Sverige och omvärlden

av Sven Hirdman

Résumé

In today's complex world situation with many threatening conflicts and a high degree of tension between the USA and Russia in Europe, it is essential for a smaller state like Sweden to pursue a credible security policy. A superpower like the USA, Russia or China can afford itself some ambiguity but smaller states gain by being predictable in their behaviour, even under stress. The problem for Sweden is that since the end of the cold war there is no real consensus on what security policy should be pursued: Joining NATO or not; the level of defence expenditure; the relations with the USA and Russia; becoming member of the Eurogroup or not. This works to Sweden's disadvantage and is a problem that must be solved.

I ETT KOMPLICERAT världsläge är det viktigare än någonsin att Sverige har en genomtänkt och trovärdig säkerhetspolitik som bidrar till att hålla oss utanför krig och minskar spänningsnivån i Europa. En sådan säkerhetspolitik måste baseras på en grundlig analys och inte enbart på dagsaktuella värderingar.

Världsläget

Världen av idag präglas av motstridiga tendenser. De viktigaste förefaller mig vara följande:

Den snabba teknikutvecklingen som slår igenom i globaliseringen. Alla hinner inte med i denna utveckling, och motsättningar uppstår mellan olika generationer och grupper. Den israeliske historikern Yuval Harari diskuterar detta i sina böcker och ser för sig en framtid av en härskande supergrupp av *homus deus* och den stora massan av människor, som egentligen inte behövs i produktionen. Man behöver inte gå så långt som till Harari för att inse att globaliseringen skapar problem och svikna förväntningar, samtidigt som den har bidragit till att lyfta många människor ur fattigdom och gett dem ett bättre liv.

Ett annat problem som Harari tar upp är den politiska liberaliseringens konsekvenser på samhällen, som för två hundra år sedan och tidigare dominerades av kollektiv gemenskap, och på 2000-talet i västerlandet yttrar sig i extrem individualisering. Individen har alltid rätt och man behöver inte bry sig om andra. Vi ser följderna av dessa tendenser i uppkomna politiska motsättningar såväl i de rika länderna som mellan Väst- och Östeuropa samt i relationerna till utomeuropeiska länder.

Migrationsströmmarna från fattiga länder till rika är något som inte kommer att upphöra. Det är fullkomligt rationellt för människor i fattiga samhällen med dåliga framtidsutsikter att söka sig till bättre miljöer, vilket globaliseringen underlättar. Europa, USA och ett fåtal andra rika länder klarar inte att ta emot alla som vill komma från outhärdliga miljöer i fattiga länder. Det går inte heller att bygga en mur mot alla som försöker komma. Den enda långsiktiga lösningen är att de rika länderna seriöst satsar stora resurser för att förbättra samhällsutvecklingen i de sämst lottade länderna, så att det blir meningsfullt för deras invånare att

stanna och utvecklas där. Det är en process som kommer att ta decennier för att lyckas.

Den globala uppvärmningen är ett annat problem som inte kommer att försvinna snabbt. Allvarligast torde vara havsytans höjning, vilken hårt slår mot låglänta fattiga länder såsom Bangladesh.

Konflikterna och motsättningarna i arabvärlden och hela Mellersta Östern är ett annat bestående problem. Huvudorsaken torde kunna sökas i arvet från det Osmanska riket och de brittiska och franska kolonialväldena. Det är tänkvärt att fullt självständiga arabiska nationer uppstod först på 1950-talet med Nassers Egypten och kung Mohammed V:s Marocko. Det tar århundraden för nationer att etablera sina egna av befolkningen gemensamt uppfattade identiteter.

Därtill kommer djupgående politisk-religiösa konflikter med inrikespolitisk bakgrund som mellan Indien och Pakistan och på Koreahalvön liksom inom många länder i Afrika men även i Sydostasien. Den moderna vapenutvecklingen har gjort dessa konflikter farligare.

Några ser maktkonkurrensen mellan USA och Kina som det viktigaste säkerhetspolitiska problemet och ser framför sig en militär konflikt mellan dessa två stormakter. Jag delar inte denna uppfattning. Kina är ingen global imperiemakt utan strävar främst efter att förverkliga sig självt i en asiatisk kontext samtidigt som man vill respekteras som en världsmakt. Problemet är snarast att USA behöver anpassa sig till en annan roll i världspolitiken och acceptera att andra länder inte vill låta sig styras av USA och dess militärmakt. Detta är en svår anpassningsprocess för USA, i synnerhet för alla dem i den politiska eliten som är vana vid att USA behärskar världsordningen. För närvarande torde USA:s extraterritoriella politik under president Trump vara det största hotet mot en lugn politisk och ekonomisk utveckling i världen.

Det finns de som tror att EU i en framtid kan komma att fylla den roll som världsledare som USA innehaft/innehar. Jag tvivlar på det. EU är en enastående framgångssaga och har, får vi alla hoppas, omöjliggjort framtida krig mellan Västeuropas stater. Det är gott nog. EU kan också tjäna som föredöme för andra regionala grupperingar och hjälpa dem i deras utveckling. Men någon politisk världsmakt blir inte EU. De nationella skillnaderna mellan medlemsländerna är alltför djupgående, vilket inte minst Brexit visar.

Ukrainakonflikten har de senaste fem åren varit ett öppet sår i Europa. Kanske kan den nya ledningen i Kiev, Rysslands behov att komma ur sanktionsfällan samt president Macrons tal om EU:s behov av en ny Rysslandspolitik leda till att såret börjar läkas.

Spänningen mellan USA och Ryssland

Viktigast för Sveriges säkerhetspolitik är dock konflikten mellan USA och Ryssland. Man kan fråga sig varför motsättningarna fortfarande är så djupgående och farliga. Är det arvet från Sovjettiden och den ideologiska konflikten mellan kommunism och västerländsk demokrati? Beror det på den strategiska vapenutvecklingen och på att Ryssland är den enda stat som med sina kärnvapen kan hota USA:s existens och vice versa? Beror det på Rysslands stundom hotfulla politik mot sin grannländer, de f.d. sovjetiska republiker som nu ställt sig under USA:s beskydd? Beror det på det militärindustriella komplexet i USA, som i decennier har utvecklat vapen för att användas mot Ryssland, på samma sätt som den ryska vapenutvecklingen är riktad mot USA? Man kan spekulera om dessa olika orsaker men faktum kvarstår

att de rysk-amerikanska motsättningarna är mycket starka och riskerar utlösa ett krig i Europa som skulle drabba Sverige.

Behovet av en trovärdig säkerhetspolitik

Stormakter som USA, Ryssland och Kina kan i kraft av sina resurser tillåta sig att bedriva en säkerhetspolitik som lämnar omvärlden i ovisshet och tvivel om deras verkliga avsikter. Det gäller inte för ett mindre land som Sverige.

För mindre stater är det väsentligt att ingen ovisshet råder om deras politik. För detta krävs att de har en trovärdig säkerhetspolitik – en politik som den inhemska ledningen tror på, som stöds av en majoritet av den egna befolkningen, som åtnjuter trovärdighet hos grannländerna och även hos stormakterna. Kort sagt en förutsebar säkerhetspolitik. Jag vill hävda att stater som Finland, Schweiz och Österrike har en sådan politik. Både den egna befolkningen och utomstående har en klar uppfattning om hur de kommer att agera om de utsätts för starkt tryck.

Sverige hade en sådan trovärdig och förutsebar säkerhetspolitik från andra världskriget till det kalla krigets slut 1990. Det var den väpnade alliansfrihetens politik. Alla visste att vi med stöd av ett starkt totalförsvar skulle sträva att hålla oss utanför konflikter och hävda vårt oberoende så länge det gick. Misslyckades det – men först då – var vi beredda att ta emot stöd från de väststater med vilka vi har så mycket gemensamt.

Svenska osäkerheter

Sverige har inte längre en sådan klar och entydig politik. Därmed har vi också förlorat den så viktiga trovärdigheten. Ingen kan längre entydigt säga hur Sverige kommer att agera om en allvarlig konflikt skulle utbryta i vårt närområde och vi riskerar dras in i krigshandlingar:

- I Regeringen har försvarsdepartementet och utrikesdepartementet dragit åt olika håll i viktiga frågor som förhållandet till Ryssland och kärnvapenpolitiken.
- I Riksdagen går en djup klyfta mellan regeringspartierna och den borgerliga oppositionen i fråga om svenskt medlemskap i Nato. Detta återspeglar sig också i opinionen i landet, låt vara att stödet för Nato där är mindre än i Riksdagen.
- Det gamla starka totalförsvaret har raserats och måste nu börja byggas upp från en låg nivå och fortsatta låsningar om ekonomiska resurser och värnpliktssystem.
- Ingen kan idag säga om Sverige inom säg fem år kommer att vara medlem av Nato eller icke; om Sverige kommer att fortsätta att inta en starkt avståndstagande politik från Ryssland och bedriva ett intensivt samarbete med USA och Nato; huruvida Sverige i händelse av en militär konflikt i Östersjöområdet kommer att ge militär hjälp till de baltiska staterna eller inte; huruvida Sverige överhuvudtaget kommer att försöka hålla sig utanför en militär konflikt mellan USA/Nato och Ryssland i vårt område eller om vi från början kommer att vara med på västsidan; eller, för att ta ett annat exempel, om vi inom några år kommer att vara medlem i euroländernas kärnsamarbete i EU eller fortsätta sitta på gärdsgården tillsammans med länder som Polen och Ungern, vilket borde vara uteslutet.

Denna osäkerhet om Sveriges politik är direkt skadlig. Den urholkar befolkningens förtroende för politikerna i Regering och Riksdag. Den leder till tvivel på vår förmåga hos de nordiska grannländerna. Den riskerar leda till felaktiga slutsatser om våra verkliga intressen

hos stormakter som Ryssland och USA och påverka deras agerande gentemot oss.

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Nordeuropa

Detta är desto allvarligare som vårt säkerhetspolitiska läge i vissa avseenden har försämrats sedan det kalla krigets slut. Då gick konfrontationslinjen mellan öst och väst genom det s k *Fulda-gapet* i mellersta Tyskland. Till följd av Rysslands konflikt med Ukraina och västmakternas reaktion på denna, bl a genom att militärt förstärka stödet till Polen och de baltiska staterna för att stilla deras oro, har denna konfrontationslinje återuppstått längre norrut genom det s k *Suwalki-gapet* på den polsk-litauiska gränsen mellan Kaliningrad och Vitryssland. Det gör att om en ny öst-väst konflikt skulle utbryta i Europa, denna sannolikt skulle utspela sig i Östersjöområdet, d v s i Sveriges omedelbara närhet.

Sedan 2014 har den militära aktiviteten i Östersjöområdet ökat avsevärt. Ryssland, som under president Jeltsin på 1990-talet minskade sina militära resurser i det västra militärområdet med 80 procent, bedriver nu en målmedveten upprustning, där Kaliningrad återfått sin centrala roll som marin- och missilbas. Den ryska Nordflottan har förstärkts och nya militärbaser byggs i norr. Den ryska militära övningsverksamheten har ökat såväl i Östersjön som i Norra ishavet.

Nato och USA har på samma sätt förstärkt sin militära verksamhet i Nordeuropa. Tankeväckande är att USA knappast alls var militärt aktivt i Östersjöområdet under det kalla kriget. Nu är man det med besked såväl i luften, till sjöss som till lands. Den amerikanska 2-a flottan ledde nyligen en militärövning i Östersjön. Amerikanska AWACS-plan patrullerar i området. I norr förstärker USA sin militära närvaro i Nordnorge och tar i praktiken över det norska försvaret. Övningar bedrivs enligt Natos artikel V, simulerande krig mot de ryska styrkorna på Kolahalvön. Den norska radaranläggningen i Vardö moderniseras för att ingå i Natos missilförsvar, vilket föranleder ryska förberedande motåtgärder.

Som en följd härav har en debatt uppstått i Norge om man verkligen kan lita på att Nato ska skydda Norge och i vilken utsträckning USA enbart ser till sina egna strategiska intressen, vilka kan skilja sig från Norge. I debatten har uppkommit tankar om att Norge bör kompensera sig för denna utveckling genom ett närmare säkerhetspolitiskt samarbete med de andra nordiska länderna; enstaka sådana röster hörs även i Danmark. Mot den bakgrunden är president Niinistös inbjudan till en informell säkerhetspolitisk konferens med de svenska och norska stats- och försvarsministrarna i Helsingfors i början av september intressant.

Tjechovs lag

Relationerna mellan USA och Ryssland är sämre än de varit sedan början av 1980-talet. Bägge sidor planerar aktivt för att kunna utkämpa ett krig mot varandra, uppenbarligen såväl med konventionella precisionsvapen som med taktiska kärnvapen. Dialogen och kontakterna mellan bägge sidor är sämre och färre än de var under det kalla kriget. Den ömsesidiga misstänksamheten är djup. Detta i förening med all militär hårdvara i området ökar risken för att en mer eller mindre avsiktlig lokal incident kan leda till en allvarlig militär konflikt som berör hela Europa, inklusive Sverige.

Den stora ansamlingen av vapen i Östersjöområdet erinrar en om den ryske pjäsförfattaren Anton Tjechovs lag: *Om ett vapen uppträder i första akten, kommer det oundvikligen avfyras i tredje akten.*

En jämförelse med Finland

Denna situation ger anledning att återgå till diskussionen om Sveriges säkerhetspolitik. Syftet med vår säkerhetspolitik, liksom med all politik, måste rimligen var att uppnå ett eftersträvansvärt mål. Detta mål måste vara att bevara Sveriges fred och självständighet. Jämför följande aktuella definition av Finlands säkerhet ur det finska regeringsprogrammet den 6 juni 2019, som åtnjuter brett politiskt stöd:

Finland ska bedriva en utrikes- och säkerhetspolitik som syftar till att stärka Finlands internationella ställning, trygga vår självständighet och territoriella integritet, förbättra Finlands och finländarnas säkerhet och välfärd och till att upprätthålla ett fungerande samhälle. *Det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att undvika att hamna i en militär konflikt. Finland ska utöva en aktiv stabiliseringspolitik för att förebygga militära hot och minska spänningen också överlag. Finland tillåter inte att dess territorium utnyttjas i fientligt syfte mot andra stater…* (Min kursivering)

Finland hör inte till någon militär allians och ser till att den egna försvarsförmågan är trovärdig. Finland deltar i sådant säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete som stärker detta syfte, i Europeiska unionen och inom ramen för Natopartnerskapet och det nordiska samarbetet. Också det bilaterala samarbetet ingår i helheten. Ett fördjupat försvarssamarbete mellan militärt alliansfria Finland och Sverige ger särskilda möjligheter att stärka våra länders försvar. Finlands försvarsförmåga ska stödja landets allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska linje…

Finland upprätthåller goda och konstruktiva förbindelser med Kina, Ryssland och Förenta staterna och strävar efter att agera så att de spänningar som kommer till synes i stormaktsförhållandena inte försvagar det regelbaserade multilaterala internationella samarbetet eller respekten för internationell rätt. (Min kursivering)

De två kursiverade styckena är klarare och entydigare än motsvarande svenska säkerhetspolitiska skrivningar med luddiga formuleringar kring den s k solidaritetsklausulen. De ger Finland en större säkerhetspolitisk trovärdighet än Sverige.

Potentiella hot mot Sverige

Alla torde vara överens om att den säkerhetspolitiska situationen i Nordeuropa har blivit mera spänd sedan 2014 även om man kan tvista om orsakerna. I den hotbildsdiskussion som pågår i Sverige kan man urskilja två spår. Det ena är att det finns en hög risk för ett ryskt anfall på Sverige och att Sverige därför måste rusta upp snabbt och stärka samarbetet med Nato och USA för att stå emot ett sådant anfall. Den andra hotbilden är att det på grund av den förnyade spänningen mellan västmakterna och Ryssland föreligger stor risk för att– av misstag eller ej – ett stormaktskrig utbryter i Nordeuropa som kommer att beröra Sverige.

Jag vill hävda att risken för ett oprovocerat, isolerat ryskt anfall på Sverige, eller på någon annan medlemsstat i EU eller Nato, är praktiskt taget obefintlig. Det går inte att urskilja något ryskt strategiskt intresse att därigenom utlösa ett allmänt krig i Europa, som genom USA:s och Natos överväldigande resurser skulle få förödande effekter för Ryssland. Ryssland har nog av sina egna plågor och behov att ta hand om sitt territorium. Ryska krigshandlingar mot väst är endast sannolika när den ryska staten ser sin existens hotad av västmakterna.

Då är den andra hotbilden mer sannolik för Sverige, d v s att den militära upprustningen i Nordeuropa och starka spänningen mellan USA och Ryssland leder till samman-

stötningar och incidenter, vilka trappas upp till en allvarlig, militär konflikt i Europa där Sverige blir indraget. Grundproblemet här är spänningen och misstron mellan främst USA och Ryssland.

Om denna analys är riktig, bör den svenska säkerhetspolitiken inte i första hand fokusera på upprustning och militärt samarbete med USA och Nato, vilket snarast är spänningshöjande, utan på att tillsammans med länder som Finland och i internationella fora arbeta för att minska spänningar, misstro och motsättningar i relationerna mellan de säkerhetspolitiska aktörerna i norra Europa. Och det är en hel del som skulle kunna göras. Det gäller samarbete i Östersjöområdet – uppträdanderegler för stridsflygplan och örlogsfartyg, gemensamma sjöräddningssystem, normaliserade bilaterala kontakter med Ryssland; aktivering i det europeiska området av de militära förtroendeskapande åtgärder som utvecklats inom OSSE-samarbetet; nytänkande inom nedrustningsområdet, där vapenutvecklingen och avtalsbegränsningarna gått åt olika håll under senare år. Det var en politik som Sverige med viss framgång bedrev under det kalla kriget och som Finland har fortsatt; jfr definitionen av den finska säkerhetspolitiken ovan. I detta ingår att det inte är i Sveriges intresse att vidmakthålla ett spänningsfyllt förhållande till Ryssland.

Sverige bör i eget intresse arbeta mer för avspänning i Europa

Slutsatsen är således att Sverige i sin säkerhetspolitik mer bör fokusera på diplomatiska och utrikespolitiska medel än på enbart militära för att avvärja de hot som är de reella för Sverige. Detta borde vara en självklar insikt. Det innebär inte att Sverige bör avstå från att åter bygga upp ett krigsavhållande, uthålligt försvar för framtiden. Vi har en plikt att kunna skydda vårt territorium och vår befolkning i en framtid som alltid kommer att innehålla osäkerheter och hot. Vad gäller det svenska försvaret bör det primära vara att besluta om den förbandsstruktur och den systembestämmande materiel som behövs för att försvaret ska klara sina uppgifter, inte att låsa sig vid godtyckliga procentsatser av försvarsutgifternas andel av BNP.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.