

NORDISK FÖRSVARSSAMVERKAN

Av professor GUNNAR HECKSCHER

DE NORDISKA försvarsförhandlingarnas misslyckande utlöste såväl i Sverige som kanske ännu mera i Danmark stor besvikelse. Även om uppfattningen att samarbetet för vårt land skulle ha inneburit risker i överkant var mera spridd än vad man i allmänhet ville låta komma till synes, råder det knappast någon tvekan om, att flertalet svenskar med tillfredsställelse skulle ha mottagit ett nordiskt försvarsförbund och kände stor besvikelse över att det icke kom till stånd. Att besvikelsen i Danmark var allmän, var alltför tydligt för att behöva närmare förklaras.

Det tjänar icke mycket till att än en gång söka diskutera var skulden till misslyckandet var att söka. Blott ett par punkter äro förtjänta att bringas i erinran. Den norska ståndpunkten var av allt att döma att varje tanke på ett nordiskt förbund utan anslutning till Atlantpakten var i förväg dömd, och att därför det nordiska försvarsförbundet var tänkbart endast såsom ett led i en gemensam anslutning till västmakterna. Den svenska uppfattningen var den motsatta. Våra representanter voro eniga om att någon anslutning till Atlantpakten icke borde komma ifråga, i varje fall icke vid denna tidpunkt. Man ansåg att den skulle medföra alltför stora risker för de nordiska länderna, vilka komme att stå i den främsta stridslinjen och i händelse av krig måste räkna med en mer eller mindre långvarig rysk ockupation, som skulle komma att slå sönder nordisk rättstradition och kulturtradition och över huvud skapa en förstörelse av vida större omfattning än den som följde med den tyska ockupationen av Danmark och Norge 1940—1945. Man befarade även, att redan anslutning till Atlantpakten i fredstid skulle kunna föranleda Ryssland att stänga luckan i järnridån mellan Sverige och Finland, och att, bl. a. av prestigeskäl, begagna sina möjligheter att omedelbart bolsjevisera Finland. Slutligen ansåg man, att de förpliktelser Förenta Sta-

terna åtog sig inom Atlantpakten voro alltför oklara, särskilt i vad gällde omedelbart bistånd till nordiska försvarsförberedelser.

Det svenska förslaget gick i stället ut på en nordisk samverkan, vilken skulle hålla de nordiska länderna borta från varje mera vittgående allians men som däremot skulle få mycket ingripande konsekvenser för deras inbördes ställning. Motiveringen för kravet på »alliansfrihet» utanför Norden är väl främst att söka i disproportionen mellan de nordiska ländernas resurser och de förpliktelser deltagandet i Atlantpakten skulle ålägga dem. Det förtjänar framhållas, att redan denna svenska ståndpunkt innebar en klar avvikelse från traditionell svensk neutralitetspolitik, så mycket mera anmärkningsvärd som i ett nordiskt försvarsförbund den tyngsta bördan utan tvivel skulle komma att vila på Sverige.

De båda ståndpunkterna visade sig oförenliga. En bidragande orsak härtill var utan tvivel att man i Norge befarade att Sveriges ställning inom det föreslagna förbundet skulle bli alltför dominerande. Av lätt begripliga historiska orsaker har man i Norge alltid kraftigt reagerat mot uttalanden som skulle kunna tyda på att vårt land eftersträvade någon slags »ledareställning» bland Nordens länder. Den berättigade självkänsla, som i vårt västra grannland utvecklats som en följd av det heroiska motståndet under ockupationsåren, är måhända på sätt och vis lika ömtålig som de misstämningar, vilka alltjämt kvarstå sedan unionsårens strider. I själva verket voro dock dessa norska farhågor knappast grundade; åtskilligt tyder på att Norge snarare än Sverige under föreliggande omständigheter skulle ha kommit att dominera inom ett nordiskt förbund.

Härmed skall ingalunda vara sagt att misslyckandets orsaker äro att söka enbart i Norge. Även den svenska politiken skulle ha kunnat föras smidigare och med ett mindre ängsligt sneglande åt riksdagspartiernas opinion. Uppenbart är i varje fall, att man från svensk sida underskattade de psykologiska problem som voro förknippade med en norsk anslutning till den svenska planen, under det att man i Norge hängav sig åt en onödig misstänksamhet gentemot Sveriges avsikter.

Det är kanske icke överraskande att misslyckandet ledde till utbrott av dåligt humör på ömse sidor. De vackra ord som efter förhandlingarnas sammanbrott uttalades — att man nu skulle intensifiera samarbetet på andra områden och att de ömsesidiga sympatierna kvarstodo orubbade — ha icke besannats i fortsättningen. Tvärtom är det lätt att konstatera, att den känsla för det nordiska,

vilken var så utomordentligt stark i vårt land vid det andra världskrigets slut, numera på sina håll börjat förflyktigas. Uttalanden av ledande politiska personligheter, särskilt inom regeringspartiet men även av annan partifärg, äro därvidlag lika betecknande som sorgliga. Å andra sidan kan man av norska och i någon mån danska uttalanden sluta sig till att Sveriges goodwill i de andra nordiska länderna icke oväsentligt minskats. I själva verket torde oviljan där vara betydligt starkare än vare sig i Förenta Staterna eller inom Europas västmakter, där man är mindre känslomässigt engagerad och därför också lättare kan tänka sig in i den svenska ståndpunktens rationella grunder.

Men misslyckandets konsekvenser ligga icke uteslutande på det psykologiska planet. Det har från dansk och norsk sida visserligen aldrig klart uttalats, men torde dock vara ett faktum, att de på Atlantpakten grundade samarbetsförberedelserna icke fortgått helt efter önskan. Det ligger i sakens natur att de båda nordiska atlantpaktsländerna ha betydligt svårare att hävda sin ställning nu än vad de skulle ha haft, om de kunnat framträda i närmare samarbete med Sverige. Den svenska försvarsmakten är visserligen i och för sig blygsam och långt ifrån tillräcklig för att ensam sörja för Nordens försvar. Men den är alls icke betydelselös. I efterkrigstidens Europa äro de militära resurserna i själva verket så små, att Sverige sannolikt intar den tredje platsen bland Västeuropas militärmakter, därvidlag överträffat endast av England och det ur politisk synpunkt suspekta Franco-Spanien. Danmark och Norge äro icke i det läget att de själva kunna lämna några alltför betydande bidrag till Västeuropas försvar, och det fullständiga beroende av stöd utifrån, som sålunda kännetecknar dem, måste även försvaga deras förhandlingsposition.

För Sveriges del är det ingen tillfällighet att arbetet på en ny försvarsordning upptogs med särskild intensitet efter de nordiska försvarsförhandlingarnas misslyckande. Om innebörden av det arbete som ägt rum inom den Nothinska kommittén ha naturligt nog inga uppgifter ännu nått offentligheten. Men man vågar dock hoppas, att det intima sambandet mellan utrikespolitik och försvarspolitik skall vinna tillbörligt beaktande under kommitténs förhandlingar. Av allt att döma måste det därvid visa sig, att det svenska försvaret i dagens värld icke kan utbyggas så att det ger tillräckliga resurser för oberoende strid mot någon angripare under en längre tid. En allsidig utbyggnad av försvaret, så att det bleve i stånd att ge säkerhet utan hänsyn till det bistånd som kan

vara att förvänta, måste draga kostnader, som sannolikt skulle närma sig eller överstiga vad som under beredskapstiden offrades på fjärde huvudtiteln. Skall försvarsplaneringen vara realistisk, måste den utgå från tämligen bestämda förutsättningar i avseende på vad som skall presteras av Sverige självt och vad man skall räkna med i hjälp utifrån. Det politiska läge, i vilket vi för närvarande befinna oss, gör en sådan planläggning utomordentligt vanskelig.

Slutsatsen måste alltså bli, att de nordiska försvarsförhandlingarnas misslyckande för såväl Danmark som Norge och Sverige fört till ett otillfredsställande läge, som det är skäl att så snart som möjligt försöka komma ur. Det vore minst sagt barnsligt om det kvarstående dåliga humöret skulle få lägga hinder i vägen för försök i denna riktning.

Trots detta är det svårt att ur framstående regeringsmedlemmars uttalanden under de senaste månaderna draga någon annan slutsats än att vi äro på väg tillbaka till den s. k. neutralitetspolitiken, för vilken i själva verket ordet isoleringspolitik skulle vara ett mera riktigt uttryck. Det finns därför skäl att något närmare skärskåda den motivering för en sådan politik, vilken i olika sammanhang brukar anföras.

Redan under krigsåren gjordes det ibland gällande, att vårt land var utsatt för samma hot från båda de krigförande parterna, och i dagens diskussion skymtar motsvarande tankegång. Stormakternas inbördes motsättningar antas vara någonting som inte intresserar Sverige, och vår uppgift skulle i så fall vara att med samma kraft avvisa dem alla.

Med någon eftertanke kan man fastslå, att detta resonemang i varje fall nu är fullkomligt orealistiskt. Dels måste man räkna med att de västerländska demokratierna ytterst ogärna skulle tillgripa direkta tvångsåtgärder mot en annan demokratisk stat, detta särskilt i betraktande av hur deras egen inre opinion skulle reagera mot sådana företag. Några dylika hämningar har man icke skäl att räkna med beträffande Ryssland, där ingen självständig opinion existerar. Redan av detta skäl måste det ryska hotet anses betydligt allvarligare än det som kan komma från motsatt sida. Och vidare: ett angrepp, varifrån det än kommer, måste alltid medföra att vårt land drages in i krig, med alla de konsekvenser i avseende på personliga lidanden och materiell förstörelse, som äro förbundna härmed. Men däremot är det grundläggande syftet i de båda fallen helt olikartat. Ett angrepp eller

en ockupation från västmakternas sida, i den mån något dylikt över huvud taget skulle kunna komma ifråga, kunde icke syfta längre än till att förvärva vissa militära baser. När det gäller Ryssland har man däremot med de s. k. folkdemokratiernas öden för ögonen all anledning förmoda, att det skulle bli fråga om ett fullkomligt upprivande av hela det svenska samhällslivet. Såväl av ideologiska skäl som med hänsyn till svenska folkets allmänna inställning till den ryska diktaturen är det knappast tänkbart, att ett ryskt angrepp skulle utmynna i något annat än en fullständig ockupation, för vars genomförande måste krävas ytterst våldsamma ingripanden; bland annat måste man nog räkna med att många hundratusental svenska medborgare kunde utrotas eller flyttas bort från Sverige. Under sådana omständigheter är det orimligt att säga, att Sverige vid en eventuell sammandrabbning har att räkna med hot av samma sannolikhetsgrad och styrka från båda sidor.

En annan linje i argumentationen anknyter till erfarenheterna under det andra världskriget. Man pekar på att Sverige då lyckades föra en »igelkottspolitik», som höll vårt land utanför kriget, och menar att detsamma sannolikt skulle kunna upprepas ännu en gång, även om Danmark och Norge bleve ockuperade.

Om möjligheten eller omöjligheten härav kan naturligtvis ingen uttala sig med absolut säkerhet. Dock bör man erinra om, att vårt läge under åren 1940—45 hela tiden var utomordentligt osäkert, och att det endast var tack vare en god portion tur som vi undgingo angrepp. Därtill kommer, att situationen då var en helt annan än den man nu har anledning räkna med. På Europas fastland opererade två stormakter med en militär styrka av sådan betydelse att envar av dem måste mycket allvarligt överväga allting som kunde innebära ens den mest obetydliga ökning av motpartens styrka. Under sådana omständigheter hade de mycket större anledning att respektera Sveriges oberoende — för att icke vårt land skulle kastas i den andra partens armar — än vad som nu skulle vara fallet. I ett nutida krig torde det för Ryssland gälla att snabbt bygga ut en position på Europas fastland, som kan hålla stånd mot angrepp från Förenta Staterna och det brittiska samväldet. Det svenska motståndet på kort sikt måste då betyda mindre än det långsiktiga värdet av svenskt territorium. Från tysk sida räknade man 1940—1944 med att en slutlig seger i Europa skulle innebära att Sverige automatiskt fölle Tyskland till; Ryssland måste å andra sidan förutsätta att varje dröjsmål med

ockupationen av något land på Europas kontinent skulle kunna medföra mycket allvarliga konsekvenser i fortsättningen. Slutligen var även i Sverige opinionsläget under det andra världskrigets huvuddel i viss mån särpräglad. Man kunde visserligen knappast tala om delade sympatier, men desto mera om delade antipatier: just nu bör man utan risk för missförstånd kunna säga ifrån, att många svenskar tvekade inför frågan huruvida det tyska eller det ryska hotet var mest skrämmande.

Det må upprepas, att frågan om Sveriges möjligheter att stanna »under kulbanan» i ett kommande världskrig aldrig kan besvaras med någon absolut visshet. Det förefaller av olika skäl ytterst osannolikt att så skulle kunna ske, men några direkta omöjligheter har man ingen rätt att tala om. Så mycket är i varje fall uppenbart, att vad som kräver förberedelse icke är en eventuell upprensning av neutralitetspolitiken, men däremot försvaret inför den långt sannolikare eventualiteten av ett ryskt angrepp. Av detta skäl ter sig isoleringspolitiken orealistisk. Med det läge i vilket Sverige befinner sig är det heller icke sannolikt att svensk avhållsamhet från samordnade förberedelser för ett nordiskt försvar skulle kunna innebära någon som helst garanti för att Sovjetunionen skulle låta oss vara i fred, om och när dess intressen syns kräva motsatsen.

Om man sålunda avvisar isoleringspolitiken, finns det skäl att ställa frågan: är det enda alternativet att Sverige går till Canossa och reservationslöst anhåller att bli antaget som deltagare i Atlantpakten? Den svenska ståndpunkten för ett år sedan var att det fanns ett tredje alternativ. Har något inträffat, som ger anledning till en ändrad ståndpunkt härvidlag; eller finns det kanske snarare skäl att tänka sig in i vad detta skulle innebära i det ändrade läge som nu är för handen?

Av Atlantpaktens förespråkare, icke minst i Förenta Staterna, framhålles ofta, att varje land som riskerar angrepp från Ryssland är moraliskt förpliktad att åtaga sig de risker, som äro förenade med anslutningen till garantier mot ett sådant angrepp någon annanstans i världen. Det är en tankegång som verkar bestickande och som i själva verket nära överensstämmer med den solidaritetsmoral, som gjort sig alltmer gällande på inrikespolitiska områden, exempelvis inom vårt fria organisationsväsen. Likväl torde man ha rätt att säga att den icke är helt övertygande. Deltagande i garantier av denna typ måste innebära risker, vilka kunna synas måttliga och även rimliga för en världsmakt med in-

tressen att bevaka över hela jordklotet, men som däremot icke äro lika rimliga för en liten stat. Det måste utan omsvep sägas ifrån, att det svenska samhällets bestånd är intimt förknippat med den västerländska kulturens möjligheter att hävda sig även i andra delar av världen. Trots detta råder en bestämd disproportion mellan riskerna för Sveriges vidkommande och värdet av en eventuell svensk insats. Därtill kommer, att Atlantpaktens betydelse måhända icke minst på det moraliska planet minskas, allteftersom den s. k. freden fortbestår under längre tid. Om det icke är fråga om en alldeles omedelbar risk för angrepp, om man kan räkna med ett förhållandevis lugnt tillstånd under låt oss säga fyra eller fem år framåt, finns det all anledning att förmoda att nya problemställningar efter hand göra sig gällande. Även på denna punkt finns det därför mindre anledning att fördjupa sig i vad som varit än att se framåt och söka de vägar, på vilka Sverige i samarbete med andra fredsälskande demokratiska länder kan förbereda sitt försvar. Ur atlantpaktstaternas synpunkt måste detta vara nästan lika betydelsefullt som det är för Sverige självt. De ha ingen anledning att intaga en sådan ståndpunkt, att möjligheterna för svenskt försvar onödigtvis minskas; tvärtom är det av allra största vikt för dem att den svenska bastionen skall kunna hålla sig så många veckor eller månader som möjligt.

Det är icke lätt att mera i detalj diskutera formerna för ett sådant samarbete, så mycket mera som det måste röra sig på områden vilka enligt själva sin natur äro undandragna offentlighetens insyn. Om samarbetet skall inskränka sig till Danmark och Norge eller eventuellt också anslutas till något eller några av de övriga till Atlantpakten anslutna länderna är sålunda ett spörsmål, på vilket endast den Nothinska kommitténs fortsatta arbete kan lämna ens en antydning till ett svar. Klart är under alla förhållanden, att det finns skäl att anknyta till de förberedelser som gjorts under utarbetandet av planerna för ett nordiskt försvarsförbund. Samarbetet kan gälla rent tekniska åtgärder: vapnens, ammunitionens, transportmedlens och kanske framför allt flygfältens beskaffenhet. Det måste inverka på själva strukturen av den svenska försvarsorganisationen: denna måste inriktas främst på sådana försvarsmedel, vilka komma till användning under de första försöken att avvisa ett angrepp eller vilka i fortsättningen icke bekvämligen kunna ersättas utifrån. Men det måste — och det är kanske här som meningarna äro mest delade — också avse den militära planläggningen: den svenska strategin måste bygga

på sannolika förutsättningar i avseende på läget i de andra nordiska länderna och på den hjälp som kan påräknas utifrån. I alla dessa fall krävas noggranna förberedelser. Varken den tekniska utbyggnaden eller den strategiska planläggningen kan improviseras.

Uttryckt utan alla omsvep betyder detta, att den svenska politikens huvudsyfte icke kan vara att förbereda vår neutralitet i ett eventuellt krig. Vad det gäller att förbereda är tvärtom det samarbete, varförutan framgångsrikt svenskt försvar mot ett möjligt angrepp österifrån icke skulle kunna genomföras. Att dylika förberedelser i första hand måste avse Skandinavien, och att de kunna taga andra former än anslutning till ett paktsystem, som ålägger Sverige förpliktelser vid en konflikt i andra delar av världen, förringar icke sakens betydelse.

Otvivelaktigt medför ett samarbete av detta slag också vissa risker. Det är betecknande, att den ryska pressen och radion knappast var mindre våldsamt i sina angrepp mot planerna på ett nordiskt försvarsförbund enligt det svenska förslaget än när det gällde en eventuell anslutning till Atlantpakten. Skulle den svenska riktpunkten vara att väcka tillfredsställelse i Moskva, är den rena isoleringen det högsta man kan sträcka sig till. Men i själva verket är detta ingalunda huvudsaken, knappast ens en faktor att räkna med. Att ett självständigt demokratiskt Sverige över huvud skulle kunna åtnjuta någon popularitet i Moskva är av allt att döma en verklighetsfrämmande tanke. Problemet Finland har också aktualitet i sammanhanget, men man torde kunna räkna med att riskerna för ett ryskt ingripande där främst betingades av prestigehänsyn under Atlantpaktens tillkomsttid och därför icke längre ha samma aktualitet. Även i avseende på läget i början av år 1949 råda för övrigt i såväl Sverige som Finland delade meningar om risken verkligen var så stor som man just då var benägen att föreställa sig.

Det finns sålunda all anledning att just i samband med det pågående utredningsarbetet om försvaret ånyo upptaga frågan om möjligheterna för nordisk samverkan. Denna måste i nuvarande läge vara begränsad så till vida, att en obetingad förpliktelse att ingripa till de andra parternas hjälp knappast kan komma i fråga, när två av dem men icke den tredje anslutits till ett obetingat försvarsförbund på annat håll. Men i avseende på förberedelserna för gemensamt försvar, om detta skulle erfordras, äro några särskilda inskränkningar icke erforderliga. Man behöver knappast räkna

med att den svenska opinionen skulle reagera mot dylika åtgärder. Det dåliga humöret är sannolikt mera utbrett inom den politiska ledningen än hos de breda lagren. Å andra sidan skall man icke blunda för att denna opinion utan tvivel rönt ett ogynnsamt intryck av vissa uttalanden från amerikansk sida, både sådana som framkommo från State Department under själva de nordiska försvarsförhandlingarna och som tidigare och senare avhörts från Förenta Staternas diplomatiska representation i Stockholm. Om något skulle vara ägnat att låsa den svenska opinionen vid en förlegad isolationism så är det löst prat som kan tagas till intäkt för misstankar om försök till förmynderskap. Därvidlag är man i Sverige mycket känslig; fullt ut lika känslig som t. ex. Norge i förhållande till oss och som Förenta Staterna var i förhållande till Storbritannien under det andra världskrigets första år.

Ansvar för den utrikespolitik som skall föras ligger helt och hållet på regeringen. Så länge vi icke ha en samlingsregering utan socialdemokratien ensam sitter vid makten ha de borgerliga partierna varken rättighet eller skyldighet att göra mera än att fritt uttala sin mening — enskilt och offentligen. Om denna mening står i strid mot regeringens uppfattning, bryter detta icke lojalitetsplikten. Skulle det värsta inträffa är också den svensk som ogillat regeringens politik skyldig att offra liv och blod för att konung och fädernesland försvara. Vi äro icke några kommunister, som tillämpa något slags betingad fosterlandskärlek. Beslut som tillkommit på laglig väg kräva i utrikespolitiken liksom eljest reservationslös lojalitet.

Men å andra sidan få kraven icke ställas högre. Lojaliteten får icke innebära att man stillatigande finner sig i vare sig uttalanden, åtgärder eller frånvaro av åtgärder, om man anser att vad som sker utgör en allvarlig fara för det svenska samhällets bestånd. Inte heller kan man resa anspråk på att oppositionen för att icke stöta mot de mera måttfulla elementen inom regeringspartiet skall avhålla sig från att utöva sin fria kritikrätt. Det var en socialdemokratisk minister, ja till och med en socialdemokratisk utrikesminister, som en gång yttrade, att det land är bra, där man har lov att säga att regeringen är dålig. Utrikespolitiken utgör icke något undantag från denna grundläggande regel.