

BO HUGEMARK:

## Fyra perspektiv på svensk neutralitet

*Vårt utrikespolitiska agerande, våra försvarsansträngningar och försvarsdebatten påverkar i varierande grad trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Det finns många tecken på att den långa tystnaden lett till att många missförstånd råder om neutralitetspolitikens innebörd. Det är därför av stor vikt att debatten kommer i gång. För om inte neutralitetspolitiken tål debatt lär den inte tåla konfrontationen med den bistra verkligheten i en kris.*

Målet för vår säkerhetspolitik har av statsmakterna formulerats sålunda: "— — — 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 verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling". Givetvis påverkas vår säkerhet mer eller mindre av allt vi som nation företar oss inåt och utåt. Exempelvis är en inre utveckling som befrämjar enighet, värdegemenskap och goda relationer mellan olika grupper något som försvårar för aggressiva stater att utöva subversiv verksamhet och något som ger ökad trovärdighet åt vår förmåga att stå emot yttre tryck.

Säkerhetspolitik har dock i regel en något snävare innebörd. Försvarskommittén anger i sitt betänkande utrikes- och försvarspolitikerna som de två "centrala dimensionerna". Även dessa begrepp är emellertid vittomfamnande. Det förhållandet har på senare tid använts i den partipolitiska debatten för ett rejält skamgrepp. Avvikande uppfattningar om utrikespolitiken har betecknats som att söka strid om säkerhetspolitiken. Härvid impliceras att den som kritiserar utrikespolitiska ställningstaganden eller handlingar vill överge neutralitetspolitiken.

Sverker Åström har bla i en TV-debatt pekat på vikten av att skilja mellan den säkerhetspolitiska kärnan "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig", om vilken total partipolitisk enighet råder, och andra delar av utrikes- och försvarspolitikerna, där debatt är både

Överste Bo Hugemark är chef för den militärhistoriska avdelningen vid Militärhögskolan.

acceptabel och önskvärd. Självklart kan denna gräns aldrig dras knivskarpt. Vårt utrikespolitiska agerande, våra försvarsanstängningar och vår försvarsdebatt påverkar i varierande grad trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Men vi gör klokt i att, i synnerhet i djupaste fred, hålla det för debatt tillåtna fältet så stort som möjligt och att inte ålägga oss – och varandra – restriktioner i yttrandefriheten av en art som vi av yttre tryck kände oss tvingade till under Andra världskriget.

Alla betygar sin tro på att en säkerhetspolitisk debatt är nyttig och en ökad sådan önskvärd. Om detta skall vara annat än läpparnas bekännelse måste man tillåta olika uppfattningar, inte kräva att alla mässar den officiella liturgin.

Vad gäller kärnan, neutralitetspolitiken, är givetvis kraven på enighet större. Dess trovärdighet är till stor del avhängig av om den omfattas av politiker som kan få inflytande på landets politik i krissituationer och om det i sådana lägen råder nationell enighet om neutralitetslinjen.

Jag tror emellertid, att dessa villkor bäst uppfylls om vi inte i fredstid väjer för en debatt om alliansfriheten. En sådan debatt hindrar doktrinen att stelnas till en dogm. Den bidrar till förståelse för neutralitetspolitikens förutsättningar och villkor, den gör det möjligt att pröva dess hållbarhet i fred och ökar därmed vår förmåga att genomföra den på ett klokt sätt i kris. Det finns många tecken på att den långa tystnaden om neutralitetspolitiken lett till att många missförstånd råder om dess innebörd. Vi bör välkomna inlägg som ifrågasätter neutralitetsdoktrinen. Om inte neutralitetspolitiken

tål debatt lär den inte tåla konfrontation med den bistra verkligheten i en kris.

Jag kan här inte stå till tjänst med ett sådant ifrågasättande, av den enkla anledningen att jag inte funnit vägande skäl till förändringar. Jag vill nöja mig med att granska neutralitetspolitiken ur några olika perspektiv, en granskning som måhända kan öka förståelsen av dess fundament, förutsättningar och begränsningar.

Först är det emellertid på sin plats att peka på vad vår doktrin innebär och inte innebär. "Alliansfrihet i fred" = att stå utanför *militära* allianser. "Syftande till" innebär en *strävan*, ingen absolut garanti. "Neutralitet i krig" = att stå utanför krig som pågår (i vår närhet). I doktrinen sägs *ingenting* om hur vi skall handla om vi angrips. Om vi kommer i krig är vi per definition inte längre neutrala.

#### Det långa historiska perspektivet

Det första perspektivet är långt historiskt. I de skiftande händelser som Norden genomgått under århundranden kan man urskilja ett visst mönster som givit svensk säkerhetspolitik dess villkor och förutsättningar.

(1) För Europas stormakter har det nordiska området inte varit det allra viktigaste men dock haft sådan betydelse, att ingen makt tillät någon annan att dominera. Man har strävat att upprätthålla något slags "nordisk balans". Detta var naturligtvis till nackdel för Sverige när vi strävade efter en stormaktsdominans i området, men i regel har vi kunnat dra fördel av förhållandet för att främja vår egen handlingsfrihet.

(2) Den svenska politiken har därvid varit en blandning av att anpassa oss till det säkerhetspolitiska mönstret (tex genom att vid valda tillfällen byta allianspartner) och att försöka påverka och förändra mönstret.

(3) Denna sistnämnda tendens har ofta haft alldeles speciell inriktning: Å ena sidan har vi insett värdet av en balans mellan stormakternas intressen och handlingsmöjligheter i Norden och av *motsättningen* mellan stormakterna. (Det är att notera att två stora säkerhetspolitiska kriser i svensk historia, Rysslands angrepp på Finland 1808 och 1939, utlöstes till följd av att stormaktmotsättningar, tillfälligt, avlöstes av avspänning.) Å andra sidan har vi varit medvetna om att för hög intensitet av dessa intressen, möjligheter och motsättningar medför risker för kapplöpningssituationer. Följaktligen ligger det i Sveriges intresse att verka för en "balans på lägre nivå". Typiska utslag av denna politik var/är Ålandsplanen, försöket att åstadkomma ett skandinaviskt försvarsförband och, mest konsekvent, vår alliansfria politik.

(4) Som en fjärde faktor i mönstret kan vi se upprätthållandet av ett relativt starkt försvar. Här har regeln varit att Sverige fått finna sig i att anpassa försvarets styrka och sammansättning till hotet och till utvecklingen i omvärlden (och fått betala priset för att underlåta detta). I några fall finner vi även här försök att förändra "miljön", mest påtagligt i beslutet att inte skaffa kärnvapen och hoppas att detta skulle leda till efterföljd.

Den svenska säkerhetspolitiska historien är växlingsrik. Det är emellertid att notera att vi finner få självvalda föränd-

ringar av den övergripande doktrinen. Egentligen endast två sedan början av 1600-talet: Gustav II Adolfs övergång till en offensiv strategi för att försvara det svenska territoriet och Karl XII:s försummande av att tillförsäkra sig allianspartners inför den hotande sammandrabbningen med grannländerna. Eljest har förändringar åstadkommit av yttre hårt tryck eller katastrofer.

#### Det korta historiska perspektivet

Därmed är vi över i det andra perspektivet, det kortare historiska. Vår alliansfria politik har bestått under lång tid med bl a två världskrig i vår närhet. Skälet är inte, att den strategiska situationen varit oförändrad under denna tid, så att ett rationellt bedömande givit vid handen, att vår politik borde vara oförändrad. Tvärtom har de faktorer som antas bestämma försvarets effekt och det säkerhetspolitiska valet förändrats, ofta på det mest drastiska sätt. Skälet är i stället att en säkerhetspolitisk handlingslinje fullföljs så länge som den fungerar. Först ett skeppsbrott såsom ett vinterkrig eller ett 9. april framtvingar en kursändring. Sverige besparades sådana skeppsbrott och kunde därför fortsätta sin alliansfria politik.

Även om vi gick fysiskt oskadda ur beredskapsåren hade vi emellertid haft psykiskt traumatiska upplevelser. Det var inte alltid givet att vi skulle kunna stå utanför kriget. Exempelvis hängde vårt öde vid och efter 9. april på en skör tråd. Om de allierade kommit först till Norge eller fått stora framgångar i motaktionerna är det väl osäkert, om den svenska neutraliteten hållit för det tryck

som kunnat uppstå från de krigförandes sida.

En annan skakande upplevelse var att vi känt oss nödgade att lämna nordiska grannländer i sticket i nödens stund, ja to m gjort eftergifter som var till deras nackdel.

Sådana upplevelser torde ha varit den främsta drivkraften bakom de svenska försöken att åstadkomma ett skandinaviskt försvarsförband. Om hela Skandinavien kunde vara neutralt i ett stormaktskrig, skulle vi undvika dels att få ett överstarkt hot inpå knutarna, dels att än en gång svika våra grannar.

Sedan emellertid Norge och Danmark funnit ett svenskt militärt bistånd var en dålig ersättning för hjälp från Väst och därför avböjt att vara buffertzonen för Sverige, återstod sålunda för oss att fortsätta den alliansfria politiken.

Försöken att åstadkomma ett skandinaviskt försvarsförband kan ses som en skärningspunkt mellan de två perspektiven, det långa och det korta. Den gamla traditionen att söka påverka den strategiska miljön och åstadkomma en balans på lägre nivå förstärktes av upplevelserna från det nyss bevitnade kriget. Sammanbrottet för förbandsplanerna innebar inte heller en reträtt till ohöljd realpolitik. Hänsynen till Finland spelade säkerligen stor roll i utformningen av den alliansfria politiken. Och över huvudtaget finner vi ekon från 1948 års politik i vårt ständiga förkunnande av att det neutrala Sverige med ett starkt försvar spelar stor roll för stabiliteten i Norden.

#### **Det moraliska perspektivet**

Detta är emellertid ett tveeggat argument; det bidrar till att förstärka vårt dilemma i en situation då stabiliteten upphävs och krig utbrutit i Norden. Därmed är jag inne på det moraliska perspektivet. När man i fred väljer alliansfrihet syftande till neutralitet i krig är det ett högeligen teoretiskt val. Krigssituationen är hypotetisk och abstrakt. Om kriget visar sitt verkliga ansikte, om grannländerna härtsas, stöveltrampet ljuder och fångläger och massgravar fylls kommer med säkerhet tvivel att uppstå om det moraliskt berättigade i att stå utanför kampen mellan demokrati och diktatur.

Det är betecknande hur ofta vi själva talar om vår "eftergiftspolitik" under andra världskriget. Man kan jämföra det med att danskarna påstår sig ha fört en "förhandlingspolitik".

Det som ligger bakom det svenska dåliga samvetet är, förutom det "svek" mot broderländerna som jag tidigare berört, att kampen vi åsett från parkettplats så uppenbart stod mellan ont och gott. När koncentrationslägren öppnades var det lätt att vara efterklok eller snarare moralisk i efterhand. Man glömde att under kriget den ideologiska gränslinjen inte alltid var så klar. Den fulla vidden av judeförföljelserna stod inte klar eller förträngdes, på motsatta sidan fanns Stalins Sovjet, Finlands sak var vår etc.

Ett sätt att klara sig ur det moraliska dilemmat kan vara att intala sig och andra att man är relativt maktlös, att vårt ingripande inte kan förändra situationen utan bara leder till att vi i onödan förlorar vår möjlighet till medling och huma-

nitärt bistånd.

Vi finner under efterkrigstiden gott om exempel på att man från ledande politiskt håll försökt att sprida idén om att stormakterna är lika goda kålsupare och, som en konsekvens därav, att neutraliteten är den moraliskt mer högtstående politiken. Det är väl knappast troligt att detta är ett led i en medveten strävan att komma undan det moraliska dilemmat i en eventuell kris. Men det är kanske ett uttryck för en undermedveten, i krigsupplevelserna grundad, önskan att rättfärdiga neutraliteten.

Jag är övertygad om att vi i ett framtida krig återigen kommer att utsättas för starka moraliska betänkligheter inför att verkställa den politik vi i fredstid uttalat oss för. Vår ideologiska hemvist är klar. Efter vad vi tror kommer våra grannländer att drabbas av krigshandlingar medan vi har en chans att stå utanför på grund av att vi inte är ett primärt anfällsmål. Samtidigt har maktlöshetsargumentet underminerats genom att vår strategiska betydelse ökat. Det blir svårt att hävda att utgången av operationerna i Norden inte påverkas av vårt ställningstagande.

#### Det militära avskräckningsperspektivet

Från dessa militära aspekter på det moraliska perspektivet är det lämpligt att gå över till ett mer renodlat militärt avskräckningsperspektiv. Till grund för all försvarsplanering ligger föreställningen att man skall göra ett angrepp olönsamt genom att se till att kostnaderna överstiger intäkterna. Intäkterna består av det strategiska värde angriparen åsätter landet. Det kan vara ett *egenvärde*, tex

råvarutillgångar, *instrumentellt värde*, tex baser och transportvägar för operationer mot huvudmotståndaren, eller *preventivt värde* dvs att hindra huvudmotståndaren att komma först.

Militära kostnader kan bli åstadkommas

(1) genom insatser av våra stridskrafter till vårt eget försvar

(2) genom hjälp från angriparens huvudmotståndare

(3) genom insats av våra stridskrafter till hjälp åt annan krigförande

(Ett exempel på detta är tyskarnas rädsla efter 9. april 1940 att Sverige om det angreps skulle kunna kasta ut dem ur Norge. Detta bidrog till att Tyskland avstod från ultimativa krav.)

(4) genom att angriparens huvudmotståndare använder vårt territorium tex för basering och överflygning.

Man kan naturligtvis inte göra exakta kostnads-intäktsanalyser. Modellen är till som en hjälp att sortera upp olika faktorer. När det gäller historiska beslut har dessa säkerligen fattats tämligen intuitivt. Icke desto mindre tror jag att de nämnda faktorerna finns i botten. Den vikt de tillmätts och hur de värderats beror i stor utsträckning på historisk erfarenhet. Låt mig därför knyta an till det korta historiska perspektivet och i erfarenheterna från andra världskriget söka nämnda faktorer. För att ge framställningen relief börjar jag med de norska och finska erfarenheterna.

*Norge* hade upplevt att dess strategiska betydelse ("intäkten") snabbt ökat. Norge fick ett instrumentellt värde i det stora kriget. Angriparens förmåga att genomföra blixtanfall hade – minst sagt – underskattats. Det norska försva-

ret var otillräckligt och den hjälp utifrån man underförstått i sin försvarspolitik blev improviserad, för liten och för sen. Slutsatsen var given: I ett läge då hotet om blixtopperationer ökade måste hjälp från Väst vara på plats. Men här fanns en hake: om hjälpen fick formen av stationering i fredstid skulle det kanske förändra sovjetiska motåtgärder så att resultatet kanske bara blev en obalans på högre nivå och i alla händelser att spänningen ökades konstant i Norden. Slutsatsen blev ett halvt steg tillbaka, bas- och atompolitiken jämte förberedelser för snabba förstärkningar tex förhandslagring.

*Finlands* erfarenheter av hjälp utifrån var än mer negativa. Inför ett sovjetiskt angrepp skulle Finland vara utan chans. Men Finland hade upplevt, att de sovjetiska intressena av finskt territorium i hög grad var defensiva. Finlands agerande på tysk sida 1941 hade varit en praktisk demonstration av en sovjetisk hotbild. Om Finland kunde garantera att detta inte skulle upprepas bortföll ett motiv för sovjetiska preventiva aktioner. Till yttermera visso hade Finland genom att kasta ut de tyska styrkorna 1944 demonstrerat att det ville och kunde agera i enlighet med vad som senare kom att stipuleras i VSB-avtalet.

*Sveriges* upplevelse var att dess område inte var vitalt. Det gick att gå runt ett starkt försvarat Sverige. Man kunde dock inte utesluta situationer då det blev mera lockande att ta genvägar. Eftersom detta gällde båda parter blev också preventivvärdet stort. En första försvarslinje var därför den politiska trovärdigheten. Det gällde att inte skapa farhågor eller förväntningar hos stormakterna att

Sverige under hårt yttre tryck skulle kunna förmås att upplåta sitt territorium.

Vad beträffar de militära kostnaderna hade Sverige kunnat bygga upp ett aktningvärt försvar. Mot ett stormaktsangrepp var detta emellertid på sikt chanslöst. Hjälp utifrån var nödvändig. Paradoxalt nog, i betraktande av att vi låg närmare den presumtive angriparen Sovjet än huvuddelen av Norge, var emellertid våra möjligheter att få effektiv hjälp större. Orsaken var det faktum att de sannolika strategiska målen inte låg i Sverige utan att vi bara var ett genomgångsland. Medan ett blixtagrepp mot Norge i stil med 9. april skulle innebära att Sovjet omedelbart behärskade slutmålen och kunde förhindra västliga undsättningsexpeditioner, skulle ett angrepp mot Sverige endast vara ett första steg i ett långt fälttåg, vilket skulle ge Väst goda möjligheter att ingripa. Och hjälp i form av flygunderstöd mot överskeppningsföretag behövde inte förberedas genom samverkan i fredstid.

Den ömsesidiga strategiska betydelsen av svenskt territorium för bägge parter gjorde också att en angripare hade all anledning att överväga "risken att det andra maktblocket får tillgång till svenskt territorium" (som det uttrycks i 1984 års försvarskommittés rapport).

I ett läge med omfattande operationer i det nordiska området skulle säkerligen våra starka flygstridskrafter med operationsradier som tex täckte Östersjöutloppen också vara en väsentlig maktfaktor.

Jag kan givetvis inte profetera om vilka säkerhetspolitiska beslut en svensk regering kommer att fatta om landet angrips. Vad jag velat peka på är att många

avskräckningsfaktorer säkerligen finns med i stormakternas kalkyler och att det är önskvärt att de gör det. Vår neutralitetspolitik vilar på förutsättningen att ett isolerat stormaktsanfall mot Sverige är otänkbart. Å andra sidan vilar trovärdigheten på att vi inte behandlar dessa faktorer på ett sådant sätt att de förvandlas från kostnader till intäkter i form av ett preventivvärde. Med andra ord: om en stormakt bedömer att vi *oprovocerat* kommer att ty oss till den andre, kan han frestas att förekomma i stället för att förekommas. Jag skall avslutningsvis återkomma till denna balansgång.

Om detta var "avskräckningssituationen" när den svenska neutralitetspolitiken fick sin nuvarande form, hur ser det då ut i dag? Det sägs ju ofta att vårt strategiska värde ökat. Ubåtsverksamheten anses bevisa bla det. Till yttermera visso har det svenska militära försvarets relativa effekt gått ner. På 10 år har det svenska jaktflygets styrka minskat från c:a 200 plan till c:a 150. Under samma tid har antalet sovjetiska attackflygplan som kan nå svenskt territorium ökat från 100 till 1 000.

Ubåtsverksamheten och annan aktivitet visar också på möjligheten att med okonventionella metoder åstadkomma ett snabbt sammanbrott av motståndet i ett samhälle som blivit alltmer sårbart. En del bedömare har också uttalat misstanken att vi är utsatta för en mer långsiktig politisk bearbetning med syfte att vänja oss vid eftergifter och göra oss mogna för utpressning i en kris.

Jag skall här inte gå djupare i en diskussion om vår försvarsförmåga. Det får räcka med att konstatera att den relativt sett har gått ner, samtidigt som vårt om-

råde sannolikt blivit mer attraktivt bla till följd av flygstridskrafternas ökade betydelse och räckvidder. För att ta två exempel:

- Om Sovjet i ett konventionellt krig bedömer Atlant-förbindelserna vara vitala för Väst, blir det ett starkt intresse att först slå ut och därefter ockupera sydnorska flygbaser. I så fall blir operationer över eller genom Sverige kanske oundvikliga.
- Flygvägar över eller basering i Sverige skulle avsevärt förbättra NATO:s luftoperativa situation i ett krig i Centraleuropa.

I detta ligger en risk, ett hopp och ett hot. En *risk* för att vi snabbt dras in i krig. Ett *hopp* om att de ömsesidiga strategiska värdena för båda parter skall bidra till avskräckningen. Ett *hot* om att en stormakt i trångmål försöker att både ha kakan och äta den genom ett blixtanfall mot Sverige eller utpressning.

#### Synteser och slutsatser

Låt mig sammanfatta mina viktigare slutsatser av de olika perspektiven.

I det långa historiska perspektivet vill jag först peka på stormaktsbalansens betydelse. Det är på modet att peka på militärblocken som roten till det onda. Så är det förstås inte, de är resultatet av mer djupgående konflikter. Och de nordiska ländernas situation har i historien radikalt försämrats när balansen upphört. Vår neutralitetspolitik i dag vilar på denna balans.

En andra viktig slutsats är att våra ansträngningar att hålla balansnivån låg säkerligen kommer att fortsätta. Jag har inte så mycket berört den "nordiska ba-

lansen" och rubbningar av denna, vilket är ett mycket svårgripbart och känsligt kapitel. Men jag vågar påstå att hänsynen till övriga nordiska länders speciella förutsättningar och problem spelat stor roll när länderna utformat sin egen politik och att de är mycket försiktiga i sitt agerande för att inte riskera att stabiliteten rubbas. Måhända överdrivet försiktiga, ty samtidigt tillåter sig Sovjet aktioner som klart står i strid med våra föreställningar om Norden som ett lågspänningsområde och som kan tolkas som att man drar höga växlar på de nordiska ländernas rädsla att rubba balansen.

En tredje slutsats i det långa perspektivet är betydelsen av ett starkt svenskt försvar, vars politiska effekter redan i fredstid sträcker sig utanför landets gränser.

I det korta historiska perspektivet vill jag peka på att en säkerhetspolitisk doktrin fullföljs så länge som det går och inte ändras genom strategiska analyser. Den svenska neutralitetspolitiken kommer inte att överges till följd av annat än ett veritabelt skeppsbrott (och därmed menar jag annat än U 137:s grundstötning).

Men det är samtidigt viktigt att följa de strategiska förändringarna så att man inte blir förvånad (och fysiskt överraskad) om politiken misslyckas.

Dessutom måste man – det moraliska perspektivet – vara beredd på de samvetskval och trångmål man kommer att drabbas av, när teorin skall omsättas i praktisk handling.

Slutligen ett par slutsatser av det militära avskräckningsperspektivet:

*För det första* torde tyngdpunkten i den militära avskräckningen ha flyttats från vad det svenska försvaret kan uträtta i riktning mot vad angriparens huvudmotståndare kan företa sig.

*För det andra:* Detta ökar risken för snabba blixaktioner och utpressning.

*För det tredje* vill jag nu återkomma till den tidigare berörda balansgången, problemet att åstadkomma maximal avskräckning utan att föranleda preventiva angrepp. Låt mig då sluta cirkeln och återvända till den inledningsvis återgivna definitionen av neutralitet. Jag påpekade att när vi kommer i krig är vi per definition inte neutrala. Frågan är då när vi anser att vi är i krig. Vi kan ju, liksom vi under beredskapsåren gjorde långtgående eftergifter och ändå ansåg oss neutrala, välja att definiera omfattande intrång enbart som kränkningar av neutraliteten, vilket skulle kunna ge en angripare chansen att ha kakan och äta den, tillskansa sig fördelar av att utnyttja svenskt territorium och ändå räkna med de fördelar den svenska neutraliteten ger honom som en sköld. Två faktorer kan bidra till sådana frestelser: Dels vårt agerande under krigsåren. Det kan vi inte ändra i efterhand. Dels vårt agerande under nutida kriser. Där har vi möjligheten att förmedla signalen att vi inte drar oss för att låta en angripare betala det fulla priset av att spolia den svenska neutraliteten.