

NILS ANDRÉN:

Säkerhetspolitisk trovärdighet

För att en säkerhetspolitik skall vara trovärdig krävs det resurser, vilja och självförtroende. Självförtroendet är väsentligt, men det måste grundas på en tillräcklig verklighetskänedom, inte på önsketänkande, skriver professor Nils Andrén. Det är mer angeläget för Sverige än för de många småstater som lever i skyddet av mäktiga makter att självständigt bilda sig en realistisk uppfattning om omvärlden och det egna landets resurser och handlingsmöjligheter. Ingen politik bedrivs i ett lufttomt rum som ett abstrakt spel – även om en del inlägg i vår neutralitetspolitiska debatt kan ge ett sådant intryck.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen och debatten sedan regeringsskiftet 1982 har på olika sätt markerat problemen kring den svenska säkerhetspolitikens trovärdighet. Två aspekter är av central betydelse: 1) Vilka faktorer är avgörande för vår säkerhetspolitiska trovärdighet; 2) På vilka sätt spelar vi i olika sammanhang med trovärdighetsargumentet i inrikespolitiska syften. Båda aspekterna är sammanflätade med varandra i den aktuella debatten. Särskilt gäller detta om konfrontationen kring säkerhetspolitiken mellan socialdemokraterna och moderaterna. Kända faser i denna är först Olof Palmes anklagelser mot moderaterna för att vara en säkerhetspolitisk risk och därefter hans kritik mot Carl Bildt för dennes – först genom Palmes överdrivna påståenden uppmärksammade – USA-resa.

Hela denna debatt, som vi förmodligen inte har sett slutet på, motiveras formellt på säkerhetspolitiska grunder och riskerar att få reella säkerhetspolitiska konsekvenser. Men motiven är inte renodlade; den socialdemokratiska kampanjen och dess centerpartistiska ekon mot det vitala moderata partiet har rimligen inrikespolitiska grunder, som är minst lika viktiga som de säkerhetspolitiska. Det gäller att hejda moderaternas politiska frammarsch genom att försöka undergräva deras trovärdighet i ett antal vitala frågor, där den nationella sammanhållningen allmänt tillmätts avgörande betydelse.

Säkerhetspolitiskt är det inte orimligt att förmoda att Palme anser att Sveriges internationella ansikte sedan en följd av år verkat alltför västtillvänt. Möjligen försöker Palme navigera den svenska sä-

kerhetspolitiken ut i vad han uppfattar som den hävdvunna neutrala huvudfäran. Att detta sker i en situation av påtagligt yttre tryck är uppenbart; detta kan dock minska eller omintetgöra den totala politiska effekten av attitydmärkningen.

Förhoppningsvis kommer till slut alla de stridande parterna underfund om att det alltså finns en fundamental intressegemenskap mellan de partier som förr var eniga om att kalla sig de demokratiska. Risken är eljest – och på kort sikt är skada redan gjord – att den svenska debatten tolkas som en bestående svaghet och att våra egna argument av utländska kritiker tas till intäkt för att den svenska säkerhetspolitikens inrikespolitiska hörnspelare – sammanhållningen – hotar att vittra sönder.

Vi har inför dessa välkända men oroande förhållanden anledning att på nytt aktualisera frågan vad som gör en säkerhetspolitik trovärdig och vad som krävs av oss och av omvärlden för att den svenska säkerhetspolitiken skall respekteras.

Vad är trovärdighet?

Trovärdighetens principiella brännpunkt kan illustreras med citat ur de senaste årtiondenas svenska debatt om neutralitetspolitikens trovärdighet. "Neutraliteten förutsätter att omvärlden kan hysa förtroende för vår vilja att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen" (Tage Erlander, 1959). Uttryck med samma reella innehåll kan återfinnas i praktiskt taget varje större principiell deklaration om svensk utrikespolitik under de senaste årtiondena. I Olof Palmes version 1968 "måste vi genom fasthet

och konsekvens skapa förtroende för vår förmåga att hålla fast vid den valda handlingslinjen, förtroende för vår vilja att inte falla undan för påtryckningar från främmande makt".

Vi talar här om säkerhetspolitisk trovärdighet. Men trovärdighetsproblemet gäller alla slags aktörer, enskilda lika väl som grupper, organisationer, stater och sammanslutningar av stater. En generell definition kan därför tjäna som utgångspunkt för den fortsatta analysen: *En aktör kan betraktas som trovärdig om aktörens deklarerade mål av andra aktörer anses motsvaras av förmåga att förverkliga dem.* Med förmåga menas en kombination av resurser och vilja. Erlanders citerade uttalande understryker just viljaspekten, förtroende för vår vilja. Men trovärdigheten kräver mer än tilltro till vilja eller avsikter. Viljan är en väsentlig del av en aktörs förmåga men resurser att handla i enlighet med viljan är en oundgänglig förutsättning. Kombinationen av vilja och resurser avgör förmågan att förverkliga de deklarerade målen. I exempelvis politiskt kritiska situationer kan viljan att handla vara lika avgörande som innehavet av resurserna. Men lika uppenbart borde vara att enbart viljan inte alltid kan bära upp trovärdigheten, om resurserna betraktas som helt otillräckliga.

Viljan är nära kopplad till de politiska beslutsmekanismernas effektivitet, dvs de politiska beslutsfattarnas klokhet och mod – att handla eller att vara återhållsamma – i kritiska beslutssituationer, då det säkerhetspolitiska förtroendekapitalet kan stå på spel. Men det är lättare att vara modig med bevarad klokhet om man har förtroende för sina resurser. Det

finns också andra kopplingar av säkerhetspolitisk betydelse mellan vilja och resurser. Är viljan stark kan detta öka benägenheten att se till att resurserna är tillräckliga. Och om resurserna inger omvärlden påtaglig respekt, och i den meningen uppfattas som effektiva, kan detta uppmuntra till att hålla deras effektivitet vid makt.

Trovärdigheten är också ett kommunikations- eller informationsproblem. De som skall ha förtroende för en aktörs avsikter och tilltro till hans förmåga att hävda dessa måste uppfatta att förmågan – viljan och resurserna – föreligger. Den mest effektiva informationen är att det politiska handlandet otvetydigt överensstämmer med de deklarerade målen. Konsekvens i handlandet är av central betydelse.

Avsikt och förmåga

I den generella definitionen av trovärdighet understryker uttrycket *anses motsvaras* att det är den subjektiva uppfattningen hos omvärlden ("andra aktörer") som är avgörande för trovärdigheten. Denna subjektiva uppfattning behöver inte i alla situationer motsvaras av det verkliga förhållandet; det är inte helt nödvändigt med faktisk förmåga så länge som omvärlden kan övertygas om att sådan föreligger. Men det är på sikt ett farligt spel.

Hur snabbt en försvagad förmåga får säkerhetspolitiska konsekvenser beror inte minst på hur stort det tidigare uppbyggda politiska förtroendekapitalet är. En realistisk och konsekvent utrikes- och försvarspolitik, uppbyren av en stark ekonomisk politik och stödd av en stark folkopinion, är erfarenhetsmässigt

väsentlig för att bygga upp ett sådant förtroendekapital. Om balansen rubbas mellan de fundamentala förtroendeme-kanismerna behöver detta inte få omedelbara, negativa konsekvenser för ett lands säkerhetspolitiska ställning. Men på längre sikt är det i praktiskt taget alla relationer riskabelt att under längre tid dra växlar på ett gammalt förtroendekapital som inte förvaltas eller förnyas. Förr eller senare kommer en tidpunkt då trovärdigheten måste kalibreras genom att mål och förmåga anpassas till varandra.

Trovärdigheten förutsätter i princip balans mellan avsikt och förmåga. Balanskravet innebär dock inte bara att förmågan skall vara tillräcklig för att ge eftertryck åt äktheten i avsikterna. Det är också viktigt att förmågan står i rimlig proportion till de deklarerade målen. Om en stats militära kapacitet uppfattas som långt större än vad som rimligtvis krävs för att ge trovärdighet åt en vald utrikespolitik, kan också själva trovärdigheten undergrävas. Överkapacitet kan leda till misstankar om att de faktiska avsikterna sträcker sig längre än de offentligt deklarerade, officiella målsättningarna.

Faktorer av detta slag har sedan länge påverkat supermaktrelationernas utveckling. Östsidans överlägsenhet ifråga om konventionella stridsmedel och dess metodiska strävan efter full paritet med Förenta staterna på kärnvapenområdet har länge undergrävt västsidans tilltro till försäkringar om fredliga intentioner. I väst har det sedan länge hävdats att den sovjetiska styrkeuppbyggnaden är större än dess "legitima" försvarsbehov. Den inte alltid underförstådda slutsatsen måste vara att den sovjetiska styrkeupp-

byggnaden endast kan förklaras av ambitioner som är mer än defensiva. Östsidans bild av väst ter sig i många stycken som en spegelbild av västsidans bild av öst. Ingendera sidan lyckas föra en för motparten helt trovärdig politik.

Inte bara trovärdighet och trygghet utan också osäkerhet är en viktig komponent i det politiska spelet, inte minst när det gäller de grundläggande avskräckningsmekanismerna. Motsättningsarna och bristen på förståelse – trots de många gemensamma, säkerhetspolitiska "seminarier" som olika rustningskontrollförhandlingar m m inneburit – sammanhänger dock inte bara med rustningar och politiska deklarationer och profileringar. Oförenliga ideologier och samhällssystem uppfattas av motparten definitionsmässigt som aggressiva hot.

Betydelsen av balans mellan avsikt och förmåga kan också mera hypotetiskt illustreras i det mindre formatet. Om ett alliansfritt land är utrustat med tämligen starka konventionella, för defensiv krigföring speciellt lämpade stridskrafter, borde detta stärka trovärdigheten av dess deklarerade avsikt att försvara sig. Om arsenalen skulle utrustas med robotar med lång räckvidd och möjlighet att bära kärnstridsspetsar skulle detta däremot möjligen kunna uppfattas eller misstänkliggöras som en aggressiv överkapacitet.

Om länder som söker sin egen trygghet genom att alliera sig med andra stater bygger upp ett balanserat försvar – med en vapenförsörjning och ett ekonomiskt system som gör dem oberoende av omvärlden – finns det kanske fog för misstanken att deras lojalitet mot bundsförvanterna är i fara. Balansen mellan de-

klarerade, traktatbundna intentioner och egen förmåga rubbas.

Varken alliansfria eller allierade, mindre stater förefaller dock att i dagens läge ha vilja eller resurser att undergräva trovärdigheten genom "överstarka" nationella försvarsresurser. Påståenden om motsatsen måste därför uppfattas som inslag i olika politiska spel, inte som faktiska verklighetsuppfattningar.

Trovärdighet och konsekvens

I ett idealiskt säkerhetspolitiskt system borde varje enskild komponent vara väl avvägd med hänsyn till de tänkta uppgifterna. Det är uppenbart att detta ideal aldrig helt kan uppnås. En avvägning måste alltid ske mellan politiska behov av varierande angelägenhetsgrad. Olika trovärdighetskrav gör sig gällande med växlande styrka och i skiftande former för alla stater, oavsett styrka och säkerhetspolitiska ambitioner; problemet är aktuellt också för de största och starkaste staterna. Även deras trovärdighet kräver ett faktiskt beteende som inger förtroende för deras vilja att hävda deklarerade målsättningar.

Om en stat har flera olika alliansförpliktelser mot andra stater eller grupper av stater och om den sviker någon av dessa kan dess generella trovärdighet lida skada. Denna elementära sanning har ibland anförts som motivering för Förenta staternas intervention i olika delar av världen, från Vietnam till El Salvador. Att en politik som motiverats på detta sätt ofta varit starkt omstridd både inom och utom Förenta staterna reducerar inte den principiella betydelsen av de angivna motiven. Respekt för givna

åtaganden eller deklarerade principer är en viktig förutsättning för att en stats utrikespolitiska trovärdighet skall bevaras. I själva verket kan också den sovjetiska invasionen i Afganistan ses i detta perspektiv. Bresjnevdoktrinen trovärdighet i den "socialistiska världen" – dess avskräckande effekt på antikommunistiska rörelser – skulle försvagas om en Moskvavänlig regering i Kabul tilläts falla.

Problemet kompliceras för en stat vars politik präglas av inbördes oförenliga målsättningar. Det är svårt att framstå som på en gång "fredsölskande", militärt aggressiv och inrikespolitiskt repressiv. Det tydligaste exemplet under senare år är den sovjetiska attityden till freds-rörelserna inom det egna blocket och i den demokratiska världen. Att attityden säkerhetspolitiskt är konsekvent är en annan sak; en rörelse som anses vara subversiv skall bekämpas hemma och uppmuntras hos den potentielle fienden. Förenade staterna möter ett liknande dilemma då det stöder totalitära regimer. Målen att bekämpa sovjetiskt inflytande och att främja demokrati är inte alltid förenliga.

Starka stater kan, särskilt i förhållande till svagare grannar, tillåta sig inkonsekvenser. Orsaken till dessa kan vara både vårdslöshet och den starkares tro att bristande trovärdighet i dessa relationer kan uppvägas av den respekt som är en följd av fruktan för dess styrka. Små och alliansfria stater har normalt långt mindre handlingsfrihet. De måste eftersträva ett uppträdande i olika internationella sammanhang som överensstämmer med och därigenom stärker förtroendet för deras grundläggande utrikespolitiska

principer. Det är därför också angeläget att de inte visar onödigt fruktan för styrka. En trovärdig politik kräver en intelligent uppfattning av faktiska maktförhållanden och därmed en realistisk uppfattning av det egna handlingsutrymmet. Härefter ligger varning både mot underskattning och mot överskattning av hot, möjligheter och konsekvenser.

Den svenska trovärdigheten

Det sistnämnda problemet är i hög grad relevant för vår egen säkerhetspolitik. En central fråga är vem som bestämmer vilket beteende som är trovärdigt i en given situation. "Vår neutralitetspolitik bestämmer vi själva", enligt ett karskt och ofta citerat svenskt statsmannaord. I grund och botten innebär detta endast ett konstaterande av att Sveriges neutralitetspolitik saknar internationella garantier av något slag och att det åvilar oss själva att ge den innehåll. Men ingen politik bedrivs i ett lufttomt rum som ett abstrakt spel – även om en del inlägg i vår neutralitetspolitiska debatt stundtals kan ge ett sådant intryck. Den betingas av handfasta geopolitiska förhållanden. Då vi hävdar att vi själva bestämmer innebörden av vår neutralitetspolitik innebär detta endast att vi själva tolkar de internationella villkoren för vårt agerande. Detta kan inte ske utan stor omsikt och hänsyn till världen omkring oss. Våra föreställningar om omvärldens intressen i vår del av Europa och i vårt eget land och om vad den anser om vår neutralitetspolitiska trovärdighet innebär viktiga betingelser för vårt handlande.

Detta innebär problem som både är av

stor principiell betydelse och har praktiska konsekvenser i många konkreta situationer. Den principiella delen är i detta sammanhang den enklare; självpåtagna restriktioner kan, om de sträcker sig för långt, minska handlingsfriheten genom att förändra omvärldens förväntningar på vårt beteende. Också beteenden som främst aktualiserats av ekonomiska eller andra inrikespolitiska hänsyn men utåt motiveras med säkerhetspolitiska argument kan inskränka vårt framtida säkerhetspolitiska handlingsutrymme.

Trovärdigheten är i den svenska säkerhetspolitiska debatten främst relaterad till neutralitetspolitiken. Vi eftersträvar att inge omvärlden tilltro till vår vilja och förmåga att hålla oss utanför krig i vår nära omvärld. Detta betyder i kort klartext: utanför krig mellan maktblocken i Europa. Både vår neutralitetspolitik och vår försvarspolitik har detta som främsta riktpunkt. Försvaret är sedan länge inställt på framför allt det hot och aggressioner som kan bli en följd av ett krig mellan maktblocken i Europa.

Men trovärdigheten gäller också andra, mindre utmanande situationer. Ju mer rimligheten av det stora europeiska kriget tonas ner desto viktigare kan dessa te sig. Vår fredstida säkerhetspolitik skall undanröja alla farhågor och förhoppningar om ett svenskt partitagande för något av blocken, både i fred och i krig. Detta har konsekvenser på en rad områden. I fred skall landet värna mot kränkningar på lägre nivå än krigets. Vad detta kan innebära har med upprörande klarhet framgått av bla de senaste årens ubåtsincidenter. Ekonomiska och övriga internationella beroenden skall

utvecklas på ett sådant sätt att de inte rubbar tilltron till förmågan att föra en alliansfri utrikespolitik. I alla hänseenden är det viktigt att undgå beroendeförhållanden som på något sätt kan inskränka säkerhetspolitikens definitionsmässiga huvudsyfte "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 kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar".

Trovärdigheten ifrågasatt?

Ett oroande tecken under senare år är att den svenska neutralitetspolitikens trovärdighet har börjat ifrågasättas. Orsakerna härtill är flera och delvis uppenbara. Den viktigaste är att det internationella klimatet har förändrats. Förväntningarna på internationell avspänning har försvagats eller helt upphört. Tänkt konflikttroller, också för mindre och alliansfria stater, spelar under ökad spänning en viktigare roll för supermakterna.

Med någon förenkling kan man säga att tvivel på trovärdigheten uttryckts från tre håll – från öst, från väst och i vårt eget land. Från öst har Sverige under 1980-talets första år i växande grad utsatts för kritiska uttalanden. Dessa har haft skiftande innebörd. De har dels ifrågasatt det svenska försvarets förmåga att lösa en neutral stats självförsvarsåtaganden. De har dels också uttryckt farhågor på grund av Sveriges beroende av NATO-länder vad gäller ekonomi och vapenimport. Från väst uttrycks ibland tvivel på Sveriges förmåga att värja sin neutralitet mot öst. I krigsoperativa sam-

manhang uppfattar båda sidor det svenska luftrummet som en potentiell resurs, både en tillgång och ett hot.

I den inre svenska trovärdighetsdebatten ifrågasätts inte neutralitetspolitiken som princip. Det är karakteristiskt att Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar aldrig ställer frågor till svenska folket om de stöder neutralitetspolitiken. Det anses inte nödvändigt. Mot bakgrunden av den senaste tidens anklagelser mot moderaterna för bristande neutralitetspolitisk pålitlighet skulle det dock kunna vara motiverat att ställa frågan, inte bara för att motbevisa (eller bekräfta) påståendena utan också för att kunna jämföra den moderata opinionsprofilen med de övriga partiernas. Däremot förekommer det ofta inom ramen för den gemensamma neutralitetsideologin att kritik riktas mot den svenska neutralitetspolitikens tillämpning. En del av kritiken gäller hur stort handlingsutrymme som är förenligt med en trovärdig neutralitetspolitik. Inte minst gäller den våra handels- och industripolitiska beroenden. Hur förenligt är det svenska materiella beroendet, inte minst ifråga om försvarsmateriel, av den västliga industrivärlden med en trovärdig svensk neutralitetspolitik? Också kritiken mot den svenska vapenexporten, och de restriktioner som faktiskt tillämpas för denna, ges ofta neutralitetspolitiska förtecken. De som betraktar nedrustning som en viktig säkerhetspolitisk verksamhet kritiserar ibland det svenska militära försvaret som ett hinder för Sveriges trovärdighet i nedrustningsarbetet. Men också de säkerhetspolitiska traditionalisterna eller realisterna ser hot mot trovärdigheten och framför varningssignaler.

Dessa avser framför allt det svenska totalförsvarets – särskilt dess militära delars – minskande styrka i en överrustad omvärld.

Under tider av mindre teknisk specialisering och internationellt beroende, av god ekonomi och balans i näringslivet uppfattades dessa problem som på sin höjd mycket hypotetiska farhågor för framtiden. Det var därför möjligt att med bevarat självförtroende formulera de mycket ambitiösa trovärdighetskriterierna för den svenska neutralitets- och säkerhetspolitiken: styrkekrav, självständig försvarsmaterieförsörjning, ekonomisk självtillit över ett brett register. Konsekvenserna av att dessa kriterier blev allt svårare att förverkliga doldes delvis under en rökridå av förhoppningar som utmärkte den sk avspänningsperioden.

Både kritiken utifrån och farhågorna inifrån påverkar det självförtroende som är en viktig förutsättning för den yttre trovärdigheten. Självförtroendet måste vara grundat i objektiva förutsättningar. Även om vi själva proklamerar oss som enväldiga domare över vår neutralitetspolitiks innehåll är det alltid angeläget att uppmärksamma och rätt tolka signalerna i vår omvärld.

Att uppmärksamma signalerna betyder inte alltid att de måste accepteras som verkliga larmklockor. Kritik utifrån kan uttrycka genuina farhågor men den behöver inte vara ett tecken på faktisk fruktan att Sverige i ett kris- eller krigsläge skulle svika sina deklarerade intentioner. Påståenden om en politiks bristande trovärdighet kan, särskilt under tider av stark spänning, också vara instrument för politisk påverkan, eller med

andra ord vapen i en psykologisk krigföring i syfte att rubba vårt självförtroende.

Detta för oss tillbaka till utgångspunkten för all säkerhetspolitisk debatt. Vi lever i en otrygg värld. Säkerhetspolitiken är vårt viktigaste redskap för att minska denna otrygghet. Som alliansfria har vi valt att göra våra egna materiella och mänskliga resurser till det viktigaste instrumentet för denna politik. Det är därför mer angeläget för Sverige än för de många småstater som lever i skyddet

av mäktigare makter att självständigt bilda sig en realistisk uppfattning om omvärlden och det egna landets resurser och handlingsmöjligheter. Självförtroende är väsentligt, men det måste grundas på en tillräcklig verklighetskänedom, inte på önsketänkande, det må vara aldrig så sofistikerat eller välmenande. Också bekymmer inför nuet och framtiden måste ha en realistisk bas och inte förstöras eller snedvridas av känslomättad blindhet och fruktan.