

WILHELM AGRELL:

Strategiska realiteter

Under 60- och 70-talen precisades och institutionaliserades den svenska alliansfriheten till det som vi i dag känner som neutralitetspolitiken. Tanken var att en svensk neutralitetsförklaring i en framtida konflikt skulle uppfattas om trovärdig och att Sverige skulle kunna stå utanför en väpnad konflikt.

Den löpande preciseringen och tillämpningen av de själv-påtagna begränsningarna har i hög grad kommit att styras av pragmatiska och dagspolitiska överväganden.

Tanken bakom ett svenskt "tolkningsföretråde" i fråga om neutralitetspolitikens trovärdighet är tilltalande men torde inte återspegla maktpolitiska realiteter.

Wilhelm Agrell är freds- och konfliktforskare i Lund.

Syftet med denna artikel är att diskutera i vilken utsträckning Sveriges relationer till EG är kopplade till riskerna för att landet dras in i en framtida väpnad konflikt. Det måste påpekas att det som här behandlas endast utgör en del av ett större problemkomplex som gäller om och hur en svensk aktiv utrikespolitik och svensk suveränitet kan kombineras med EG:s avsikter i fråga om gemensamt politiskt beslutsfattande och agerande.

Strävan att minska riskerna för att dras in i en väpnad konflikt måste betecknas som kärnan i den svenska alliansfria politiken och därmed även i "neutralitetsargumentet" från svensk sida beträffande relationerna till EG. Är det så att en alltför nära knytning till ett politiskt och ekonomiskt integrerat Europa kan leda till att den svenska alliansfriheten mister sin trovärdighet och att vi därmed ökar riskerna för att dras in i en väpnad konflikt? Eller är det istället så att neutralitetsargumentet mera återspeglar våra egna föreställningar om lämpliga gränser för Sveriges agerande på en rad områden däribland EG-frågan?

Diskussionen är gammal

Det kan inledningsvis konstateras att denna diskussion kring alliansfrihetens eller neutralitetens gränser inte är ny utan tvärtom och ofta har utgjort ledmotivet i de starkt ideologiskt laddade interna tvisterna kring Sveriges förhållanden till omvärlden. Det gällde politiken gentemot Nationernas förbund på 1920-talet, Ålandsplanen strax före andra världskriget, Finlandshjälpen och de tyska transiteringskraven under krigsåren och det skandinaviska försvarsförbundet och

medlemskapet i FN åren efter kriget. Under 1970- och 80-talet är det, förutom relationerna till EG, främst frågor om vapenexport och beroenden av utländsk militär och civil teknologi som diskuterats i dessa termer.

Det kan också konstateras att det inte finns några givna svar på frågan om alliansfrihetens och neutralitetens gränser. Var dessa gränser går i de specifika fallen vet man endast sedan den politiska linjen havererat och där detta haveri entydigt kan bindas till att man på svensk sida upp-

Det finns inte några givna svar på frågan om alliansfrihetens och neutralitetens gränser.

trätt på ett sådant sätt att tilltron till en neutralitetsförklaring underminerats. Diskussionen blir därför med nödvändighet hypotetisk.

Folkrätten anger inte några särskilt klara regler av vad som krävs av en stat för att dess neutralitetsförklaring i en konflikt skall vara giltig och regler eller allmän praxis för vad som skall anses vara ett trovärdigt agerande i fredstid saknas helt. Trovärdighet är här ett relativt begrepp som inte bara eller ens huvudsakligen är beroende av den alliansfria statens intentioner och agerande utan framför allt av vilka intressen omgivande makter har och vad de följaktligen väljer att tolerera.

Inga "trovärdighetspoäng"

Historiskt finns det inte mycket stöd för tanken att stormakter skulle göra någon slags totalvärdering av den alliansfria statens "trovärdighetspoäng" på olika områden och låta detta bestämma vilket age-

rande man skall välja i en kris eller krigssituation. Snarare är det genomgående mönstret att stormakters agerande i dessa situationer styrts av geo-strategiska överväganden där det är den alliansfries territorium, luftrum eller territorialvatten som är det intressanta, inte politiken och dess eventuella brist på trovärdighet. Många av Europas småstater fick under världskrigsen erfara vådan av att ligga på fel ställe med fel grannar vid fel tillfälle. Sverige räddades, så som senare forskning kunnat visa, i allt väsentligt av att vi hamnade "rätt" i dessa sammanhang och av att de krigförande ändå fick vad de ville ha genom svenska eftergifter.

Både den tyska och den sovjetiska propagandan utnyttjade emellertid smidigt den politiska svaghet som låg i de neutrala staternas önskan att få sin politik att framstå som trovärdig i de krigförandes ögon. De neutrala kunde med Goebbels terminologi "terroriseras", med hot och desinformation skulle deras regeringar mjukas upp och förmås till eftergifter. Den sovjetiska politiken under efterkrigstiden har, inte minst gentemot Sverige, framgångsrikt spelat på den mottaglighet för påtryckningar som ligger i just en trovärdighetsbaserad neutralitetspolitik. Sovjetiska utspel och presskampanjer om svenska kontakter västerut och svenska "militärers och högerkretsars" målmedvetna sabotage av de goda grannrelationerna har effektivt kunnat få det svenska politiska och diplomatiska agerandet på defensiven.

Självpåtagna begränsningar

Under 1960- och 70-talet preciserades och institutionaliserades den svenska al-

liansfriheten till det som vi i dag känner som neutralitetspolitiken. Tanken bakom detta var att inte bara alliansfriheten, utan också ett konsekvent och målmedvetet politiskt agerande skulle säkerställa målet, att en svensk neutralitetsförklaring i en framtida konflikt uppfattades som trovärdig och att Sverige kunde stå utanför en väpnad konflikt. Det går att bakom det svenska agerandet kring neutralitetspolitiken iaktta en påtaglig strävan att åstadkomma en situation där inte bara politiken som sådan blivit allmänt accepterad utan också den svenska definitionen av vilka förhållanden politikens trovärdighet berodde på. En viktig del av neutralitetspolitiken var således ett antal självdefinierade självpåtagna begränsningar i Sveriges politiska och militära agerande i fredstid. 1970 års försvarsutredning lade fram en sådan katalog över självpåtagna begränsningar. Hit räknades olika former av militärt samarbete, militära beroendeförhållanden och standardisering av utrustning, men också utrikespolitiskt samarbete och ekonomiska beroendeförhållanden.

Praktisk tillämpning

Det är intressant att se hur dessa självpåtagna begränsningar i praktiken kommit att hanteras. 1974 var regeringen beredd att ingå ett samarbetsavtal med fyra NATO-länder kring export Viggen, ett avtal som skulle satt förbudet mot export till länder i krig ur kraft. Man kan säga att den politiska logiken bakom detta agerande var densamma som bakom senare samarbetsavtal med Australien och Indien; utan denna avtalskonstruktion skulle inte Sverige ha en chans i konkurrensen med and-

ra länders leverantörer. Det framstår här, liksom exempelvis i frågor som rör tillgång till amerikansk högteknologi, som om den löpande preciseringen och tillämpningen av de självpåtagna begränsningarna i hög grad kommit att styras av pragmatiska och dagspolitiska överväganden.

I själva verket torde man kunna hävda att det i första hand är kopplingar på det militära och militärtekniska området som kan ha någon relevans för frågan om Sverige kan komma att dras in i en väpnad konflikt eller ej. De växande ekonomiska beroendeförhållandena utgör visserligen ett svårhanterligt säkerhetspolitiskt problem men knappast i just detta samman-

Det finns inget historiskt stöd för tanken att stormakter skulle göra någon slags totalvärdering av den alliansfria statens "trovärdighetspoäng".

hang. De omfattande ömsesidiga ekonomiska beroendena mellan de två tyska staterna illustrerar att ekonomiska band inte nödvändigtvis har någon koppling till trovärdigheten i det väpnade agerandet i en krisituation. Relationerna till EG framstår — mot bakgrund av de omfattande och svårhanterliga problemen kring de militärtekniska beroendena — inte som det primära området för självpåtagna begränsningar.

Större strategiska sammanhang

Den strategiska utvecklingen i och kring det nordiska området det senaste decenniet pekar dessutom tämligen entydigt på

att grundfrågan, Sveriges möjligheter att stå utanför en väpnad konflikt, i allt väsentligt också i dag bestäms av andra faktorer än hur den sammanlagda trovärdigheten i vår politiska linje värderas av supermakterna. I ett framtida krig är det sannolikt att kontrollen över den Skandinaviska halvön av geostrategiska skäl kommer att vara av stor betydelse för båda parter. Det är härifrån den sovjetiska "ubåtsbastionen" kring Murmansk, flyg- och marinbaserna i Baltikum och kommunikationslederna genom Polen kan hotas. Det är också härifrån kontrollen över Norska havet kan avgöras.

Risken är stor att vi lägger ner stor möda på självdefinierade begränsningar som omvärlden egentligen inte fäster någon större vikt vid, medan vi kanske bortser från det som verkliga är avgörande.

De ständiga förberedelserna inför en väpnad konflikt styrs av denna typ av överväganden, där den militärtekniska utvecklingen leder till att operationer planeras över allt större områden. Nationsgränser och småstaters politik blir därmed ännu mindre relevanta än under andra världskriget. För Sovjetunionen innebär målet att kontrollera den Skandinaviska halvön och flyg- och marinbaserna i Norge att en operation också med stor sannolikhet skulle innefatta Sverige. Den fortlöpande sovjetiska undervattensverksamheten mot Sverige och de därmed sammanhängande krigsförberedelserna måste betraktas ur detta perspektiv, som ett element i ett större strategiskt sammanhang där den svenska politiken och dess

samlade "trovärdighetspoäng" inte är den avgörande faktorn.

Praxis avviker från principerna

En politik som fixeras vid självpåtagna begränsningar innehåller således flera fallgropar. Den första är att de praktiska dagspolitiska övervägandena leder till att man inte förmår leva upp till de intentioner man själv ställt upp. Praxis kommer därmed att på sikt avvika från principerna, ett förhållande som naturligtvis omvärlden inregistrerar och vid lägligt tillfälle kan vända emot oss. Den grop vi här knuffas ner i har vi grävt alldeles själva. Men det kanske också är så att vi grävt på fel ställe. Tanken bakom ett svenskt "tolkningsföreträdare" i fråga om neutralitetspolitikens trovärdighet är tilltalande men torde inte återspegla maktpolitiska realiteter. Istället är risken stor att vi lägger ner stor möda på självdefinierade begränsningar som omvärlden egentligen inte fäster någon större vikt vid, medan vi kanske bortser från det som verkliga är avgörande.

Man kan också vända på problemet och ställa sig frågan om det inte i själva verket är trovärdigheten i alliansförpliktelser som kan ställas ifråga, om inte trovärdigheten är helt förkrossande för att ett litet alliansfritt land av nationell egen nytta självklart kommer att försöka hålla sig utanför krigets malström så länge det överhuvudtaget är möjligt.

Slutligen vilar hela trovärdighetsfixeringen på premissen att krigsriskerna för Sveriges vidkommande bestäms av vårt egna politiska agerande, medan det historiska mönstret tydligt visar att det i själva verket är andra bevekelsegrunder som

styr stormaktens överväganden i en väpnad konfrontation.

* * *

Det går inte att bortse från att neutraliteten i den svenska politiska föreställningsvärlden kommit att fungera som en besvärjelse som både begränsat det intellektuella debattutrymmet kring viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och effektivt kunnat utnyttjas i taktiskt syfte. Med hänvisning till neutraliteten kan obehagliga ställningstaganden undvikas, förslag som av andra skäl är oönskade torpederas och politiska motståndare brännmärkas.

Det är därför svårt att undgå intrycket att neutralitetsargumentet använts på just

detta sätt i EG-frågan. Denna fråga är som i Danmark, Norge eller Storbritannien utomordentligt komplicerad, ideologiskt laddad och konfliktfylld. De svenska socialdemokraterna har här, genom att utnyttja neutralitetsargumentet, hittills undvikit en uppslitande politisk strid kring EG-frågan i hela dess vidd, en strid som mycket väl skulle kunna splittra partiet. Det förefaller också som om neutralitetsargumentet, i vart fall hittills, närmast varit en fördel i Sveriges förhandlingar med EG. Den svenska linjen har varit given på förhand och inte varit politiskt förhandlingsbar. Att neutralitetsargumentet i sak inte framstår som särdeles starkt har därför kanske inte så stor betydelse i den politiska verklighet där EG-frågan hanteras.