder som behövs för att möta hot och utmaningar.

Därefter besluta om i vilket forum dessa ska förhandlas om, ofta länkat till något gällande avtal eller dokument. Det är också nödvändigt att kontrollera om nya överenskommelser underminerar redan tidigare sådana eller utgör ett duplikat av redan existerande överenskommelser.

Slutligen behöver man undersöka om överenskommelsen är möjlig att genomföra. Finns det ekonomiska medel, militärt intresse, tillgänglig personal, tekniska möjligheter etc.? I de överenskommelser som finns, saknas en uppdatering vad gäller ny teknik inom vapenproduktion och modern krigföring. Därför behöver nuvarande överenskommelser ses över och anpassas till dagens vapenarsenal.

Vid den stora militärövningen Aurora i Sverige i september kommer även Ryssland att bjudas in som observatör.

**Hantering av incidenter viktigast idag**

Rolf Ekéus ansåg att Steinmeiers förslag äntligen var en positiv händelse. Han ansåg vidare att man kan bortse från alla tekniska svårigheter- nu är det det politiska som gäller. En första prioritering är att komma överens om hur man hanterar incidenter.

Nästa prioritering är att hantera de ryska minoriteterna i de baltiska länderna som nu behandlas på ett diskriminerande sätt. Ryska språket erkänns inte utan de måste lära sig de baltiska språken för att få bli medborgare. Vissa överenskommelser har dock redan träffats som lugnat ned situationen.