

# NATOMEDLEMSKAP – MED ELLER UTAN NATOMEDLEMSKAP?

NILS ANDRÉN

*Ett svenskt Natomedlemskap ter sig idag mer sannolikt än vad ett EU-medlemskap gjorde för mindre än tio år sedan.*

**N**är Sverige gjorde sitt säkerhetspolitiska rollval 1948-49, deklarerade Östen Undén tesen "Allianspolitiken föder neutraliteten". "Den svenska neutralitetspolitiken skall bära orubblighetens prägel", supplerade Olof Palme ett par årtionden senare. Under det kalla krigets isigaste år var kraven på neutralitetspolitisk renlärighet obönhörliga. De ledande politikernas utsagor om den svenska neutralitetspolitiken under de senaste femtio åren har präglats av principfast, nästintill monolitisk orubblighet. Tage Erlander beskrev den i sitt Metaltal 1961 på ett sätt som låg den permanenta neutraliteten, enligt den schweiziska modellen, mycket nära. En påtaglig uppluckring av den

kompromisslösa attityden kom först efter 1989 års europeiska revolutioner, när blocksystem och terrorbalans rasat.

I början av 1990-talet kunde Carl Bildt konstatera att neutralitetspolitiken tillhörde ett skede som ligger bakom oss. Riksdagen gjorde 1992 handlingsfrihet till den nya normen. Den militära alliansfriheten skulle möjliggöra val av neutralitet vid ett krig i vårt närområde. Vi kunde noga taget även ha erinrat oss den senare så dogmatiska Östen Undéns ord 1936: "En neutralitetspolitik är inte någon formel som gäller för evärdliga tid utan hänsyn till utvecklingen i övrigt".

## *Tillåtet med öppen debatt*

Under många år handlade den kritiska säkerhetspolitiska debatten endast om hur väl eller hur dåligt neutralitetspolitikens stränga trovärdighetskrav uppfylldes av politikens aktörer och debattörer. Numera är det tillåtet och möjligt att öppet

diskutera olika säkerhetspolitiska lösningar. Till och med den säkerhetspolitiska överideologin under det kalla kriget, alliansfrihet och neutralitet, kan ställas under kritisk debatt, utan att omedelbart väcka magistrala förebråelser för irrlärlighet. Som en gång Tage Erlander mot Jarl Hjalmarson, då denne kritiserat Nikita Chrusjtjov, och Olof Palme mot Carl Bildt, som förklarades vara en säkerhetsrisk sedan han berättat i Förenta staterna om ubåtsskyddskommissionens arbete. Om man vill vara mycket högtidlig kan man säga att en öppnare debatten om säkerhetspolitikens heligaste principer är en framgång för den svenska yttrandefriheten och demokratin.

Mera realistiskt för att inte säga cyniskt är det ett uttryck för att modet ökar då faran minskar. Det finns många självklara orsaker till att debatten kring säkerhetspolitiken har blivit både friare och mindre tillspetsad. Världen har förändrats, den europeiska blockkonfron-

N  
A  
T  
O  
N  
Å  
S  
T  
A  
?

---

NILS ANDRÉN är professor emeritus i statskunskap.

tationen är slut eller åtminstone suspenderad. Nato har med sina supplement NACC (North Atlantic Cooperation Council) och PFF (Partnerskap för fred) fått en ny inriktning, som en väpnad variant av OSSE (organisationen för säkerhet och fred i Europa). Därtill dominerar den svenska scenen av nya aktörer.

### **Svensk återförsäkringspolitik**

En ytterligare faktor är den kritiska diskussionen om myt och verklighet kring den svenska neutraliteten och säkerhetspolitiken. Wilhelm Agrell hade 1991 i *Den stora lögnen* noterat att officerare från det neutrala Sverige under 1950-talet minsann hade samtalat med officerare i Nato. Sverige hade således, mycket försiktigt, bedrivit ett slags "återförsäkringspolitik", att falla tillbaka på om det karskt själv tillräckliga, den alliansfria neutraliteten inte skulle hålla. "Avslöjandet" trumpetades ut av nyhetstörstiga medier som ett neutralitetspolitiskt svek. Neutralitetspolitikkommissionen konstaterade dock tre år senare att dessa samtal inte varit komprometterande för neutralitetspolitiken. Däremot hade en i grunden realpolitisk säkerhetspolitik inte marknadsförts med demokratisk öppenhet. Vilket, då det hände, kanske var säkerhetspolitiskt klokt. Viktigast är dock att episoden bekräftade att Sverige, trots sin höga alliansfria svansföring, kände behovet av Nato för sin säkerhet.

Allt detta är välkänd samtids-

historia. Historikerdialogen om hur Sveriges agerande bör bedömas kommer säkert att fortsätta och länge färgas av frågans politiska och moraliska laddning. Det är en rimlig förmodan att framtida analyser kommer att konstatera att Sveriges säkerhetspolitik präglades av två potentiellt oförenliga mål. Det ena var att hålla Sverige utanför krig och att som ett medel härför driva en utåt och inåt trovärdig neutralitetspolitik, det andra att handla i enlighet med Per Albin Hanssons ord från 1938, på tröskeln till andra världskriget; "Om det kommer en situation då vi inte kan hålla oss utanför, måste vi se till att komma på rätta sidan."

Liksom under andra världskriget hade den officiella attityden – den säkerhetspolitiska överideologin om alliansfrihet och neutralitet – uppenbarligen en indoktrinerande effekt inte bara på det svenska folket utan också på många av dess politiska ledare. Neutraliteten proklamerades mindre som en pragmatisk nödvändighet och lämplighet än som en inte bara ideologisk utan också moralisk princip. Utrikespolitiskt innebar detta vissa fördelar, dock inte av ett direkt, säkerhetspolitiskt slag. Däremot gynnades, särskilt under Palmereran, Sveriges ställning i relation till de många nya staterna i den Tredje världen och därmed också dess ambition att spela en framträdande roll i FN och andra internationella organisationer. Därav den kraftiga reaktionen från dem som kände sig lurade, när den statsmannamässiga

pragmatismen avslöjades eller bekräftades. De lät sig inte tröstas av föreställningen att det var klokheden som tillåtit modifiera den absurda principfastheten.

Sveriges behov av Nato, också under den strikta neutralitetspolitikens skede, är väl belagt också på andra sätt. Om Sverige angripits av Sovjetunionen, skulle neutraliteten ha krossats. Hjälp hade då utan några folkrättsliga restriktioner kunnat komma utifrån, dvs från Natoländerna. Natoofficerare har länge betraktat Sverige som en reell Nato-medlem. Herman Kahn lugnade både svenskar och finländare med att taktlöst konstatera: "Ni är alla under kärnvapenparaplyet". Sovjetunionen var medvetet om att det strategiska läget utpekade det som den sannolika angriparen i ett östersjöscenari. Att den samtidigt uttryckte respekt för den svenska alliansfria neutralitetspolitiken kunde glädja besökande svenska statsmän, men lurade dem förhoppningsvis inte.

### **Dörrspringa öppen**

Inför den senaste tidens diskussioner om Sverige och Nato kan det vara nyttigt att erinra sig den historiska verklighet som ligger bakom oss. Ser man enbart till denna, är det traditionella motståndet mot Nato egentligen förbryllande. Ibland verkar det faktiskt som om också socialdemokrater lämnar en liten springa öppen i dörren till Nato. De kan åtminstone medge att dagens Nato inte är detsamma som det Nato som

Sverige både skydde och skyddades av under det kalla kriget.

Under den kyliga försommaren har dock utrikesministern och försvarsministern i en gemensam DN-artikel åter slagit igen dörren mot Nato, med en tydligt hörbar, ritualmässig smäll. Av den efterföljande debatten att döma fyllde den väl sin uppgift att höras. Frågan är dock om smällen var någonting mer än en ljudsensation. En blick på den politiska verkligheten måste leda till misstanken att dörren till Nato kanske bara är igenskjuten men inte fast reglad.

Envar kan inse vad denna verklighet innebär. Sverige bedriver sedan flera år ett nära samarbete med Nato. Säkerhetspolitiken har fått nya rikt-punkter. I ett kort perspektiv, möjligen men inte säkert upp till ett tiotal år, domineras den inte längre av de historiskt välkända hoten från öst och av konfrontationen mellan maktblock. Problemen finns på närmare håll.

Vi har återupptäckt Östersjön. Det gäller att så snart som möjligt stabilisera den nya östersjöstrukturen och att ge den en plats i det nya europeiska säkerhetssystemet. Det sker i flera former.

### **Aktiv östersjöpolitik**

Dels genom en aktiv östersjöpolitik, i vilken östersjörådet och bistånd till de frigjorda staterna, särskilt de baltiska republikerna, spelar en viktig roll. Målet är att stärka deras ömtåliga ställning på gränsen till den gamla imperiemakten Ryssland (Sovjet-

unionen). Ett av instrumenten härför är den demokratiska stabiliseringen av själva imperiemakten. Sverige deltar i denna bl a genom sin medverkan i östersjörådet. Även om de svenska politiska och ekonomiska insatserna är begränsade ökar insikten

” Under den kyliga försommaren har dock utrikesministern och försvarsministern i en gemensam DN-artikel åter slagit igen dörren mot Nato, med en tydligt hörbar, ritualmässig smäll. Av den efterföljande debatten att döma fyllde den väl sin uppgift att höras. Frågan är dock om smällen var någonting mer än en ljudsensation. ”

om att Östersjön är vår viktigaste säkerhetspolitiska arena. Också här kommer Nato in i bilden. Statsminister Göran Persson har öppet visat förståelse för de baltiska republikernas önskan om stöd från väst genom medlemskap i Nato. Det officiella ryska motståndet mot paktens utsträckning mot öst visar hur svårt det är att förena de båda nämnda baltiska målen. Det kan endast tolkas som uttryck för bestående imperialistiska ambitioner hos en stor del av det ryska folket. De styrandens hänsyn härtill kan ses både

som ett hot och som ett uttryck för en spirande rysk demokrati.

Dels en europapolitik med svenskt engagemang som medlem av EU, som observatör i VEU, som ”partner för fred” med Nato och med styrkor under Natobefäl i Bosnien. Vi har, helt pragmatiskt, vuxit in i det europeiska säkerhetssystemet, i ett öppet samarbete med både väst-europa och Nato. Det paradoxala Ryssland, som inte vill att små grannar skall ansluta sig till Nato, medverkar självt i NACC, PFF och i Natooperationen IFOR i Bosnien.

Sveriges Natopolitik är ett led i dess medverkan i en europeisk, fredsbevarande och, till slut, fredsfram-tvingande säkerhetspolitik. Rätt utnyttjad bör den ge positiva spin-off effekter för försvarsmakten. Genom PFF-samarbetet och Bosnien-uppdraget lär sig svenska förband att uppträda i samverkan med Nato-förband, på Natos villkor. Inövad förmåga att operera tillsammans med Natoförband kan i en framtida hotsituation av traditionell karaktär, hot från öster, öka den reella handlingsfriheten genom att ytterligare reducera de ofta påtalade nackdelarna av ickeförberedd hjälp till ett angripet Sverige. Motstånd i samverkan med Nato mot ett angrepp kan på så sätt bli en mer realistisk option än tidigare.

Den nya handlingsfriheten inför yttre angreppshot har, med eller utan medveten avsikt, uppstått men för den formella, militära alliansfriheten. Genom Rysslands anknytning till

både NACC och PFF uppfyller det nuvarande svenska samarbetet med Nato också det av socialdemokraterna ofta upprepade kravet att Sverige endast skall ge sig in i säkerhetspolitiska kombinationer där både USA och Ryssland deltar (som PFF och IFOR).

### *Ny militär kompetens*

Inom ramen för samarbetet med Nato vinner Sverige under stor öppenhet en ny militär kompetens. Den borde säkerhetspolitiskt ge långt större fördelar än de som kunde uppnås genom 1950- och 60-talens diskreta "återförsäkringspolitik".

Dagens svenska Natosamarbete kan därför också säkerhetspolitiskt på sikt fungera som en klok försiktighetsåtgärd. Ännu är risken för en ny splittring i Europa inte undanröjd och ännu ruvar fruktan för ett Ryssland, vars framtid och avsikter också efter Jeltsins valseger sommaren 1996 ter sig ovissa. Det gäller alltså att inte utmana björnen, ens om han sover eller är försvagad. Men hur stor är vissheten om att han förblir ofarlig, om man blott är tillräckligt varlig? Historiens lärdom är att man inte alltid vågar tro på hans goda sinnelag. Det politiska förnuftet vann stora, omedelbara segrar när muren föll och Sovjetväldet upplöstes. Men sedan dess har vi både i Bosnien och i Kaukasus och på många andra håll i världen praktiskt taget dagligen fått lära oss den grymma läxan att gränslinjen mellan förnuftigt samförstånd och barbarisk

brutalitet kan vara tunnare än hårfin.

Säkerhetspolitiskt ser det ut som en paradox att Sveriges allt mera omfattande integration i Natos fredsframtvångande verksamhet sker under ihärdigt avvisande av medlemskap i Nato. Varför skulle vi inte kunna vara medlemmar i klubben när vi ändå deltar i dess för närvarande viktigaste verksamhet? Det liknar den bristande öppenhet som Sverige visade under det kalla krigets dagar. Då kunde emellertid diskretionen förklaras på säkerhetspolitiska grunder.

Föreställningen att vi genom att avvisa medlemskap i Nato skulle kunna minska de regionala motsättningarna i Nordeuropa ansågs vara ett viktigt neutralitetsskäl under det kalla kriget. Det kan vara värt att komma ihåg att det formulerades utifrån en militär styrkeposition i ett krigstrött Europa. Vi vill gärna tro att vår försiktighet underlättade Finlands ställning fram till Stalins död. Efteråt kan man fråga sig om det i övrigt hade någon påtaglig effekt. Och har samma ursäkt någon större trovärdighet i avspänningens Europa?

Paradoxens förklaring ligger nog både på den inrikespolitiska och på den utrikespolitiska arenan. Den hittillsvarande säkerhetspolitiken uppfattas av en bred opinion som fullföljandet av en mer än hundraårig, framgångsrik tradition. I medvetande härom har våra säkerhetspolitiska ledare inte gjort ett utrikespolitiskt ställningstagande utan en inrikespolitisk markering. Den

hårda linjen mot Natomedlemskap blir i så fall ett hänsynstagande till de många som alltså är oförstående inför de säkerhetspolitiska förändringarna i vår omvärld.

Socialdemokraterna måste rimligen vara särskilt känsliga för denna opinion. Den är stark både inom det egna partiet och inom stödpartiet centern. Därtill är den officiell politik inom partier till vänster, som skulle kunna fresta socialdemokrater till avfall. Det taktiska problemet liknar det som rådde i liknande tidigare situationer, särskilt i relation till kriget i Vietnam och till EG/EU-frågan.

En partilednings främsta uppgift är alltid att hålla samman partiet. För partiet kan därför fördelar i det inrikespolitiska maktspelet uppväga eventuella nackdelar av att Sverige utan ett reellt medlemskap får allt mindre inflytande på beslut som påverkar landet. Såsom vi länge, men inte längre, även tyckte i förhållande till EG (EU).

### *Medlemskap i Sveriges intresse*

Alternativet till ett sådant taktikspel vore att gå ut till folket och förklara varför samarbetet med Nato är nödvändigt, varför dettas yttersta konsekvens bör bli fullt medlemskap och varför medlemskapet ligger i Sveriges intresse. Ett medlemskap skulle därtill ge en ny arena åt dem som älskar att visa upp Sverige och sig själva på världens politiska scener.

På den utrikespolitiska arenan är

Sveriges problem detsamma som EU-Europas och Natos, att avväga sina åtgärder på ett sätt som stöder och inte stör den demokratiska processen i Ryssland.

### *Ensam stark?*

Sverige står även inför den oroande, obesvarade säkerhetspolitiska avvägningsfrågan om detta kan ske utan risker för nationella säkerhetsbehov. Vilken styrka behöver Sverige för att kunna uppträda som en respekterad part i olika strategiska fora? Och vilken styrka krävs för våra egna grundläggande trygghetsbehov? Är det för en liten stat, med en stor men politiskt instabil granne, tryggare att låtsas vara stark nog att stå ensam än att stärka sitt bräckliga skydd genom att aktivt medverka i demokratiernas försvarsallians, Nato? Borde inte det kalla krigets erfarenheter ha lärt oss att avskräckning minskar krigsrisker? Och har inte både den vikande ekonomin och de senaste årens försvarsutveckling gjort oss medvetna

om vår egen snabbt ökande svaghet? Borde vi inte inse att vi relativt sett blir mindre och mindre, liksom vår förmåga att av egen kraft verka avskräckande? Kan vi inom överskådlig tid få en sådan styrka? Eller måste vi, som huvuddelen av Europa, komplettera egenstyrka med lånstyrka?

### *Brun-röd nationalism*

I en situation där Finland helt emanciperat sig från beroendet av Sovjetunionen/Ryssland och där Natomedlemskap står på dagordningen runt omkring Östersjön, är det svårt att se hur vårt eget agerande skulle kunna avgöra eller ens märkbart påverka de regionala spänningsförhållandena. Inför folkomröstningen 1994 spekulerades det över konsekvenserna av ett utfall där Finland men inte Sverige röstade in sig i den europeiska unionen. Även om det inte har omedelbar aktualitet, kan vi så småningom behöva göra samma tankeexperiment när det gäller Nato.

Tills vidare nöjer vi oss med att vara med att vara faktiska deltagare i dagens viktigaste Natoverksamhet. Däremot har vi ställt oss utanför den alltjämt existerande försvarsallians som ligger i politisk malpåse. Ingen vågar dock utesluta att den någon gång i framtiden på nytt får en fiende att avskräcka. Den brun-röda nationalismen i Ryssland håller farhågorna vid liv. Vi håller oss demonstrativt utanför detta historiska Nato. Efter hand växer vi nog ändå helt in i Nato på samma sätt som vi gjort i den europeiska integrationens institutioner. Då, om inte förr, borde också den utrikespolitiska och den inrikespolitiska rationaliteten av det formella utanförskapet tas upp till slutlig prövning.

Det är svårt att spä, i synnerhet om framtiden. Ändå dristar jag mig mot bakgrunden av de senaste årens debatt, påstå att ett svenskt Natomedlemskap idag ter sig mer sannolikt än vad EU-medlemskapet gjorde för mindre än tio år sedan.