
PÅ VÄG MOT NATO?

NILS ANDRÉN

Sverige borde utnyttja det faktum att det just nu råder relativt lugn och avspänning i vårt närområde; idag skulle ett svenskt NATO-medlemskap knappast uppfattas som en provocerande handling.

Vi bör diskutera våra framtida relationer till NATO. Uppmaningen kommer från olika håll. Det gynnar inte svenska intressen att utgå från att en NATO-anslutning är absolut otänkbar, säger moderaternas representant i försvarsberedningen, Henrik Landerholm. Hans yrkande har fått instämmanden från många håll. Också folkpartiets Maria Leissner har antytt en positiv syn på ett framtida NATO-medlemskap, men tills vidare endast under förutsättning att Finland och Baltikum anslutit sig till NATO.

Försvarsberedningen skulle först få, men sedan inte få, granska frågan. Om förbudet betingas av aversion mot vår värderade samarbetspartner i PFP, NATO, eller av rädsla för att nappa på ett moderat yrkande får väl framtiden utvisa.

NILS ANDRÉN är professor emeritus i statskunskap.

Diskussionen lär fortsätta, även utan regeringens välsignelse.

Hittills har debatten delvis gällt frågan om ett NATO-medlemskap skulle kunna ge säkerhet till lägre kostnad. Det är en oroande vinkling. En primär säkerhetspolitisk fråga får, lika litet som EU-medlemskapet, reduceras till ett budgetproblem. När NATO-frågan prövas, borde det ske enbart utifrån hänsyn till landets trygghet.

Trätorisk

Sverker Åström ger i Svenska Dagbladet diskussionskravet sin välsignelse, men varnar för risken att det hela utmynnar i en inrikespolitisk träta. (Vi är redan där.) Åström pläderar för bevarad samsyn i utrikespolitiken. Han understryker åter det som EU-motståndarna envist vägrar att erkänna: att EU-medlemskapet inte lägger hinder i vägen för alliansfriheten.

Om neutralitetens framtid avslöjar Åström försiktigtvis inte mer än att

Birger Sjöbergs Frida hade fel, då hon ville vara neutral intill sin död. Och det kan han ju ha rätt i, om Frida är en tidlös litterär gestalt. Slutsatsen måste bli en annan, om hon är ett barn av sin tid, det första världskriget.

Två statsvetare, Ulf Bjereld och Maria Demker, har inte funnit någon samsyn att bevara. De noterar de olika ståndpunkterna i debatten om neutralitetspolitikens innebörd i ett hypotetiskt, fruktat fall, ryska hot mot de baltiska staterna. De senaste turerna i debatten kan tolkas som tecken på att de, tyvärr, har rätt.

En gammal surdeg

Som polemik liknar den mest uppstötningar av en gammal inrikespolitisk surdeg. Alltsedan Tage Erlanders bakhåll mot Jarl Hjalmarsson 1959 har socialdemokraterna sökt taktiska vinster i inrikespolitiken genom att anklaga sina motståndare för opålitlighet i utrikespolitiken. Det är ingen gynnsam utgångspunkt för en konstruktiv debatt, allra minst om säkerhetspolitikens grundprinciper.

Under efterkrigstiden har innebörden av den alliansfria neutralitetspolitikens skiftat. Många har glömt att den till en början var kopplad till ambitionen att vid en konflikt bevara handlingsfrihet, däri möjligheten att förbli (eller inte förbli) neutral. I slutet av 1950-talet ändrades innebörden till att gälla ovillkorlig neutralitet, med uttryckligt avvisande av handlingsfrihet att välja någon annan kurs. Vår politik skulle vara förutsebar.

När blockbildningen i Europa rasade, återgick riksdagen, efter mer än trettio år, till en formel som tydligare än under 1950-talet markerade handlingsfriheten: Militär alliansfrihet för att kunna vara neutrala i krig. Om detta tycktes full enighet råda, tills centerledaren Olof Johansson i början av 1995 yrkade på en formell återgång till den ovillkorliga neutraliteten. Vänsterpartiet skyndade sig att framhålla att det aldrig biträtt 1992 års deklaration.

Det är alltför lätt att falla in i den välkända polemiken kring neutralitetens inre mening, rättslig, ideologisk och säkerhetspolitisk till formen, men alltför ofta inrikespolitisk i substansen. Nu krävs en saklig analys av problemet Sverige och NATO, utan återfall i den sterila trätan kring neutralitetens och neutralitetspolitikens rätta tolkning. Vilka var den traditionella neutralitetspolitikens/alliansfrihetens villkor och i vilken utsträckning gäller de alljämt?

Varför tog vi avstånd från NATO?

I brytningen mellan andra världskrigets slut och det kalla krigets konsolidering kunde Sverige ha gjort som Norge och Danmark. NATO höll dörren öppen. Sverige valde att stänga dörren. Det fanns både tydliga och otydliga skäl till detta beslut:

- Önskan att skapa regional avspänning genom stormaktsfrånvaro i det nordiska området. Det trodde Sverige bäst skulle kunna ske genom att hela Norden tog

avstånd från NATO och markerade sin särart genom ett skandinaviskt försvarsförbund.

- När det misslyckades blev en isolerad svensk neutralitetspolitik den lösning som valdes.

- Hänsynen till Finlands svåra läge ingick också i den totala strategiska kalkylen.

- I motiveringen ingick övertygelsen om allmänhetens orubbliga och bestående tilltro till neutraliteten efter världskrigen.

- Härtill kommer det som kan kallas det ideologiska klimatet. Man kan inte bortse från den europeiska socialismens starka ambivalens mellan Förenta staterna och Sovjetunionen. Även om Förenta staterna var demokratiskt, var det också ett kapitalistiskt samhälle. Och även om Sovjetunionen var kommunistisk diktatur, så var det dock ett socialistiskt samhälle. Båda staterna åtnjöt i lika mån anseende som Europas räddare undan nazismen, men båda var supermakter och därför imperialistiska. Det blev en kärnpunkt i den självgod, neutralistiska kalsupardoktrinen.

- Kanske var rollvalet också ett försvar för vårt eget förflutna. Genom att efter kriget välja neutralitetspolitik vårdade vi både för oss själva och för omvärlden den bedrägliga myten att Sveriges politik alltid var konsekvent och rakryggad, lika i krig och fred, och inte en feg anpassning.

- Rollvalet fick sin pragmatiska bekräftelse, när vi efter hand upptäckte att den neutrala positionen i det kalla kriget innebar fördelar för den roll vi ville spela

i Förenta nationerna och i relation till alla de nya staterna i den tredje världen.

Hur har världen förändrats under de senaste åren? Den viktigaste variabeln när eller om vi tar upp NATO-relationen till omvärlden är hur omvärlden förändrats. Kvarstår alltjämt de strategiska förhållanden som ansågs motivera avståndstagandet till demokratiernas gemensamma försvarsorganisation?

Svaret är självklart. Nästan allt är annorlunda. Blockstrukturen har upphävt. Warszawapakten har upplösts och Sovjetunionen sönderfallit i delvis inbördes tvistande eller stridande stater.

Röd-brun nationalism

En annan fråga gäller om klokheten kräver att Ryssland betraktas som ett potentiellt Sovjetunionen och i vilket tidsperspektiv.

Ideologiskt är kommunismen inte helt död. Den har många anhängare i de gamla öststaterna. Politiskt har den återuppstått i en mullrande röd-brun nationalism (typ Zjirinovskij) som inger farhågor. Den har svårt att ta makten och är svårare att återupprätta de gamla maktstrukturerna sedan samhällena öppnats. Men den verkar stark nog för att försvåra och fördröja utvecklingen mot demokrati. Kommunismens attraktionskraft bland demokratiska socialister, i egenskap av en kompromisslös socialism, hade i stort sett försvunnit, redan innan sovjetstaten upplöstes. Nu står uppenbarligen inte längre två modeller, den diktatoriska kommunismen och den kapitalistiska

marknadsstaten, mot varandra. Nu finns på den ena sidan en utvecklad kapitalistisk demokrati, på den andra en primitiv och outvecklad kapitalism i en halv-hjärtad demokrati, som svag och osjälvständig söker stöd från den utvecklade kapitalistiska världen.

Hur har dessa förändringar påverkat NATOs roll? NATO har förlorat sin heroiska uppgift att stå vakt vid Fuldagapet och andra kritiska posteringar mellan östblock och västblock. De flesta ligger nu i det återförenade, demokratiska Tyskland. Utan att avsvära sig sin roll som ömsesidigt skydd för sina medlemmar strävar NATO efter nya doktriner och mål, som bättre passar världen efter 1989. När den primära försvarsfunktionen försvunnit, har NATO sökt nya uppgifter. Några har det funnit för sina militära styrkor inom FN-systemet, t.ex. i det forna Jugoslavien.

Försiktig NATO-expansion

Framför allt har NATO sökt avspänning och samarbete för att integrera sina forna motståndare i en demokratisk och öppen värld. NACC är ett organ för samråd med de forna rivalerna från det kalla kriget. Det s.k. partnerskapsprojektet, PFP (Partnership for Peace), fyller flera funktioner, bland annat som förberedelse för fredsbevarande uppgifter och för demokratisering av militärapparaterna. Båda kan också ses som uttryck för en försiktig expansion av NATOs inflytande, med en något diffus ambition att till slut dra in flera stater i ett fullt med-

lemskap.

Hur har Sverige ändrat sina positioner under samma tid? Sveriges viktigaste politiska reaktion på de senaste årens utveckling är beslutet att bli medlem av den Europeiska unionen. Däremot har Sverige upprepade gånger markerat att det inte är intresserat av fullt och formellt medlemskap i Atlantpakten. En viktig nyhet är dock att den negativa inställningen till NATO inte längre ses som ett hinder för medlemskap i EU. Andra markeringar inför den strategiska kartans omvandling är observatörskapet i den västeuropeiska (försvars)unionen och aktiv medverkan i partnerskapet, med NATO, för fred (PFP). Allt verkar vara logiska, om än långsamma, steg i riktning mot ett framtida närmande till och eventuellt medlemskap i NATO.

En annan viktig följd var den nämnda omdefinitionen 1992 av den svenska säkerhetspolitiken: Den undénska ovillkorliga neutraliteten ersattes äntligen av villkorlig neutralitet som den militära alliansfrihetens syfte. Den politiska grundattityden blev därmed mer verklighetsnära och mindre doktrinärt stelbent än tidigare.

Moderat ärkefiende

Enigheten kring de nya formuleringarna innebär inte total enighet i sak. Socialdemokrater medverkade vid formelns tillkomst och accepterar den. Men de vill alltjämt ge intrycket av att ligga närmare den ovillkorliga neutraliteten, för att därmed distansera sig från den

moderate ärkefienden. Regeringen upp-
repar en klassisk formulering från det
kalla krigets tid: "Vi får inte inge andra
stater förväntningar om ett svenskt mili-
tärt engagemang i händelse av en väpnad
konflikt." Och på nytt avsvär sig rege-
ringen därmed det säkerhetspolitiska
instrument som heter osäkerhet; förutse-
barheten av Sveriges beteende i varje läge
uppfattas som en nödvändig dygd. Förutse-
barhet innebär att handlingsfri-
heten åter förkastas som säkerhetspolitisk
norm. Med andra ord har Undén-linjen
kommit tillbaka, i varje fall i den officiella
profileringen. Också detta ett tecken i
samma riktning som när försvarsminis-
tern bromsade nyfikenheten på ett
NATO-medlemskaps konsekvenser.

Reträttposition

Därtill har Ingvar Carlsson protesterat
mot beskrivningen av neutraliteten som
en "reträttposition". Något märkligt, kan
det synas, eftersom neutralitetspolitiken
alltid har varit en reservposition, som
valts därför att huvudlinjen, den kollekti-
va säkerheten, inte hållit måttet. Så var
fallet inom både NF och FN. Tydligt
har vi levt i reträttpositionen så länge att
både de som har ansvaret för säkerhets-
politiken och den allmänhet de företräder
har glömt huvudmålet. Opinionsunder-
sökningar 1995 har visat att 70 procent av
det svenska folket säger sig hålla fast vid
neutraliteten.

Det vore naturligt, om än kanske
utmanande för några eller för många, att
peka på neutraliteten som en möjlig

reträttposition också när Sverige genom
EU-medlemskapet närmat sig ett nytt
internationellt solidaritetssystem. I vår
nya internationella miljö skulle denna
fallskärm utlösas endast om det nya syste-
mets trygghetsmekanism bryter samman i
inbördes konflikt. Precis som i FN.

Starkt kluvet

Tvånget att balansera mellan säkerhetspo-
litisk och inrikespolitisk realism är lättbe-
gripligt, särskilt i ett parti som förefaller så
starkt kluvet i frågan som socialdemokra-
terna. Liknande överväganden skulle
även kunna förklara att moderaterna vän-
tade till efter EU-omröstningen med att
fördöma det förflutnas utrikespolitiska
principer som en "neutralitetspolitisk
misslyckandedoktrin".

Håller de gamla invändningarna allt-
jämt? Framåt marsch eller bakåt marsch?

Först ett konstaterande. Medlemskap i
ett fungerande NATO skulle med all
sannolikhet mer eller mindre automatiskt
kombineras med medlemskap av WEU.

Skulle ett sådant NATO-medlemskap
öka den regionala spänningen i Norden?
Det är helt tydligt att Ryssland ogillar
NATO-expansion österut, om det är på
grund av inrikespolitiska eller strategiska
skäl är oklart. Det finns nog också en psy-
kologisk blockering. Den som i mer än
fyrtio år betraktats som djävulen själv blir
inte så lätt rentvådd. Det finns dock star-
kare avspänningsmekanismer än under
det kalla krigets dagar. Några av dessa är
direkt knutna till NATO, under med-
verkan av de viktigaste sovjetiska succes-

sionsstaterna: Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa, OSSE, tidigare känd som ESK, NACC (North Atlantic Consultative Council) och PFP (Partnership for Peace), de två sist nämnda med NATO-faddrar och bl.a. rysk medverkan. Och inom vår närregion bedriver de nordiska länderna ett viktigt regionalt samarbete med bl.a. Ryssland i både Östersjörådet och Barentsrådet. De många avspänningsmekanismerna, som också berör Nord-europa, måste vägas in när man skall avgöra outhärligheten av den svenska, och finländska, neutralitetspolitiken.

Ny blockspänning?

Nu återstår betydelsen av förväntningar inför den framtida utvecklingen. Innebär dessa en tro på en ny europeisk blockspänning och är det viktigt att Sverige redan från början intar den traditionella - men omstridda - reservpositionen? Kan spänningen bli så allvarlig - nu eller i en överskådlig framtid - att vi åter måste bevisa att vi har lika goda - eller dåliga (för att citera en tänkvärd elakhet av Mauno Koivisto) relationer till båda? Eller skall Sverige ge sig självt en chans i den nya europeiska säkerhetsordningen?

Hänsynen till Finland behöver inte längre ingå i den totala strategiska kalkylen. I dagens läge är Finland dess bättre inte hotat. VSB-pakten har på finländskt initiativ sopats bort. Ett svenskt NATO-medlemskap skulle inte innebära en fara för Finland.

Möjligen skulle det stimuleras att gå

samma väg, om det inte - vilket förefaller lika troligt - hinner ta steget fullt ut före Sverige.

Alliansfrihet skapar inget mervärde

Behöver vi alltjämt neutralitetspolitikens rena - eller något solkade - mantel för att behålla positionerna i FN och i förhållande till den tredje världen? Svaret måste bli nej. Efter det kalla kriget har neutrala eller alliansfria inget speciellt mervärde som aktörer i förhandlingar och FN-uppdrag. Dessutom har den svenska nyfattigdomen gjort landet mindre respekterat och attraktivt.

Den europeiska vänsterns gamla ambivalens mellan Förenta staterna och Sovjet/Ryssland är borta. Mycket av den europeiska vänsterns kritik mot USA finns kvar. Sovjetunionen har lämnat scenen tillsammans med den kommunistiska ideologin. Det kaotiska Ryssland är en osäkerhetsfaktor, men ingen attraktiv modell, vare sig till höger eller till vänster, i öster eller väster.

Nödvändigt paradigmskifte?

Är den svenska allmänhetens tilltro till neutraliteten som en ideologisk och politisk nödvändighet alltjämt ett oöverstigit hinder för ett säkerhetspolitiskt paradigmskifte? Är effekten av en sekellång indoktrinering så stark att det vore inrikespolitiskt farligt att försöka övertyga det svenska folket om att ett NATO-medlemskap - på samma sätt som EU-medlemskapet - ligger i Sveriges långsiktiga intresse?

Så till den känsliga frågan om vi alljämt behöver neutralitetspolitiken som ett försvar för vårt eget förflutna? Är vi beredda att en gång för alla göra upp med det som varit och inte låta det belasta vår framtid? I själva verket har denna uppgörelse varit i full gång sedan flera år tillbaka, vetenskapligt, medialt och politiskt. Ännu har den givit alltför litet utrymme åt att ångra, förlåta eller glömma. Men världen förändras och vi måste komma vidare.

Den avgörande frågan är: vilket NATO? Det finns en stor och viktig reservation inför NATO. Argumenten för en mera positiv svensk inställning till NATO-medlemskap måste bygga på en väsentlig förutsättning: att NATO, trots frånvaron av en väldefinierad motståndare, förblir en effektiv allians, både till gamla och nya medlemmars skydd och till bevarande av internationell fred och rättvisa.

Strategiska konsekvenser

Skulle NATO vittra sönder eller bli ett tomt skal, uppstår en helt ny situation. Den är dock inte dagens och troligen inte heller morgondagens. Vilka de strategiska konsekvenserna i så fall skulle bli, beror i hög grad både på Amerikas framtida roll i Europa och på hur det västeuropeiska försvarssamarbetet utvecklats. Och på hur Europa ser ut öster om Dnjepr och Dnjestr.

Vad skulle vi vinna genom ett NATO-medlemskap. Och vad skulle vi riskera, eller förlora? Detta är de avgö-

rande problemen. Följande frågor borde övervägas:

- Är ett svenskt NATO-medlemskap ett konstruktivt bidrag till Europas fortsatta integrering? Vore det bra för Europa?

- Är NATO-medlemskap ett instrument för att delta i en väsentlig internationell dialog och beslutsprocess? (Sverige har alltid älskat roller i den internationella dialogen.)

- Är NATO-medlemskap, på sikt, en förstärkning av vår egen säkerhet?

- Kan ett svenskt medlemskap uppfattas som en utmaning av någon stat i vår närregion, dvs. Ryssland? Skulle ett svenskt NATO-medlemskap uppfattas som en rubbning av den strategiska balansen i Europa? Svaret måste bli nej, eftersom det är ett annat läge än under det kalla kriget. I själva verket har den strategiska balansen redan upphävts, genom upplösningen av Sovjetunionen och därefter i Ryssland.

Om ett svenskt medlemskap förverkligades under en period av både avspänning och rysk svaghet, skulle det inte störa en känslig maktbalans. Det skulle inte rubba några cirklar och därefter vara ett givet faktum i alla strategiska kalkyler. Vi kan inte utesluta att Ryssland eftersträvar att samla ihop spillrorna efter det splittrade Sovjetväldet. Det allt tydligare ryska motståndet mot planer på att släppa in stater från det gamla östblocket i NATO kan peka mot ett sådant scenario.

Om en kallt-krig-liknande situation återuppstod, borde det verka stabiliserande i Nordeuropa att även Sverige och

kanske flera av de nu alliansfria staterna kring Östersjön under en längre tid varit medlemmar i NATO. Det skulle inte uppfattas som en provokation utan som ett fast etablerat strategiskt faktum. Detta resonemang kan tas som ett argument för att Sverige inte borde skjuta NATO-frågan på en oviss framtid.

- Skulle ett svenskt NATO-medlemskap kunna få negativa effekter för andra Östersjöstater, i första hand de baltiska republikerna?

Fritt fram

Det är egentligen en variation på den föregående frågan. Det är självklart att det skulle kännas tryggare på andra sidan Östersjön, om NATOs positioner var framflyttade till Gotland, och om därtill

de baltiska republikerna redan blivit medlemmar av EU och kanske WEU. I all synnerhet om alternativet till ett svenskt NATO-medlemskap vore ett Sverige, som övergivit sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet och som därmed i god tid talat om för en potentiell aggressor att det för svensk del är fritt fram på andra sidan Östersjön.

Långsiktig stabilisering

- Ökad stabilitet på Östersjöns sydsida skulle också innebära ökad trygghet för Sverige. Därför borde det också vara en primär uppgift för svensk säkerhetspolitik att med alla tillgängliga medel - inklusive medlemskap i NATO/WEU - verka för den mångnationella Östersjöregionens långsiktiga stabilisering.