

Sveriges vei mot vest

av Grethe Værnø¹

Résumé

Current Swedish security policy is a fascinating study for a foreign observer. The irony of the situation seems to be that Sweden has drifted or maneuvered herself into a position that, in the present new east-west tension, may appear more complicated and exposed even than during the Cold War when the Baltic was proclaimed an area of low tension. Cold War policy of neutrality was based partly on the presumption that an east-west war would mainly be fought on a Central European front (the marginal theory), partly on the hope that the Soviet Union would respect Swedish neutrality, and partly upon a strong "threshold" defense, backed by implicit US support. Today, with the potential for conflicts at Sweden's own doorstep, with quasi-membership in NATO placing Sweden well into Putin's "enemy camp", with solidarity claims from the EU, and non-existent respect in Moscow for an officially professed non-alignment policy, Sweden has admitted that she will not be able to avoid involvement in a crisis—without any means to defend herself or deter attack. This article explores how circumstances and Swedish answers—always with a view to reassure Russia and provide security in the Baltic—combined to land Sweden in this situation. Is there a way out of this predicament for a people deeply divided on the nebulous essence of "non-alignment", the inbred wish for neutrality, and the blessings or dangers of NATO membership? Or, can Sweden live comfortably with a moderate level of uncertainty "in all directions"?

DEBATTBØLGENE HAR GÅTT høyt i det svenske sikkerhets- og forsvarspolitiske miljø den siste tiden – selv om det ga lite gjenklang i riksdagsvalget. Gjennom femti års kald krig lå det lokk på enhver diskusjon om alternativer til en alliansefri sikkerhetspolitikk "med sikte på nøytralitet i krig". Det måtte ikke sàs tvil om denne politikken.

Etter murens fall og medlemskap i EU lettet lokket noe, inntil det ble blåst av i stormen etter Russlands annektering av Krim. Det er blusset opp ny frykt for egen sikkerhet og sårbarhet med et forsvar som man innrømmer ikke lenger er noen terskel mot angrep mot landet. Debatten avslører at Sverige er dypt splittet i spørsmålet om hvor langt Sverige bør eller må gå i retning av *forpliktende* militært samarbeid med andre land eller NATO.

For en som har fulgt svensk sikkerhetspolitikk i mer enn en "mannsalder" fra mange vinkler, er det fascinerende å se hvordan den svenske regjeringen driver sikkerhetspolitisk akrobatikk på høyt nivå for å hankses med utfordringene – utad så vel som innad. Det har svenske regjeringer for så vidt drevet i alle år – men nå for åpen scene – og under økende kritikk og bred debatt.

De siste årenes regjeringer har rodd seg så langt ut i sin solidaritetspolitikk i EU og militært samarbeid med NATO og de enkelte NATO-land at en troverdig nøytralitetspolitikk i en eventuell konflikt i nærområdet ikke lenger er en realistisk mulighet. Det er ikke noen vei tilbake til "nøytralitetspolitikken". Samtidig har denne dypt forankrede doktrinen fremdeles et grep om store deler av befolkningen. Det ser også ut til at man

konsekvent har bestrebet seg på å presentere den nye tids politikk som en videreføring av den etablerte tradisjon av moralsk høyverdig politisk og militær alliansefrihet. Man trakk med seg en mental bagasje som langsomt og sikkert ble irrelevant både på grunn av den geopolitiske og geostrategiske endringsprosessen i Europa, og på grunn av svenskens egne valg for å tilpasse seg denne utviklingen. Så ble man plutselig konfrontert med en gjenoppstått russisk trussel som vekket til live en gjenkjennelig virkelighetsoppfattelse fra mange hundre års naboskap i Østersjøen. Det ble vanskelig

En episode rinner i hu: Under Karlstadforhandlingene om nordisk forsvarforbund ved juletidene i 1948 sang statsminister Einar Gerhardsen, utenriksminister Halvard Lange og forsvarsminister Jens Chr. Hauge for sine ikke helt begeistrede sosialdemokratiske kolleger om "Flickorna på Småland" som vendte seg spørgende mot vester og mot øst. Desto større var begeistringen da Hauge gjentok oppvisningen for deltakerne på konferansen "Naboskap i krisetider" i den norske ambassaden i Stockholm i 1988. Konferansen var et ledd i serien "Dialog Norge-Sverige" som ble avholdt i årene 1986–90 i et samarbeid mellom Norsk Forum, ledet av Erik Rudeng, og ambassaden, med denne forfatteren som daglig leder. Samme sang kunne vært fremført i dag.

Mange er bekymret. Signalene fra politisk hold spriker i alle retninger. Den gamle ringreven, politikeren og diplomaten Michael Sahlin, kjent som svensk ambassadør i Norge, har fryktet at diskusjonen hadde nådd et så høyt støynivå at den i seg selv var et destabiliserende politisk problem. Den svekket svensk troverdighet og dermed også sikkerheten uansett hvor man lander.²

Regjeringen forsøker imidlertid så godt den kan å forsikre om at den gamle, *militære* alliansefrihetspolitikken ligger fast.

Men samtidig som den insisterer på svensk handlefrihet med alle opsjoner åpne, erklærer den solidaritet med sine baltiske EU-kolleger og de nordiske land og inngår militære samarbeidsavtaler i alle retninger – bortsett fra Russland. Her er det tilsynelatende full enighet mellom den svenske og den finske regjering. De bekjenner seg begge til et nært samarbeid om krisehåndtering og felles kurs – også i spørsmålet om medlemskap i NATO – i en situasjon som begge oppfatter som den alvorligste siden den kalde krigen. Men det skaper ikke ro.

De lange linjer

Hvordan har man havnet i denne situasjonen? Og hvorfor har det blitt så vanskelig? Det er jakten på de lange linjene gjennom historien som har inspirert denne studien. Er dagens politikk et brudd med, eller en videreføring av svenskens utenrikspolitiske atferd i lys av Sveriges beliggenhet, historie og selvoppfattelse? Denne artikkelen er et forsøk på å finne svarene basert på forfatterens personlige betraktninger og erfaringer med svensk politikk gjennom mange år.³

Et forbehold er på sin plass. Sverige ikke er som Norge, selv om det er slående likhetstrekk i den politikk som ble fulgt i perioden etter den kalde krigen. Det kan også være nyttig å skjele til den norske, ikke-eksisterende EU-debatt når vi forsøker å forstå svenskens NATO-vegring.

Det er et helt annet land med en helt annen beliggenhet. Det trenges bare en titt på kartet for å se at det er Østersjøen som er, og alltid har vært, Sveriges arena. Dessuten har Sverige en lang tradisjon som selvstendig utenrikspolitisk aktør, skapt gjennom flere hundre års historie i et Europa i stadig kamp om makt, innflytelse, kontroll og territorium.

Under Unionstiden ble den norsk-svenske kongens utenrikspolitiske bekymringer

i mindre grad delt av norske politikere, og har heller ikke avleiret seg i norsk bevissthet. Snart 70 års trygghet under USAs og NATOs paraply har fritatt oss fra bekymringen over hvor vi skulle hente vår sikkerhet. Ikke slik med svenskene. Finners og svenskers forhold til den russiske nabo er basert på en ganske annerledes krigersk fortid og truende samtid. De har levd under skyggen av et Russland gjennom flere faser av ekspansjon og tilbaketrekning. Det har avleiret seg i svenskens kollektive hukommelse.

Dype røtter

Det historiebevisste svenske folk har mentale røtter tilbake til den gang Sverige var et stort østersjørike. Sverige var vokst frem som en stormakt i Østersjøen, en ekspansiv kolonimakt med de finske len som del av fosterlandet, med kontroll over østlige Baltikum, og kolonien Nyen omtrent der St. Petersburg nå ligger. Det var svenskene som sperret Russland inne i Finskevikene og forsøkte med vekslende hell å kolonialisere områdene rundt den viktige og lukrative handelsruten langs Neva, inn mot Novgorod og Ladoga.

Utenrikspolitikken derimot er blitt utformet av den geopolitiske utvikling siden den gang. Med Peter den store ble det slutt på Svenskeveldet – med slaget ved Poltava i 1709 som vendepunkt i Baltikum. Fra nå av var det Russland som tok Finland jafs for jafs til 1809 da Finland ble annektert som eget storhertugdømme i Russland. Skylden for dette må deles broderlig mellom ”arvefiendene”. Hele Østersjøens østkyst kom under russisk kontroll frem til 1917–20. I 20 år var Sovjetunionen tilbake innerst i Finskevikene. Fra 1945 til 1990 kontrollerte Sovjetunionen igjen de baltiske land og mesteparten av sydkysten av Østersjøen – med Finland som

unntak. Det var Sveriges naboskap tvers over sjøen langs hele sin østflanke.

Mens alt dette foregikk i øst, hadde Sverige også en arvefiende i vest. Norge hadde alltid vært en utrygg vestflanke i den evinnelige feiden mellom svenske og danske monarker. Men her hadde Sverige hatt fremgang og lagt under seg store områder av norsk territorium som Herjedalen, Jemtland og Bohuslen. (I norsk historie var Sverige erkefienden!) I 1814 ble tapet av Finland, bufferen mot øst, raskt delvis kompensert da den svenske kronprins Karl Johan ved sin aktive deltakelse i Napoleonskrigene, klarte å erverve Norge fra Danmark med Kieltraktaten.

Riktignok var Norge fattig og hadde et minimalt forsvar som heller ikke uten videre kunne benyttes til kongens forgodtbefinnende. Men fosterlandet fikk i hvert fall kontroll over sin vestflanke – et mål gjennom flere hundre år. Sammen var de relativt sterke. Forsvarsledelsen kunne legge et samlet, helhetlig syn på sikkerheten utad og planlegge for et felles forsvar.

Med øynene stivt festet på Russland, og med marginal innflytelse over den geopolitiske utvikling i nærområdene, falt Sverige til ro gjennom 1800-tallet. Bevisstheten ség inn: Sverige var blitt en sårbar og utsatt frontlinjestat uten naturlige allierte som ikke samtidig utsatte landet for større risiko for å bli trukket med i konflikter med Russland. Denne perioden er blitt definert inn i myten om 200 års svensk nøytralitetspolitikk, selve grunnlaget for Sveriges sikkerhetspolitiske tradisjon, men det er ikke helt dekkende. Virkelystne konger overveide uten særlig støtte fra sine rådgivere fra tid til annen militære eventyr. Etter hvert skulle nøytralitetsbestrebelsler bli svaret ved hver truende krise.

Samtidig vokste det også frem i siste halvdel av 1800-tallet en folkelig bevissthet om at den eneste virkelige trygghet for et lite land er en internasjonal orden som er bygget

på etablerte normer og folkerett. Et aktivt freds- og nedrustningsarbeid skulle bli den andre og idealistiske pilaren i den svenske tradisjonen.

Unionsoppløsningen

Så sprakk mønsteret opp igjen. Oppløsningen av personalunionen med Norge i 1905 innvarslet et hundreår med raske omveltninger i Sveriges geopolitiske nabolag. For Sverige var unionsoppløsningen en nasjonal katastrofe. Mens Norge *vokste* til en nasjonalstat, ble Sverige *redusert* til en nasjonalstat. Begge lands strategiske situasjon ble dramatisk forverret.

Norge brøt opp noe som mange hadde oppfattet som en strategisk enhet. Sverige sto naken igjen uten en buffer langs den lange vestgrensen – det som hadde vært så viktig gjennom hundrevis av år. Norge ble umiddelbart oppfattet som en ny militær risiko – ikke alene, men som redskap eller gjennomgangsland for andre makter. Det skulle bli bekreftet på flere måter under 2. verdenskrig.

Misstemningen og raseriet holdt seg lenge, men de nordiske landene begynte sakte å nærme seg hverandre igjen. Da spenningene bygget seg opp mot 1. verdenskrig med opprustning og allianseavtaler på kryss og tvers i Europa, satset begge land på nøytralitetspolitikk og stormaktenes godvilje overfor små land. Felles nøytralitetserklæringer var motivert av frykten for å kunne havne på hver sin side i en kommende konflikt. Lite tilsa at Sverige skulle være noe angrepsmål for noen av de krigførende i denne like meningsløse som fryktelige krigen. Det holdt med et skrik.

Mellomkrigstid

Da krigen endelig var over, var bildet i nærområdet etter hundre års stabilitet, igjen

endret. På den positive side hadde den russiske trussel trukket seg tilbake. Finland ble selvstendig i 1917 og de tre baltiske stater fulgte like etter. Svenskene hadde fått tilbake sin buffer mot øst og lå nå bak ”frontlinjen”. Samtidig var den nye Sovjetunionen som alltid en uberegnelig nabo, nå med sin visjon om verdensrevolusjon i tillegg. Denne usikkerheten ble på et vis kompensert av opprettelsen av Folkeforbundet, The League of Nations, det første idealistiske forsøket på å skape en ny verdensorden basert på kollektiv sikkerhet. Sverige satset aktivt i tråd med sin fredstradisjon – og sikkerhetsbehov. Prisen var en papirforpliktelse til å delta i en kollektiv væpnet aksjon mot fredsbytere. Målet om å holde seg nøytral i en krig kom i bakgrunnen.

De nordiske land fant hverandre. Mot slutten av 30-tallet da stormaktene ikke klarte å samle seg om mottiltak mot Mussolini og Hitler ble det farlig for små land. En småstatsideologi vokste frem, tanken om at de små, maktesløse landene på et eget sett var bedre, mer drevet av en etisk utenrikspolitikk, enn de store som misbrukte sin makt. Men det hjalp ikke. Satsingen på kollektiv sikkerhet hadde slått feil. De nordiske land grep igjen til nøytralitetspolitikken med en felles nøytralitetserklæring i 1936, og famlet forgjeves etter nordisk forsvarssamarbeid.

Annen verdenskrig

Samtidig var man nok på svensk side klar over at svake naboer representerte en risiko for Sveriges egen sikkerhet. Dette skulle bli rikelig bekreftet få år senere da det tyske angrepet på Norge ble oppfattet som en akutt trussel også mot Sverige som ble satt under meget sterkt press av Tyskland.

Sverige var det eneste nordiske landet som klarte å holde seg utenfor krigshandlingene. Situasjonen bekreftet logikken i nøytralitets-

politikken. Sverige var klemt mellom Stalin, Hitler og Vestmaktene, med Danmark og Norge på tyske hender, og Finland kuert av Sovjetunionen, og kunne uansett ikke velge side om de hadde villet. Dessuten var den svenske befolkning dypt splittet mellom en konservativ, autoritær og antisemittisk høyreside og en sosialistisk venstreside. Det er ikke mulig å velge side hvis det ikke er enighet om hvem som er venn eller fiende. Den svenske regjeringen hadde én tanke i hodet, å forhindre at tyske bomber skulle regne over et militært uforberedt Sverige, og hadde ingen naturlige allierte. De lærde strides imidlertid om det var svensk nøytralitetspolitikk slik den ble praktisert, som skal tilskrives æren for det vellykkede resultatet, eller de stridende parter manglende strategiske behov for svensk territorium – når Tyskland uansett fikk sin jernmalm fra Sverige.

Ved krigens slutt satt de nordiske land igjen med helt ulike erfaringer bortsett fra at det var nødvendig med et sterkt forsvar. Sverige gikk ut av krigen med styrket selvtilit, med et relativt sterkt forsvar, uten negative erfaringer med tysk okkupasjon, og med tro på – og stolthet over – sin nøytralitetspolitikk – som først senere skulle bli gjenstand for avslørende gransking. Sverige hadde i tillegg, uten noen anger for ettergivenhet overfor Tyskland i krigens første år, meget tvetydige følelser overfor vestmaktene som hadde lagt et stort press på Sverige i krigens siste år.

Med dette utgangspunkt skulle Sverige møte en dramatisk forverret geopolitisk situasjon – nok en gang. Hele Østersjøen var nå nærmest et sovjetisk innhav bortsett fra en stripe av Vesttyskland og Danmark. Finland var et gissel for sovjetisk velvilje og et hendig middel for politisk blackmail overfor Sverige.

I et par år klamret svenskene – som de fleste nordboere – seg til illusjonen om at det nå var fred i Europa og at en FN som en

forbedret utgave av Folkeforbundet skulle ivareta kollektiv sikkerhet. Optimismen var kortvarig. I 1948 var situasjonen så illevars-lende at det redde og ødelagte Vest-Europa pent ba USA om å komme til unnsetning med sikkerhetsgaranti og våpenhjelp. Resultatet var Den nordatlantiske pakt, A-pakten.

Det var aldri aktuelt for Sverige å slutte seg til en vestlig allianse. Landet, i hvert fall dets sosialdemokratiske regjering, var allerede fast forankret i sin ”nøytralitetstradisjon” som også tildekket harde realpolitiske realiteter: Sverige hadde fått finlandsproblemet å ta hensyn til, og var utsatt for sterke sovjetiske utspill. Sannsynligvis følte de seg ikke heller ikke hjemme i det amerikanskdominerte vestlige selskapet.

Samtidig var svenskene dypt urolige over at Norge viste interesse for medlemskap. I svenske øyne ville Norge i en atlantisk allianse være et potensielt oppmarsjomsråde og dessuten primært krigsmål for Sovjetunionen. Det ville bringe hele Norden inn i ildlinjen mellom Sovjetunionen og Vestmaktene. Det ville øke utfordringene mot svensk nøytralitet i en krigssituasjon. Og ikke minst ville det irritere Moskva og bringe Norden inn i et høyspenningsområde – og etter all sannsynligvis øke det sovjetiske presset på Finland og finsk politikk.

Opp av hatten trakk Sverige et forslag om et nøytralt skandinavisk forsvarsforbund. De sa seg villige til å påta seg ulemper, kostnader, forpliktelser, risiko – først og fremst for å holde Norge nøytralt. Forslaget strandet på svensk krav om nøytralitet – uten så meget som en implisitt garanti fra vest. Det holdt ikke for Norge. Nordisk forsvarsforbund glapp, mange mener til stor lettelse i Stockholm. Sverige sto alene igjen – sammen med Finland – i en ny og truende internasjonal situasjon.

Kald krigs politikk

Det viktigste for Sverige var nå som før å forhindre krig på svensk jord. Premissene var gitt: Det var lite tenkelig med et isolert angrep bare mot Sverige. Men Finlands stilling var bedømt som kritisk. Og Sverige lå i faresonen ved en storkonflikt mellom NATO og Sovjetunionen, men såpass i utkanten av den definerte hovedfront at ambisjonen om å kunne forholde seg, og bli behandlet som, nøytral, ikke syntes helt urealistisk.

Med dette som utgangspunkt ble det etter hvert sementert en helhetlig sikkerhetspolitisk doktrine for det følgende neste halve hundre-året. Ingrediensene var nøytralitetspolitikk formulert som "alliansefrihet i den hensikt (syftande åt) å være nøytral i krig", et så sterkt og selvstendig forsvar at det kunne overbevist omverdenen om at svenskene ville og kunne forsvare sin nøytralitet, og et aktivt engasjement for fred, utvikling og kollektiv sikkerhet.

Nøytralitetspolitikken ble selve varemerket på Sveriges kalde krigs politikk og retningssivende for all svensk utenrikspolitikk. Alliansefrihetsdogmet var fredstidssymbolet eller "garantien" for denne hensikten, i og med at det ikke forelå noen internasjonal formalisering av nøytral status. Etter hvert skulle en pragmatisk alliansefrihet utvikle seg til en langt mer dogmatisk-ideologisk politikk som nådde et "høydepunkt" under sosialdemokratens statsminister Olof Palme. Retorikken fikk et skjær av politisk nøytralitet med front mot USA og NATO. Sverige kunne distansere seg fra stormaktenes – (de "like gode "kålsupare"s) – umoralske spill i en øst-vestkonflikt som ikke egentlig angikk Sverige. Sverige ikledde seg en høyverdig moralsk drakt og pådro seg tilnavnet "den moralske supermakten". Antakeligvis for-

sterket denne idealiseringen av en opprinnelig pragmatisk og målrettet politikk svenskens sikkerhetspolitiske identitet og gjorde senere omstillinger vanskeligere.

Nøytralitetspolitikken skulle tjene flere formål. I fredstid måtte forholdene legges til rette for å sikre at Sveriges nøytralitetspolitikk ble respektert og at Sverige var i stand til å forsvare sin nøytralitet. Alliansefrihet er selvsagt en forutsetning for å holde seg utenfor konflikt. Det var en krevende eksersis å påse at alle uttrykk for svensk politikk bidro til å overbevise alle parter om at Sverige faktisk ville være nøytral i en eventuell krig. Overfor Moskva var dette imidlertid noe henimot en tapt sak – selv om det aldri kunne innrømmes – når de fleste tegn tydet på at også svenskene regnet Sovjetunionen som den sannsynlige "fiende"; når man kunne gå ut fra at Moskva visste om svenske kontakter med NATO og USA; når ubåtkrenkningene signalerte mangel på respekt for svensk nøytralitetspolitikk, og når russiske spioner, kamuflert som bildeselgere kartla militært personell og anlegg.

Men det skal ikke sies at Sverige ikke forsøkte. Den svenske regjering måtte til daglig bevise at Sverige ikke var part i noen konflikt. Også Norge forsøkte å bidra til å befeste svensk politikk. Derfor slo man på norsk hold hardt ned på episoder som da allierte fly sneiet inn på svensk territorium i det smale luftrommet under en øvelse i Nord-Norge i 80-årene – for ikke å snakke om reaksjoner overfor offiserer som ytret tvil om svensk evne til å forhindre gjennommarsj av russiske styrker.

For det andre var nøytralitetspolitikken hjørnesteinen i Sveriges regionale lavspennings- og beroligelsespolitikk overfor Moskva: en stabiliseringsfaktor som kunne bidra til å forebygge regional og internasjonal konflikt.

Prekær troverdighet

En første forutsetning for tillit utad var at den svenske befolkning sluttet opp om denne politikken og trodde på den. En slik kurs kunne ikke være gjenstand for partipolitikk som ville så tvil og usikkerhet om skiftende regjeringers vilje til å forsvare sin nøytralitet i alle retninger om nødvendig. Troverdigheten var skjør i utgangspunktet og en debatt som kunne sette spørsmålsteget ved den valgte politikk var høyt uvelkommen. Særlig la Olof Palme som statsminister en beinhard disiplin over det svenske ordskiftet. På 80-tallet nærmet ensrettingen seg meningsterror. Det utviklet seg en allmenn berøringsangst overfor alt som hadde med NATO å gjøre, med den følge at kunnskaper om det vestlige forsvarssamarbeidet var en sørgelig mangelvare.

En annen forutsetning var å gi innhold til forestillingen om Norden som et beroligende lavspenningsområde uten eget konfliktstoff i forholdet til Sovjetunionen – utenfor ”øst-vest-konflikten”. Det lød besnærende, men innebar, ifølge kritikerne, at de svake landene – i forutseende imøtekommenhet – skulle påta seg et ensidig ansvar for ikke å utgjøre noen utfordring eller trussel mot supermaktens ”legitime” interesser politisk og militært. At den implisitte trussel fra Sovjet hadde en effekt, kunne avleses av den tidvise forutseende imøtekommenhet fra alle de nordiske land overfor Sovjet. Kekkonenplanen, svenske nedrustningsforslag, forslag om atomvåpenfrie soner, norske ensidige restriksjoner i Nord hadde alle til felles at de ville redusere slagkraften i NATO. Og for den saks skyld de tafatte reaksjonene overfor Moskva på ubåtkrenkelsene

Sverige bygget sitt lavspenningssystem på et stabilt mønster der Sverige representerte det ideelle sentrum mellom det norske og danske beklagelige NATO-medlemskap på

”minimumsvilkår” og den finske VSP-politikk overfor Sovjet. De kunne styre sin begeistring for den mer dynamiske teorien fra forskeren Arne Olav Brundtland om ”en nordisk balanse”: en antatt selvjusterende likevekt mellom stormaktens innflytelse i området. Hvis Sovjet økte presset mot Finland, ville Norge svare med endringer i sine selvpålagte restriksjoner i NATO-politikken. Sverige selv kunne bli skjøvet i retning av NATO. Her ble Sovjet fremstilt som trussel, men teorien ville virke begge veier.

Dessverre kunne den vris av venstresiden til å bety at presset fra Moskva mot Finland og Sverige ville avta hvis Norge og Danmark var mer lydøre overfor Sovjetunionen. Erfaringen var imidlertid motsatt: Moskva holdt konsekvent nabolandene opp som eksempler for hverandre: Sverige burde etterlikne Finland og Norge burde etterlikne Sverige.

For Sverige var det uansett helt sentralt å få forståelse for dette konseptet hos sine NATO-naboer – noe som ser ut til å lyktes på tross av Norges felles grense mot Sovjetunionen og de urolige farvannene i Nord. Hvordan det så ut fra Moskva er en annen sak.

Den internasjonale arena

Sveriges internasjonale politikk måtte også utformes i pakt med nøytralitetspolitikkenes krav. Det var en vanskelig sits. Sverige ønsket å innta en aktiv rolle, kanskje særlig fordi FN ble oppfattet som en hensiktsmessig arena for å fremme et ellers isolert Sveriges egne sikkerhetsinteresser – der man ellers hang litt i luften mellom blokkene. Høy synbarhet – iblant omtalt som ”høy svansføring” – kunne tjene som en form for beskyttelse og befeste ellers selverklært status som nøytralt eller ikke-alliert land (alt etter som hvilket begrep som passet.) Men status og innflytelse i Vest skulle veies opp mot nøytralitetspolitikkenes

troverdighet i Moskva i en atmosfære av uforsonlige motsetninger politisk, strategisk og ideologisk. Svensk politikk fikk en distinkt profil iblant omtalt som ”den tredje vei”: en fri stillingtaken mellom fastlåste blokker. Sverige videreførte også sin tilslutning til kooperativt, fredsbevarende militært samarbeid og ble trofast bidragsyter til FNs fredsbevarende operasjoner. Det ble ikke oppfattet som noen motsetning mellom det nøytrale, nasjonale forsvaret og militært, ikke-stridende bidrag til FN-operasjonene som også styrket landets internasjonale status. Fra 1970-årene og utover sto også KSSE-prosessen sentralt i politikk og tenkning.

Det nære nordiske samarbeidet med tre NATO-land med felles innlegg og resolusjoner, var en nyttig plattform. Svenske synspunkter ble tolket inn i en vestlig-demokratisk ramme – om enn på den mer ”progressive” side, gitt de ofte sammenfallende sosialdemokratiske regjeringer i Norden. De ble bevis for at Sverige ikke var noen Moskvalakei. Omvendt kunne denne linjen forsvares overfor Moskva med henvisning til den nordiske konsensustradisjonen, som samtidig ga Sverige mulighet til å trekke de nordiske NATO-land i retning av sin ”3. vei”. I UNESCOS krise-år i midten av 80-årene brukte svenske representanter argumentet om at det nå ble ventet et nordisk initiativ som kunne bygge bro over motsetningene i en ideologisk dragkamp med sikkerhetspolitiske overtoner. I den langtrukne dragkampen om det såkalte ”frysforslaget” i første halvpart av 80-årene, kunne man høre argumentet om at ”Norge brøt nordisk samarbeid” ved ikke å stemme for forslaget.

Mer tvilsomt, sett fra vestlig side, men sikkert gledelig fra Moskva, var Palmes rolle som fyrlykt for Den alliansefrie bevegelsen (Group of Non Aligned) av stort sett sosialistisk styrte, USA-kritiske regimer som blant annet Castros Cuba. Gjennom mange

vanskelige år fungerte denne gruppen som Vestens motpart i FN.

Vanskeligst for NATO – og Norge – var imidlertid Sveriges sterke nedrustningsengasjement. For vestlige observatører kunne svensk nedrustningspolitikk fremstå med slagside mot NATO og til fordel for Sovjetunionen der regimet kunne føre en ren verbalpolitikk. Svenske forslag gikk ofte de senere årene på tvers av NATOs omforente politikk for gjensidig, balansert og verifiserbar nedrustning og rustningskontroll – men med våkent øye for *egne* forsvarsinteresser. Den svenske regjering ble også åpent kritisert av Arbeiderpartiets forsvarsminister Johan Jørgen Holst: ”Sverige risikerer å oppfattes som en geskjeftig nasjon og som en internasjonal irritasjonskilde”.⁴ Han minnet om at Norge og Danmark var alliert med USA og måtte samarbeide med sine allierte. Sveriges sikkerhetspolitiske situasjon var ikke var atskilt fra den i Danmark og Norge, og Sverige var selv avhengig av en balanse mellom supermaktene.

Egen forsvarsevne

Den viktigste forutsetning for nøytralitetspolitikken var likevel en troverdig vilje og militær evne til å forsvare landets nøytralitet mot press, krenkelser, angrep eller trussel om angrep. Den måtte være troverdig så vel innad for å sikre den politiske ryggrad, som utad mot en mulig angriper. Sverige satset tungt gjennom den kalde krigen på et sterkt, selvstendig forsvar som hovedpilaren i landets forsvars- og sikkerhetspolitikk – som realitet, målsetting og forestilling. Bærebjelken i det sterke nøytralitetsforsvaret forøvrig var en stor og velrenommerte forsvarsindustri som gjorde Sverige nær innpå uavhengig av materiell-leveranser fra andre land, og som samtidig et stykke på vei finansierte det

svenske forsvaret gjennom en omfattende, om enn ofte problematisk, eksport.

Så kommer den biten som ikke passet inn i en ellers antatt og proklamert uangripelig alliansefri doktrine – og som gjorde det vanskelig for utenforstående å fortolke svensk politikk og iblant førte til beskyldninger om svensk dobbeltspill: Den aldri erkjente, men implisitte betydningen av den vestlige alliansen for svensk sikkerhet. Greit nok lå ”marginaldoktrinen” inne i beregningen av forsvarsevnen. I og med at Sverige ikke var noe selvstendig angrepsmål kunne Sverige dimensjonere sitt terskelforsvar ut fra forestillingen om at det ville være begrenset hva de stridende parter hadde å avse på Sverige i en storkonflikt. I tillegg dekket den utskjelte terrorbalansen, ”supermaktskonflikten”, også Sverige. Den bidro til at den kalde krigen aldri ble varm.

Men det var mer enn som så. Svenskene hadde en begrunnet tro på at Sverige selv ville få assistanse hvis angrepet: At NATO/USA ikke ville la Sverige i stikken. Ikke før senere skulle det bli offentlig kjent at tross regjeringens forsikringer om den absolutte nøytralitet, var det topphemmelige forbindelser på øverste nivå mellom den svenske Forsvarsmakten og flere NATO-land inkludert Norge gjennom store deler av den kalde krigen, som dokumentert blant annet av Mikael Holmström i boken *Den dolda alliansen*, 2011.⁵

Sverige syntes å ta for gitt at hjelp ville være i Vestens egen interesse. Og at det talte til Sveriges fordel at Sverige, i motsetning til flere NATO-land, mente seg i stand til å forsvare seg selv, noe som skulle være et vesentlig bidrag til vestlig sikkerhet. Det som glimret ved sitt fravær, var uttrykk for et sikkerhetspolitisk fellesskap med Vest-Europa mot en sovjetisk trussel.

Janusansiktet i svensk politikk kom også til syne i nedrustningspolitikken. Uansett en-

gasjement for å fremme *andres* nedrustning, var holdningen totalt avvisende når det gjaldt forslag som kunne øke Moskvas kontroll i Østersjøen. For det første måtte Østersjøen være et åpent, internasjonalt farvann, også for krigsskip fra NATO-land. Det var en livline til de eneste som kunne bistå fosterlandet i en konflikt. For det andre var det helt uaktuelt med regionale kontrollregimer som svekket landets uavhengighet som alliansefri aktør. For ikke å snakke om bilaterale eller særlige internasjonale forpliktelser som ville gi Sovjet innsynsmakt over svensk politikk. Den plutselige norske interessen for atomvåpenfri sone i Norden var høyst uvelkommen.

Overgangstid

Tross denne mangel på samsvar mellom teori og praksis, skulle det svenske folket bære med seg inn i en ny tid forestillingen om en helhetlig og vellykket sikkerhets- og forsvarspolitik. Den hadde vært skreddersydd for en geopolitisk situasjon de ikke kunne unnslipe.

Samtidig begynte virkeligheten å si inn mot slutten av 1980-tallet. I dissenterende kretser begynte man å spørre om nøytralitetspolitikken var bærekraftig lys av svekket forsvarsevne, en kriserammet forsvarsindustri og ubåtkrenkelser i fredstid som ikke kunne møtes. Man minnet om at den lovpriste svenske politikken var gjennomhullet av avsløringer om samarbeid med vestlig etterretning, om nøytralitetsbrudd under annen verdenskrig og en tvilsom historisk tradisjon. Da avsløringene om svensk politikk under krigen begynte å komme, var myten om den ”strenge nøytralitetspolitikk” så sementert at de kjente avvikene ble avskrevet som nødvendige tilpasninger. Men nå kastet historikerne seg over emnet, og har fortsatt med det opp til i dag, ikke minst med Staffan Thorsells bok, *Mein Lieber Reichskanzler* fra 2006.⁶

Torpederingen av ”myten” om nøytralitetspolitikken er i dag som bensin på debattbålet om NATO-medlemskap

Så tok Berlinmuren med seg grunnmuren for Sveriges kald-krigspolitikk og dermed også store deler av fundamentet for svenskens sikkerhetspolitiske konsept og identitet da den falt 9. november 1989. Den sosialdemokratiske regjering holdt imidlertid stand i de uklare siste par årene fra de baltiske land erklærte sin selvstendighet til Sovjetunionens endelige fall i 1991. Bekymringen var til å ta og føle på. For eksempel spådde tidligere kabinettsekretær, og ”grand old man”, Sverker Åström, så sent som i mai 1989 at nye motsetninger kunne oppstå i Øst-Europa når trykket lettet, Nøytralitetspolitikken ble ikke mindre viktig fremover, tvert imot, men den ville få delvis nye oppgaver. Hans statsminister Ingvar Carlsson var imidlertid forsiktig til det siste – og mer forutseende enn de fleste: ”Sveriges nøytralitetspolitikk ville miste all sin troverdighet dersom vi skulle gå inn i et forpliktende samarbeid av den typen som EF-medlemskap synes å forutsette”, sa han til *Aftenposten* 29. mai 1990. Året etter søkte Sverige medlemskap.

Ny tid – ny politikk

Først da Sovjetunionen definitivt var gått i oppløsning, begynte konturene av en ny europeisk orden å avtegne seg. Nye muligheter og nye utfordringer krevde nye svar, fortrinnsvis i pakt med Sveriges sikkerhetspolitiske identitet. Og hva var Sveriges svar? I stedet for å holde avstand, ble Sverige revet med av hendelsesforløpet. Da den første 10-15 års fremtidsstro begynte å falme med utviklingen i Russland, hadde utviklingen allerede ført landet entydig inn i det vestlige sikkerhetsfelleskap – der mange egentlig ikke følte seg hjemme. Hvordan kom man dit?

Ingen øst-vest-konflikt

Den umiddelbare utfordring mot svenskens sikkerhetskonsept og identitet var kanskje at den kalde krigen var over både som maktpolitisk og ideologisk øst-vestkonflikt. Uten denne konflikten som forklaring og begrunnelse, mistet Sverige nærmest over natten sin egenerklærte status som aktør og stabiliserende ”mellommann” mellom øst og vest. Merkelappen ”alliansefri” eller ”nøytral” kunne ikke lenger brukes som en kvalitetsbetegnelse. Den ble snarere oppfattet som irrelevant: nøytral i forhold til hva eller hvem når man ikke forestilte seg noen krigstruende konflikt? Den var ikke noe bidrag til lavspenning fordi det ikke var noen spenning. NATO selv skulle ofte bli avskrevet som annet enn organisator av fredsbevarende operasjoner. I Norden forsvant ideen om at Sverige var garantist for lavspenning i et ”nordisk mønster” raskt ut av hukommelsen. I stedet manøvrerte svenskene seg inn mot i de nye maktsentra i Europa.

Det gjaldt også internasjonalt. Sveriges ”3. vei” og sentrale rolle i den ikke-allierte gruppen gikk mer eller mindre ut på dato. Det ”nye” Russland var ikke lenger fyrlykt for anti-amerikanske utviklingsland. Det var ikke lenger en kommunistisk østblokk som oppildnet u-landene i deres kamp mot imperialismen. Den delen av svensk FN-politikk som var spesielt begrunnet med troverdigheten overfor Sovjetunionen, hadde ikke lenger noen vesentlig politisk betydning. En illustrasjon fikk man høsten 1992 da Sverige ikke klarte å hevde Nordens ”rett” til en plass i Sikkerhetsrådet i hver annen to års periode. Fra sosialdemokratisk side ble det sagt at årsaken var omleggingen av svensk politikk, ulandene ønsket Palmes politikk, ikke Bildts. Enda mer merkbart skulle det bli etter hvert, da de nordiske EF-medlemmer

ble sugd opp i EUs felles utenrikspolitiske koordinering

Enda mer merkbart skulle det bli etter hvert, da de nordiske EF-medlemmer ble sugd opp i EUs felles utenrikspolitiske koordinering. Heller ikke i KSSE ga den gamle oppdeling med en egen gruppe for nøytrale land lenger noen mening.

Alliansefriheten mistet dermed sin kraft som premiss for utenrikspolitikken. Det ble spillerom for andre interesser og større frihet når nye problemer skulle håndteres i den voksende atmosfære av optimisme der den andre dimensjonen, fredsdimensjonen, i den svenske identiteten fikk boltre seg.

Men målene var de samme: forebygge konflikt og holde seg selv utenfor krig – om den skulle komme. Den geografiske virkelighet og den historie erfaring som hadde bestemt den alliansefrie doktrinen, var nedfelt som en ryggmarksrefleks. Nå fikk den et nytt uttrykk i en ”Russland først” politikk som skulle bli en rød tråd i svensk europa- og østersjøpolitikk i årene fremover. Den bar et gjenkjennelig preg av et vaksomt øye mot øst, en erkjennelse av Russland som det store og evige usikkerhetsmoment.

Riktignok delte Sverige en vanlig optimisme og uttalte målsetting om at Russland ville utvikle seg til en ”normal” europeisk partner i et euro-atlantisk fellesskap med god hjelp av sine nye vestlige venner. Men enkelte observatører varslet likevel om at militære tradisjoner og strategisk tenkning ville overleve i et Russland som var svekket og traumatisert av tapet av et imperium og revolusjonsartet regime – og systemskifte. Den offisielle linjen var at Russland skulle behandles som ethvert annet land i Europa og underlegges de samme krav til nasjonal og internasjonal atferd i pakt med KSSE. Samtidig, og meget viktig: Sverige måtte aldri bli en truende utpost mot denne alltid sterke makt; samarbeidet i EU og Østersjørådet

måtte ikke ha front mot Russland; alle tiltak i østersjøområdet måtte ta høyde for hvordan de slo ut i Moskva; og man måtte ikke formidle noe inntrykk av at Russland kunne oppfattes som en trussel. Uansett var det ikke noe alternativ til en positiv beroligelses- og samarbeidspolitikk. Sverige som formannsland i EU første halvår 2001 hadde som flaggsak å ivareta forholdet til Russland, spesielt når det gjaldt EUs forsvars og sikkerhetspolitikk.

Det baltiske dilemma

Dette skulle også bli bakteppet for Sveriges håndtering av den andre avgjørende endring: at de geopolitiske og geostrategiske forholdene i Østersjøen igjen var snudd på hodet. Her finner vi sannsynligvis mye av nøkkelen til Sveriges kurs mot vest.

Nøytralitetspolitikken hadde vært myntet på en stormaktskonflikt som ”ikke angikk svenske interesser”. Nå hadde et mulig konfliktområde flyttet seg til deres eget nær-område og angikk deres interesser direkte. Hvordan man da skulle forholde seg, var en ny og høyst aktuell problemstilling. Det var ikke mulig å distansere seg fra utviklingen i Baltikum – og en upartisk ”meglerrolle” var ikke lenger noen enkel operasjon.

På den positive siden hadde Russland mistet kontrollen over Østersjøen som nå åpnet seg som et mulighetenes hav. Sverige så for seg en aktiv rolle for å fremme samarbeid og utvikling. På den negative side var spenningsnivået høyt mellom russerne og de tre baltiske land. Sverige befant seg plutselig midt inne i et potensielt regionalt konfliktområde i stedet for å være en marginal aktør i en eventuell storkonflikt. De var mer forsvarspolitisk alene med sitt forhold til Russland enn tidligere og mer utsatt enn sentralavsnittet som nå lå bak en rekke land som var frigjort fra Warszawa-pakten. Det

militære tyngdepunktet i Østersjøen hadde forskjøvet seg fra "The Baltic Approaches to the Northern Baltic" sa finnene. "All areas around the Northern Baltic Basis constitute a strategic military entity."⁷

De svenske politikere var lenge bekymret. Utenriksminister Sten Andersson trådte vannet så lenge når det gjaldt å omvurdere offisielle svensk politikk og åpent støtte selvstendighetsbestrebelsene, at det begynte å bli direkte pinlig. Da statsminister Ingvar Carlsson i et TV-program på våren 1990 ble presset til å svare på om ikke regjeringen gledet seg over utviklingen i Baltikum, svarte han at jo da, de var "mycket glada" – med et alvorstynget ansikt. De skulle forlike mange hensyn: Støtte en demokratisk utvikling i Russland; styrke og helst trygge de baltiske landene, forebygge konflikt mellom Russland og de baltiske land; skape et stabilt samarbeidsområde i Østersjøen – og samtidig fremme sine egne politiske og økonomiske interesser i dette området som nå var blitt Sveriges viktigste anliggende. Noe de gjorde med et høyprofilert engasjement. Det skulle slå tilbake – Konsekvensen av denne aktive politikken, var at omverdenen, inkludert de baltiske landene selv, begynte å forestille seg at Sverige også hadde et visst ansvar.

De var i knipe. Offisielt unnlot Sverige helst å snakke om, eller åpent erkjenne, balternes "sikkerhetsbehov", eller gjøre noe som kunne stimulere forventninger hos balterne om svensk militær assistanse, enn si ansvar. Som alle de nordiske land var de engstelige både for å bli gisler for baltisk politikk, og for å skape et inntrykk av et nordisk-baltisk sikkerhetsfellesskap. Nølende strakk seg de innledningsvis så langt som til "suverenitetshåndhevelse" innen sikkerhetssektoren. Alle krefter måtte brukes på fredelig paneuropeisk samarbeid og normalisering i OSSEs ånd.

Motforestillingene haglet fra svensk side da de baltiske land søkte medlemskap

i NATO. EU burde være et tilstrekkelig alternativ. Dessuten var NATO-programmet "Partnerskap for fred", PfP, jevngodt med medlemskap og kunne sammenliknes med Marshallhjelpen i betydning. Det ble i blant antydnet at balterne burde følge Sveriges, men særlig Finlands gamle eksempel på hvordan man burde håndtere naboskapet til en supermakt: Av kritikere kalt "finlandisering" av de baltiske land – eller en ny form for "nordisk balanse.". Så sent som i 2000 skal et par svenske generaler ha uttalt at baltisk NATO-medlemskap ville svekke Sveriges sikkerhet ved å påvirke de skjøre russiske reformer.

Men det var en uholdbar posisjon. Hvis man ignorerte balternes sikkerhetsbehov, aksepterte Russlands krav om interessesfærer og ga etter for russisk "utpressing", skaffet man seg et alvorlig moralsk og politisk troverdighetsproblem. Sverige slapp ikke unna og var tross alt bekymret for et militært maktvakuum. Langsomt og sikkert ble de trukket med inn i ulike former for militær kapasitetsbygging i de baltiske land sammen med de nordiske og andre NATO-land. Da NATO lanserte Det nordatlantiske samarbeidsråd, NACC, i 1991 og PfP fra 1994 også med russisk deltakelse, ble det stuerent å samarbeide militært med de baltiske land. Fra 1998 deltok Sverige også i Baltic Security Assistance sammen med flere NATO-land utenfor regionen. For balterne var dette spørsmål om egen sikkerhet. For Sverige var det spørsmål om suverenitetshåndhevelse – og de baltiske lands legitime ønske om å kunne delta på linje med andre land i de kooperative, fredsbevarende operasjonene og i freds- og tillitsskapende militært samarbeid.

I mellomtiden hadde dilemmaet bare vokst. Helt ille ble det da OSSE begynte å diskutere regional sikkerhet. I 90-årene lette alle etter levedyktige sikkerhetsstrukturer for et "All-Europa" der det var viktig å begrense de

mange lokale eller regionale konflikter man kunne se for seg. Stikkordet var regionalisering – også for Østersjøområdet. I mars 1996 skapte den tidligere britiske utenriksminister Douglas Hurd oppstandelse i Sverige med en uttalelse om at man burde overveie å forme et sikkerhetssystem i Østersjøen med deltakelse av Sverige, Finland og de tre baltiske land som kunne pleie et kollektivt forhold til både Russland og NATO. Det toppet seg med en rapport fra Rand Corporation som konkluderte med at ”Et ’nordisk fadder-skap’ fremstår som et substitutt for NATO-medlemskap”.⁸

Samtidig skal USAs president Clinton ha appellert til Sverige som ”stormakt i Østersjøen”. Det kunne være nyttig for stormaktene å skyve de små nordiske, særlig de ”nøytrale”, foran seg. Dessuten trakk den daværende kommandostruktur i samme retning: Området var knyttet sammen i Pfp-strukturen. I det amerikanske UD ble for øvrig alle de nordiske land og de tre baltiske tidlig underlagt samme nordiske ”desk”.

Dette var en utvikling som også Russland syntes langt å foretrekke fremfor et altfor tydelig vestmaktsengasjement. Russiske synspunkter ble oppsummert av Valerij Arnol’dovich Mazin: Det var i russisk interesse å unngå at nye, fremmede mil. baser ble opprettet; å redusere marineaktivitet i fredstid; å hindre at andre land oppnådde kapasitet til landgangsoperasjoner. Han tenker seg en ny regional institusjon bare for kyststatene i Østersjøen for å håndtere en avtale om å forhindre episoder til sjøs; styrking eller innføring av tillitsskapende tiltak for maritim virksomhet; samarbeid om sjømilitær våpenkontroll, reguleringsmekanismer for lagring og transport av kjernefysisk materiale, tanken om et ”fredens hav” kunne tas opp til ny vurdering, nå som frykten for russisk dominans ikke lenger hadde relevans.⁹

Dette var totalt uakseptabelt for Sverige. I OSSE avviste Sverige sammen med Finland som før enhver tanke om å bli låst inne i et separat arrangement med Russland i et område der Russland strevde for å bli en hegemonimakt – og der konflikter ville bli definert som ”lokale” problemer. Sverige sikret seg også mot at Østersjørådet skulle behandle sikkerhetspolitiske spørsmål. I så fall ville nemlig mulige konflikter falle inn under krisehåndtering i organisasjoner som FN og OSSE der Russland hadde vetomakt, eller i EU og NATO basert på enstemmighet og frivillighet. Ikke mye å bli beroliget av!

Tvert om ønsket svenskene å mobilisere sterke støttespillere for å stabilisere situasjonen i Østersjøen; sikre at EU inkluderte Baltikum i et helhetlig sikkerhetskonsept; beholde det amerikanske nærvær i europeisk sikkerhetspolitikk – og i Østersjøen; og kople de tre baltiske landene inn mot NATOs partnerskapsarbeid. Slik ble Sverige en varm talsmann for den ”udelelige sikkerheten”, der også eventuelle russiske sikkerhetsbehov – eller krav – i Østersjøområdet måtte sees i et globalt perspektiv. Og dermed var i realiteten løpet kjørt for Sverige.

I tillegg ønsket Sverige slett ikke å bli plassert i samme kategori stater som de baltiske land. Enhver identifikasjon i den retning kunne sette et spørsmålsteget ved deres egen tilkjempede status i forhold til Russland.

Det må ha vært en stor lettelse da USA, med Charter of Partnership mellom US, og de tre baltiske land 16. januar 1998, bekreftet en ”profound og enduring interest” i disse landenes uavhengighet, og at sikkerheten i det euroatlantiske fellesskap var udelelig. Et punktum for regionaliseringsdebatten ble satt i 1999 da det ble åpenbart at de baltiske land ville bli medlemmer både EU og NATO. Andre overtok ansvaret.

For å unngå å bli trukket inn som part i en konflikt mellom Russland og de baltis-

ke land, og samtidig bidra til å sikre disse landene, hadde Sverige medvirket til – og ønsket – et NATO-engasjement i Østersjøen; og ført Sverige selv dypt inn i et samarbeid med NATO. Fra 2004, da de tre baltiske land ble tatt opp i så vel EU som NATO, og med solidaritetstraktaten i EU få år senere, var forestillingen om politisk eller militær nøytralitet i en regional konflikt i virkeligheten død. Det bekymret de færreste – for krigstrusselen var mentalt avskrevet.

”Fredsdividende”

Denne forestillingen om at enhver militær trussel mot Sverige var utenkelig, var en tredje medvirkende årsak til Sveriges nye kurs. På tross av en gnagende uro tok Sverige del i den allmenne eufori i Vest-Europa. De tok ut ”fredsdividende” på flere måter.

EU-medlemskap

Viktigst var at vinduet mot Vesteuropa var åpnet. Veiskillet for Sverige var medlemskapet i EU. Sammen med EFTA-landene hadde Sverige startet forhandlinger om EØS-avtalen i 1989 – og undertegnet EØS-avtalen med EF 2. mai 1992. I mellomtiden søkte den sosialdemokratiske regjeringen – uten noen bred debatt – om medlemskap allerede i 1991, i likhet med Finland og Norge. Søknaden ble helhjertet fulgt opp av den etterfølgende moderatregjeringen under Carl Bildt. Men folkeavstemningen i 1994 viste at flertallet var knapt. Og det er usikkert om dette flertallet tok inn over seg at beslutningen ugjenkallelig plasserte Sverige i den vestlige sikkerhetssfære. Det ble sagt at det var økonomiske, ikke sikkerhetspolitiske hensyn som var avgjørende. Det handlet også om medbestemmelse for en politisk ledelse som tok mål av seg til å utgjøre et dynamisk element i Europa. Det hastet før EF gikk inn i

neste runde utviklingsforhandlinger. Da det ble klart at den kommende EF-konferansen i Maastricht høsten 1991 ville skape et ”indre marked” i EF fra 1. januar 1993, ønsket et hardt presset svensk næringsliv, ikke minst forsvarsindustrien, et innpass i dette hjemmemarkedet som EØS-avtalen ikke ga.

Selvsagt hadde man notert at Maastricht-konferansen hadde vedtatt å utforme en felles utenriks- og sikkerhetspolitisk dimensjon, FUSP. Riksdagen var imidlertid raskt ute: ”De strategiske realiteter i det nordeuropeiske og nordatlantiske området innebærer i dag at den harde kjernen i vår sikkerhetspolitikk fremdeles er den militære alliansefrihet med dens forpliktelse til å opprettholde en betryggende forsvarsevne for at vi skal kunne være nøytrale i tilfelle av en krig i vårt nærområde. Ingen annen forsvarer Sverige, og vi forsvarer bare Sverige.” (Prop. 1991/92) Budskapet lå i omformuleringen fra ”i den hensikt å være nøytral” til ”skal kunne være”, altså: hvis vi vil! Note: Og nå lød tonene fra Sverker Åström i *Svenska Dagbladet*, fra denne *tidligere* så varme forsvarer av nøytralitetspolitikens velsignelser: ”Vi står i en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon hvor vår tradisjonelle nøytralitetslinje er meningsløs, hvor FN ikke er tilstrekkelig for å ivareta vår sikkerhet, og hvor KSSE ikke har noe operative organ. Da må vi søke etter noe nytt. Det nye er EF og Europa-unionen som vi ikke bare skal slutte oss motvillig til, men tvert imot aktivt si ja til. EF er ikke en trussel, men en mulighet. EFs planer om felles forsvarspolitik er et ’window of opportunity’ som vi aktivt skal hilse velkommen.” og minnet samtidig om at Russland hadde vært Sveriges arvefiende gjennom de siste 500-600 år.¹⁰

Den svenske regjering tok ingen reserverasjoner om nøytralitet i sin EF-søknad. Men EF-Kommisjonens svar i juli 1992, ”avis”,

på søknaden viste at det ikke var nok. Kommisjonen forutsatte at søkerne måtte kjøpe hele pakken fra Maastricht som ville tre i kraft i 1993. Ville Sverige fremdeles ha til hensikt å være nøytral og reservere seg mot militære forpliktelser?

Svaret var at Sverige beholdt en opsjon til nøytralitet i tilfelle av krig i nærområdet. Politikken ble ikke lenger betegnet som nøytralitetspolitikk, men som en utenrikspolitikk med klar europeisk identitet. Og alliansefriheten ble definert som en *militær alliansefrihet*.

Dessuten regnet man med at den videre politikk ville bli utformet med enstemmighet, og, like viktig, at EUs militære virksomhet ville harmonere med det som var ikke bare akseptabelt, men også ønskelig, for Sverige, med størst vekt på ”mye” sikkerhet og fredsbevarende operasjoner, (det som skulle bli kalt Petersberg-operasjoner, humanitære, katastrofe- og fredsbevarende oppgaver) og ellers med mandat fra FN og KSSE (OSSE).

Under et besøk i Bryssel uttalte statsminister Carl Bildt kaldt at Maastricht ikke var noe problem: at han ikke så noen grunn til at Sverige skulle gjøre krav på de samme unntak som Danmark.¹¹ Sverige ville heller ikke nedlegge noe veto eller sperre for de andre.

Det var likevel ugreit. Allerede med medlemskapsforhandlingene hadde landet kompromittert sin nøytralitet. Nå skulle de forholde seg til den intense dragkampen innad i EU om hvilken rolle EU skulle spille for å bidra til regional sikkerhet i Europa, og eventuelt EU-landenes eget forsvar. Sverige (og de andre fire ”nøytrale land”) sperret for en mulig løsning der EU kunne utvikle seg som den europeiske pilar i NATO når det gjaldt militært forsvar, og skapte komplikasjoner i samarbeidet eller arbeidsdelingen med NATO som hadde den militære kapasitet til å påta seg operasjoner.

Det skulle stramme seg til. Uroen vokste etter tusenårskiftet. I 2004 ble de baltiske land medlemmer i både EU og NATO. De ble fullverdige EU-partnere for Sverige og Finland. Lisboa-traktaten ble undertegnet 13. desember 2007 med felles forsvar som langsiktig mål og en bindende solidaritetsklausul. I svensk språkdrakt: ”Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga”. Så følger en ofte bortforklart reservasjon fra de ”nøytrale” medlemmene: ”Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters *säkerhets- och försvarspolitik*.”

Selv om svenskene fastholdt en formell militær alliansefrihet, tok de realitetene innover seg i hvert fall når det gjaldt sitt nærområde: Försvarsberedningens rapport ”*Säkerhet i samverkan*” som ble fremlagt og vedtatt omtrent samtidig med traktaten, slår fast at: ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förventar oss at dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.” Det antydes at dette også omfatter militær assistanse.

Hvorfor denne erklæringen? Var det et signal om at Sverige, trass i reservasjonen, ville bistå sine EU-partnere i sitt nærområde – en erkjennelse av at Østersjøen var deres eget interesseområde og en fundamentalt annen situasjon enn den kalde krigens supermaktskonfrontasjon – men hva med NATO-landet Norge? Erklæringen skulle forøvrig bli fulgt av en intetsigende erklæring om nordisk solidaritet i 2009. Uansett var Sverige ugjenkallelig en del av et tett integrert Vest-Europa.

Renessanse for kollektiv sikkerhet

En annen effekt av ”fredsdividenden” var at oppmerksomheten etter hvert ble flyttet fra nasjonalt, territorielt forsvar, til felles innsats, også med militære midler for å håndtere faktiske og latente konflikter i Russlands randområder. Den ”myke sikkerhet” og militært tillitsskapende samarbeid gjorde sin innmarsj for alvor.

Den svenske riksdagen fastslo den 26. mars 1992 at Sveriges ambisjon var å delta i opprettelsen av en alleuropeisk fredsordning på den militære alliansefrihetens grunn. Senere sa utenriksminister Lena Hjelm Wallén at den militære alliansefriheten gjaldt for det territoriale forsvar, mens det ikke var noen restriksjoner for deltakelse i multinasjonale, fredsbevarende operasjoner.¹² Ikke alle var imidlertid like glade for noe de oppfattet som en unødvendig militarisering av sikkerheten eller for valg av partnere. Det skulle bli populært å snakke om en Forsvarsmakt som lette etter nye oppgaver.

Aktiv innsats gjennom FN var en naturlig videreføring av det så vel idealistiske som realpolitiske FN-engasjementet. Nå kom EU til. Sverige engasjerte seg sterkt så vel i EUs arbeide med å hamre ut en forsvars- og sikkerhetspolitisk identitet – i egen interesse og på sine egne vilkår om enstemmighet og frivillighet – som i EUs faktiske operasjoner. Det toppet seg da Sverige påtok seg ansvaret for en av EU Battle Groups fra 2004. Dette pågår forøvrig stadig, også med norsk deltakelse.

NATO-tilnærmingen var noe annet igjen. Sverige deltok tidlig uten problemer i den NATO-ledede Jugoslavia-operasjonen og i Pfp-øvelser med baltiske og NATO-land. NATOs tiltrekningskraft lå dels i den fremtidsrettede visjon om et euroatlantisk sikkerhetsfellesskap som kom til uttrykk i opprettelsen av NACC og Pfp. Dels var det bare

NATO som representerte den harde, militære sikkerhet – riktignok i kooperativ forkledning – og kunne organisere samarbeid innen hele den militære siden av sikkerhetssektoren. Det var av avgjørende betydning i Østersjøen der Sverige, som vi har sett, ønsket å trekke sterke aktører inn for å stabilisere situasjonen i de baltiske land. Og dels ønsket Sverige å bevare NATO som den europeisk/atlantiske operative forsvarsorganisasjon. Tanken om at EU skulle erstatte NATO som tilnærmet allianse, var ikke særlig tiltalende.

Med ”krigen mot terror” endret bildet seg. Vesten var under angrep. ”Myk sikkerhet” måtte vike for skarpe oppdrag. ”Alle” følte behov for å markere seg overfor NATO og USA som viktige og lojale partnere. Sverige deltok i den NATO-ledede operasjonen i Afghanistan og en mer tvilsom koalisjon i Libya der det svenske flyvåpen utmerket seg med omfattende rekognoseringsoppdrag. Det ble et poeng at ved selv å levere betydelige bidrag til NATOs og USAs operasjoner, opparbeidet man seg politisk kapital, en ”gjenforsikringspremie”, med forventninger om gjenytelse etter behov.

Samtidig førte dette til ønsker eller krav om medbestemmelse i de operasjoner man deltok i og innflytelse over NATO-tiltak i Sveriges nærområde. Man måtte arbeide frem prosedyrer for konsultasjoner og beslutningsprosesser som igjen medførte økende integrasjon i NATO-systemene. På den praktisk-militære siden førte også intopsdeltakelsen til økende integrasjon. En rekke funksjoner måtte være interoperable – partene måtte kunne kommunisere med hverandre og følge samme prosedyrer. Etter hvert ble grensene mellom NATO-medlemmer og de mest aktive partnere visket ut. Det tok likevel tid før den svenske forsvarsminister oppga sin motvilje mot deltakelse av svenske jagerfly og ubåter i Pfp-øvelser.

Tilnærmelsene og samarbeidet med NATO ble stort sett akseptert. Det var frivillig, det var basert på kollektiv sikkerhet og det ga politisk uttelling. Men Sverige var i ferd med å vikle seg inn i en uoversiktlig situasjon der dogmet om alliansefrihet var frikopleet fra ethvert mål om nøytralitet i hvert fall i nær-området. Man begynte å spørre om Sveriges regionale engasjement la så store føringer på svensk politikk at bare et NATO-medlemskap ville gi Sverige den ryggrad som skulle til for et slikt engasjement. Med de baltiske land i NATO, ville dessuten avgjørelser som også angikk nabolandene Sverige og Finland bli tatt over deres hoder.

Skiftende regjeringen avviste problemstillingen, men antydte at de ikke fullstendig ville utelukke NATO-medlemskap i fremtiden. Uten noen krigstrussel var det ikke noe behov. Men debatten skulle leve og blomstre. På en konferanse på Voksenåsen i 1996 i regi av Forsvarets Høgskoleforenings Studieutvalg, minnet tidligere forsvarssjef Bengt Gustafsson om at vinduet fremdeles var åpent, i hvert fall halvveis. Men han forutså at det kunne komme vanskeligere tider, og at det da nettopp kunne være ytterligere spenningsskapende om Sverige søkte seg inn i NATO.

Forsvaret

”Fredsdividenden” ble også innkassert i forsvarspolitikken – til den grad at Sverige allerede rundt 2005 ikke hadde noe håp om å kunne forsvare seg selv og sin nøytralitetspolitikk, enn si bistå andre. Hva hadde skjedd?

De første årene brukte man de minskende budsjetter til en modernisering av det eksisterende invasjonforsvar. Nedskjæringene og vekt på kvalitet fremfor kvantitet ble rettfærdiggjort med at man ville ha tid nok til ”gjeninnhenting” om utviklingen syntes å gå i feil retning, en strategisk ”time-out”.

Det forutsatte en ”forutseende forsvarsledelse” – som imidlertid ikke skulle fungere denne gang heller.

Rundt 1998 begynte den systematiske omlegging til innsatsforsvar med sikte på internasjonal deltakelse – i likhet med mange andre, men uten en allianse og USA i ryggen for tilfellets skyld. Utviklingen imot innsatsforsvaret ble bekreftet med en riksdagsbeslutning for 2004/2005: Reformere svenske forsvar til et nasjonalt og internasjonalt anvendelig innsatsforsvar, der intops stiller de dimensjonerende krav. Noen trøstet seg med den feilaktige forestillingen om at de samme kapasiteter som trengtes internasjonalt, var anvendelige og forhåpentligvis tilgjengelige for hjemmefronten.

Denne prosessen skulle fortsette i flere år, ikke minst på grunn av at ivrige svenske politikere i 2004 påtok seg ansvaret for å lede en EU Battle Group. Men forsvarsledelsen var bekymret. Utenlandsoperasjonene var kostbare. De sugde opp tilgjengelige ressurser. Den nasjonale strukturen ble rasert. Etter hvert vanskelig nok med innsats ute.

På en konferanse i Oslo i 2005 uttalte den svenske forsvarssjefen Håkan Syrén at Sverige ikke lenger hadde noen evne til selvstendig territorialt forsvar. Denne konferansen i regi av flere forsvarsorganisasjoner var forøvrig startpunktet for et norsk-svensk, etter hvert nordisk, forsvarssamarbeid som sammen med tidligere samarbeidsorganer dannet NORDEFCO fra 2009. Det var tenkt som en kostnadsbesparende form for praktisk samarbeid på områder som ikke ville binde opp noen av landenes nasjonale handlefrihet over sine operative kapasiteter. Noen kalte det ”snik-alliering”.

Med krigen i Georgia i 2008 og tiltakende frykt for at krig likevel var en mulighet i eget område, ble målet for det svenske for-

svaret presisert: Forsvaret av Sverige skulle ikke skje bare innenfor landets grenser. Det militære forsvaret skulle forsvare Sverige og fremme landets sikkerhet alene og sammen med andre, innen og utenfor landet. Det var et fromt ønske uten nevneverdig substans. Fremdeles tok man ikke tak for å styrke det nasjonale forsvaret. Kanskje mente man å kunne rettferdiggjøre manglende vilje til å bygge opp igjen forsvaret ved å henvise til det internasjonale samarbeidet? En årsak kan være at så lenge det kooperative forsvar sto i fokus, koplet man ikke den svekkede forsvarsevne opp mot alliansefriheten og nøytralitetspolitikken – oppmerksomheten var fremdeles ikke rettet mot nasjonalt forsvar.

I løpet av 20 år med optimisme og fremtidstro hadde svensk politikk endret seg til det henimot ugjenkjennelige. I 2009 baserte det offisielle Sverige seg på at det ikke gikk an å se for seg en situasjon der Sverige ville bli utsatt for et isolert angrep; der Sverige skulle stå alene om grunnleggende svenske sikkerhetsinteresser ble truet; der en militær konflikt i svensk område bare skulle ramme et eneste land; eller der Sverige skulle stille seg nøytralt i tilfelle av et væpnet angrep mot et annet EU-land. Fra svensk side regnet man med at sikkerhetsutfordringene i området ville bli håndtert i fellesskap. Sverige måtte ha evne til å gi og ta imot militær støtte.¹³

Det var ingen tvil om hvem man ventet hjelp fra. Sverige hadde tatt sine valg. Slik skulle sannsynligvis forfallet av det svenske forsvaret bli den viktigste drivkraft bak tilnærmelsene mot NATO og USA i tiden som fulgte.

Man syntes for øvrig ikke å ta helt inn over seg at denne linjen gjorde den erklærte militære alliansefrihet til en ren symbolpolitikk i beroligelsens tjeneste. Nøytralitetspolitikken var definitivt gravlagt, i hvert fall i nærområdet.

Nytt tidsskille?

Russlands anneksjon av Krim i 2014 slo inn med voldsom kraft også i Sverige – selv om signalene fra Moskva om en endret politikk hadde vært klare lenge. (Hvorfor det tilsynelatende kom som en skremmende overraskelse er et annet og ganske fascinerende spørsmål) Også svenskene måtte se på sin egen situasjon med et skjerpet blikk. For mange var det som om den kalde krig var kommet tilbake, med et uforutsigbart, militært sterkt og aggressivt Russland, som opptrådte med trusler og press mot omverdenen inkludert Sverige – en trussel mot freden i Østersjøen – og mot Sveriges egen sikkerhet. NATOs og USAs tiltrekningskraft skulle endre karakter. Nå gjaldt det territorielt, nasjonalt forsvar også for Sverige.

Den militærstrategiske situasjon var ikke lystelig. Nå oppdaget man også Russlands økende militære evne til å kontrollere Østersjøen, mens baltisk NATO-medlemskap samtidig hevet spenningsnivået. Oppmerksomheten ble rettet mot hvordan de endrede strategiske forholdene i nærområdet berørte Sverige direkte og konkret: Sverige ville etter alle solemerker bli et oppmarsj-område for felles operasjoner til bistand til de baltiske NATO-landene. I en rapport, *Motståndskraft* av 20. desember 2017 bedømmer Forsvarsberedningen at: ”våpnet angrep mot Sverige, inför eller ved krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och förneka annen part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrep på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå annen part i konflikten.”¹⁴

Ryggmargsrefleksene slo inn: Opplevelsen av den utsatte beliggenhet, den nedarvede frykten for Russland og bekymringen for

Finland. Mange hentet frem den kalde krigs doktrine som ”hadde tjent dem så vel”, med alliansefrihet, nøytralitet og beroligelse som kjerneverdier, uten å ta inn over seg hvor 20 års utvikling hadde ført dem: Den kalde krigs politikk var ikke lenger mulig; den kollektive sikkerhetssystem man hadde satset så mye på, var ingen tilstrekkelig garanti for svensk sikkerhet; og landets egen forsvars-evne lå i ruiner.

Regjeringen fikk det vanskelig. Den skulle manøvrere som best den kunne mellom voksende sikkerhetspolitiske utfordringer og en splittet opinion. På Den norske Atlanterhavskomiteés Leangkollseminar 13. februar 2017 beskrev forsvarsminister Peter Hultqvist den sosialdemokratiske regjeringens tre-punkts program som skulle fremstå som en sammenhengende helhet: Et styrket forsvar, militær nettverksbygging og alliansefrihet.

Programmet hadde sine kritikere. For det første er det blitt påpekt at disse hovedelementene ikke utgjør noen logisk samlet ”grand strategy” eller noe valg mellom ulike strategier for at Sverige som en småstat skal unngå å bli slagmark.¹⁵

For det andre fremsto ingen av de tre hovedelementene som entydige eller uproblematisk.

Styrket forsvar

Vedtakene om å styrke det nasjonale forsvaret – og evnen til samarbeid med andre – har kommet på løpende bånd de siste årene. Men gjennomføringen har det gått tregt med, og en rekke spørsmål har forblitt uavklart. Det går ikke minst frem av KKrVAs egen studie *Ett trovärdig totalförsvaret* fra 2018.

Riktignok synes det å være enighet om at Sverige skal ha et avskrekkende terskelforsvar: Et forsvar som er så sterkt at det vil påføre en angriper så store tap at vinningen

går opp i spinningen. Noen mener at det er urealistisk. Sverige vil aldri kunne forsvare seg selv alene uten en så massiv opprustning at det overstiger folkets betalingsvilje – og evne. Dessuten – hvis man som man nå gjør, bare forestiller seg et angrep mot Sverige som del i en større konflikt, vil risikoen ved angrep mot Sverige allerede ligge inne i angriperens kalkyle for en konflikt med NATO.

Neste stridsspørsmål er om svensk forsvar skal være defensivt: ta sikte på å slå tilbake angrep på eget territorium, eller offensivt med evne til å påføre angriperen skade på eget territorium, for eksempel med fjernkampmiddel som et oppgradert Gripen mot Kaliningrad: ”deterrence by punishment”. Andre, som Westberg,¹⁶ peker på at ambisjonen om å holde alle dører åpne, forvansker forsvarsplanleggingen.

Skal det planlegges for aleneforsvar; samarbeid med NATO; NATO-medlemskap; eller i ytterste konsekvens: allierte baser i Sverige? Dertil kommer spørsmålet om hvordan forsvaret skal innrettes for også å kunne delta aktivt i felles operasjoner utenfor Sverige.

Nettverket

Dermed er man over i det neste hovedpunktet. Forsvarsminister Peter Hultqvist sa i sitt foredrag at det er nødvendig å samarbeide med andre land for å bygge et sikkerhetsnett rundt Sverige, ”Det øker stabiliteten og hever terskelen for konflikt i hele vår region”. Han ville sende et signal om at Sverige ønsker å ta sin del av ansvaret for stabilitet og sikkerhet i Østersjøen og videre – og ønsker NATO-virksomhet og tilstedeværelse i Østersjøen velkommen.

Styrket samarbeidsnettverk

Sveriges svar på utfordringen fra Russland er altså ytterligere dreining mot Vest. For det

første styrker Sverige sin deltakelse i alt multi-lateralt forsvarssamarbeid. Det gjelder EU der Sverige streber mot å være en fullverdig deltaker i videreutviklingen av det militære samarbeid. Her er utfordringen at de sydvendte store aktørene ønsker en indre gruppe av de mest slagkraftige landene, mens Sverige uten vesentlig forsvar, uten NATO-forpliktelser og utenfor Euro-sonen kan bli parkert på sidelinjen og uten støtte i det nordeuropeisk orienterte Storbritannia som er på vei ut av EU. Samtidig har Sverige fra 2017 sluttet seg til den britisk ledede Joint Expeditionary Force med Norge, Finland, Danmark, Nederland, og de tre baltiske land. Her avgjør de selv om de vil delta i øvelser og innsats og forbeholder seg dermed handlefrihet.

Viktigst er likevel integrasjonen i NATO. Sverige (og Finland) har meldt seg interessert i alle de tiltak og programmer som overhode kunne åpnes for ikke-medlemmer. I 2014 ble Sverige ett av NATOs partnerland med fordypet samarbeid med alliansen, Enhanced Opportunities Partners, EOPs, noe som innebærer økt deleierskap, mer dialog og mer felles ”interaksjon”. En første politisk-militær bedømmelse av østersjøregionen ble ferdigstilt i 2016 som et samarbeidsprosjekt mellom NATO, Sverige og Finland. Her gjelder både militær og politisk interoperability gjennom fordypet samarbeid i krisehåndtering- og beredskapsplanlegging. For det formål deltok Sverige og Finland i NATOs årlige krisehåndteringsøvelse (CMX 2016). Her øvde man simulert forsvarsinnsats i henhold til art. 5 mot trussel i forbindelse med hybridkrigføring i Østersjøen. Denne inneholdt også et antall realistiske åpne og hemmelige militære, paramilitære og sivile middel.¹⁷

Sverige meldte seg i 2016 som partner i NATO Strategic Communications Centre of Excellence, STRATCOM. Dette flernasjonale

senteret startet opp i Riga i 2014 for å styrke NATO-landenes evne til å kommunisere effektivt om alliansens roller og målsettinger. Her noterte man seg også russisk misbilligelse. Året etter sluttet Sverige seg til det finsk-initierte European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats i 2017, et samarbeid mellom EU og NATO.

Støtte til eget forsvar

For det andre – og i vår sammenheng helt avgjørende – dreiet oppmerksomheten over fra regional sikkerhet til Sveriges eget nasjonale forsvar. Allerede høsten 2014 ble det inngått en vertslandsavtale mellom NATO og Sverige (host nation support). Den omfatter innkvartering, drivstoff, mat eller andre tjenester for NATO-tropper som kommer for å øve i Sverige, passere svensk territorium eller bistå det svenske forsvaret. I 2017 arrangerte Sverige Øvelse Aurora med 19 000 deltakere, den største på 20 år. Her deltok de tre baltiske land, Danmark, Norge, Frankrike, og USA å praktisere mottak av utenlandske militære enheter i henhold til avtalen om vertslandsstøtte.

Det viktigste er likevel kontakten med USA. Da Sverige den 11. juni 2016 inngikk en intensjonsavtale med USA, ble det oppfattet som et stort skritt. En skarp kritikk av en slik tilnærming ble raskt imøtegått med henvisning til at Riksdagen hadde besluttet at Sverige skulle samarbeide nærmere med USA, og at dette var en paraplyavtale som skulle fylles med konkret innhold som øving, interoperabilitet, materielspørsmål, forskning og internasjonale operasjoner. Avtalen ble fulgt opp av en uvurderlig uttalelse av visepresident Joe Biden, 4. des. 2016: ”Sveriges territorium er ukrenkelig”. Det fikk enkelte til å bemerke at Sverige ikke trengte art. 5 i NATO hvis man hadde USAs velsignelse. Og Regjeringen ville ha sine ord i behold:

Sverige var fremdeles militært alliansefritt. Suksessen ble fulgt opp 8. mai 2018 da USA, Sverige og Finland undertegnet en treparts-avtale, en tilsvarende Statement of Intent – i den uttalte hensikt å øke stabiliteten i Østersjøområdet, og øke amerikansk nærvær i regionen. Samtidig forsikret forsvarsminister Mattis om at ”hvis Sverige havner i krise, kommer vi til å være der”! Sverige og Finland er blitt viktigere i et amerikansk perspektiv. Dessuten ble det sagt at Sverige overveiet kjøp av Patriot, noe som senere skal ha blitt bekreftet.

Nordisk

Også det nordiske samarbeidet i NORDEF, offisielt omtalt som ”bare et supplement til NATO” har fått et mer operativt innhold med potensial for et praktisk og fleksibelt forsvarssamarbeid i en militær krisesituasjon, mens de færreste har gått så langt som det norske venstrepartiet SV. De programfestet i 2017 at de ville erstatte NATO med en nordisk forsvarspakt. ”Mye står på spill, derfor må vi tenke alternativt for Norge. Utviklingen i verden nå tilsier at det er klokt å gjøre Norge mindre avhengig av USA” sa Audun Lysbakken til Aftenposten, mars 2017! Mye omtalte tiltak har vært: Nordic Tactical Air support; ukentlige øvelser med luftoperasjoner på tvers av landegrensene siden 2016; utvidede Arctic Challenge Exercise (ACE), i 2017 med 12 nasjoner; avtale om gjensidig diplomatisk forhåndsklarering for bruk av alternative landsplasser; sikre kommunikasjonssystemer også fra 2016; og felles luftovervåking med delt radarinformasjon.

Det hefter imidlertid fremdeles usikkerhet ved hva som kan opprettholdes i en faktisk krisesituasjon på grunn av Sveriges reservasjon om mulig nøytralitet.

Finland

Da er det mer hold i det bilaterale samarbeidet med Finland. De to landene følger et parallell-løp i forhold til NATO og USA – om mulig går Finland lenger enn Sverige i sitt samarbeid med NATO. Begge bekjenner seg offisielt til militær alliansefrihet og til forståelsen for at de må følge samme politikk når det gjelder medlemskap i NATO fordi de, som det heter, deler det samme strategiske dilemma.

I den svenske Forsvarsbeslutningen 2016–2020 heter det: ”Samarbetet med Finland omfatter även planering och förberedelser för ett gementsamt användande av civile och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet og utövande av rätt til självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan”.

I sitt foredrag sier Hultqvist at man hadde begynt operasjonell planlegging for scenarier *ut over fredstid*. I tillegg heter det at i svensk perspektiv finnes det ikke andre begrensninger på samarbeidet enn at det ikke skal innebære gjensidige forsvarsforpliktelse. Nasjonale beslutninger må tas i hvert enkelt tilfelle. Det er kanskje ikke helt tilfredsstillende for det mest utsatte landet, Finland, som nettopp ville trenge den form for forpliktende avtale som alene kunne ha den ønskede avskrekende effekt overfor Russland. En gruppe forskere fra Försvarshögskolan antyder i *KKrVAHT*, 2. häftet 2016¹⁸ at opplegget er en avledningsmanøver fra diskusjonen om NATO-medlemskap: At regjeringen gir inntrykk av at løsningen av sikkerhetsdilemmaet er fordypet samarbeid med Finland. Forfatterne viser til et militært strategisk gap mellom svensk tenkning om avskrekning basert på defensivt terskelforsvar, og finsk forsvar basert på offensiv gjengjeldelse. De frykter at planer om operativt samarbeid for nasjonalt forsvar uten en sammenfallende

militær strategi vil skade snarere enn styrke troverdigheten av svensk sikkerhets- og forsvarsstrategi.

Alliansefrihet

Samtidig med denne intensivering av forsvarssamarbeidet med NATO og EU, sier forsvarsministeren i samme foredrag at alliansefriheten ligger fast som et tredje hovedpunkt: Et virksomt element i sikkerhets- og forsvarspolitikken, ”en veldefinert, velkjent og vel respektert sikkerhetsdoktrine”. Hensikten fremstår som den samme som før: Doktrinen kan for det første være et bidrag til stabilitet i nærområdet: et ledd i beroligelsespolitikken overfor Russland og et signal om at denne politikk ligger fast så lenge Russland forholder seg rolig og samarbeidsvillig i regionen. For det andre er det et middel til å unngå allianseforpliktelser som automatisk ville trekke Sverige inn i enhver konflikt. For det tredje beholder Sverige i hvert fall en illusjon om nasjonal handlefrihet. Eller er det så enkelt som et uttrykk for at medlemskap i NATO pt ikke er aktuell politikk? Den sosialdemokratiske regjeringens fortelling til sitt folk de siste årene har vært at dagens politikk og samarbeidet med EU og NATO gir tilstrekkelig sikkerhet og avskrekningseffekt – at Sverige vil få hjelp hvis angrepet. og at det ikke er noe særlig mer å hente.

Her står spørsmålene i kø. For hva menes med ”veldefinert”? Hvor går grensen mellom alliansefrihet og solidaritetsforpliktelser i EU, solidaritetserklæringer overfor de baltiske land og Norden, nestenmedlemskap i NATO, eller avtaler og forberedelser til felles aksjoner og militær bistand til Sverige? Det er heller ingen kopling mellom denne doktrinen og et eventuelt ønske om å kunne forholde seg, og bli respektert som nøytral i en konflikt. Det er utenkelig at for eksempel Russland

skulle anse Sverige som et nøytralt land i en konflikt med de baltiske land, knapt nok ”ikke-krigførende”.

Like problematisk er påstanden om doktrinen er gjenkjennelig og et bidrag til stabilitet: Man skal vite hvor man har Sverige. Men kanskje er det tvert om – at man vet slett ikke hvor man har Sverige. For den komfortable konsensus fra den kalde krig finnes ikke lenger. I løpet av kort tid har flertallet mot svensk medlemskap i NATO forsvunnet. Tall fra januar 2018 viser 43 prosent for medlemskap, 37 prosent imot og 20 prosent vet ikke. De borgerlige partiene er for medlemskap, fortrinnsvis sammen med Finland. Dermed hefter det *usikkerhet*, ikke følelse av forutsigbarhet, hos alle parter om hvilken kurs svenske politikere vil falle ned på i en krise. Sverige er blitt et bevegelig element i nordeuropeisk politikk.

De mest kritiske vil også mene at doktrinen langt fra er respektert og forstått – at den tvert om er det største forsvarspolitiske stridsspørsmål innad i Sverige, selv om omverdenen har forståelse for Sveriges dilemma.

Hard debatt

Denne offisielle linjen er blitt kritisert fra alle kanter: Fra dem som mener det er for mye samrøre med NATO, fra dem som mener det er for lite og fra alle dem som mener at politikerne driver med usammenhengende halvhetsfuskeri der kombinasjonen av en doktrine om militær alliansefrihet og vestlig militært samarbeid i beste fall er en tvilsom kompromissløsning.

Debattens kjerne er om dagens vestvendte politikk og eventuelt medlemskap i NATO gir større militær avskrekkende effekt og større evne til eget forsvar og bistand til konfliktområder, eller om denne politikken tvert om setter Sverige i en farlig situasjon og skaper større spenning og usikkerhet i

Østersjøen – ikke minst for Finland – på tross av den alliansefrihet man bekjenner seg til. Hvordan man skal håndtere hele den sikkerhetspolitiske situasjonen i Østersjøen er et hett spørsmål for alle aktørene i området.

De argeste anti-NATO-kritikerne har anklaget den sosialdemokratiske regjering for bevisst å skape et *fait accompli* der man maler Sverige inn i et hjørne uten retrettveier og åpner for baser i Sverige. Ekstrem kunne agitasjonen bli som når Vertslandsavtalen utløste en regissert desinformasjonskampanje bl a om at avtalen åpnet for utplassering av atomvåpen i Sverige. Forsvarsminister Hultqvist mer enn antydte at den hadde opphav i russisk informasjonskrigføring i pakt med deres uttalte strategiske doktrine.¹⁹

Arvid Cronenberg og Per Blomquist representerer kanskje et ytterpunkt i forståelse for Russland: ”Små staters sikkerhet er best tjent med å etablere gode forhold med nærliggende stormakter.”²⁰ De legger til at Sverige ikke skal bidra til at Russland føler seg innringet – eller til aggressive aksjoner mot Russland – eller dras inn i en propagandakrig. Andre legger mer nøkternt vekt på at det ville bli økt spenning hvis hele Østersjøen ble NATO-territorium.

Speilbildet av denne Russland-først-politikken er de motsvarende negative syn på et USA-dominert NATO og USA selv. Holdningene spenner fra venstresidens antikapitalistiske grunnhold med avsky for alliansen og alt dens vesen, inkludert atomvåpenstrategien, til militærstrategiske vurderinger av verdien – og ulempene – ved medlemskap sammenliknet med dagens situasjon.

Det er vanlig å høre at medlemskap ikke gir noen ytterligere avskrekking, eller at det bare kan virke avskrekkende hvis det er baser i Sverige og at det i seg selv vil invitere til forkjøpsangrep. Andre mener at art. 5 er lite troverdig, at i beste fall vil alliansen bruke lang tid på å nå enighet om

assistanse til Sverige. Atter andre mener at Sverige ikke har noe behov for formelt medlemskap: Fra autoritativt hold – også fra NATO-medlemmer – blir det iblant uttrykt at Sverige og Finland praktisk talt er medlemmer. Noen er kanskje vel optimistiske: Allerede på slutten av 2016 refererte Nils Morten Udgaard uttalelser om at ”I en gitt situasjon kan et 'grønt lys' fra regjeringen bringe NATO-styrker på plass i løpet av fem minutter”.²¹ Noen hevder at det som betyr noe er den bilaterale forståelsen med USA. I tillegg føler nok mange en viss trygghet ved at omtrent hele regionen er med i EU.

Alle disse momentene finner en viss gjenklang i de fleste kretser. Medlemskapstanken vinner likevel frem hos dem som tar utgangspunkt i den faktiske, irreversible situasjonen og vil skaffe Sverige størst mulig militær sikkerhet. Når Sverige uansett ikke slipper unna en konflikt, antar disse at fullt medlemskap i NATO, med gjensidige forpliktelser, forutsetningsvis felles operativ planlegging, klarlagte kommandoforhold og bedre samarbeid i fellesoperasjoner vil gi best uttelling både for å skjerme eller forsvare Sverige selv og for felles innsats i nærområdet. Også Sveriges egen forsvarsplanlegging ville bli enklere. Dertil kommer at uten medlemskap er ingen bundet til å bistå Sverige, mens risikoen for Sverige er like høy – eller høyere. Noen føler ubehag ved at Sverige, egentlig som under den kalde krig, baserer seg på vestmaktens egeninteresse i å forsvare Sverige – og fremstår dermed som en gratispassasjer med et forsvar på sparebluss.

Tilhengerne av medlemskap legger også vekt på at medlemskap ville skape større forutsigbarhet for alle parter. Det ville gjøre Sveriges naboland tryggere. I tillegg ville NATOs garantier til de baltiske land fremstå mer troverdige med svensk medlemskap.

For Sverige selv har medlemskapet en vesentlig politisk side. Det ville gjøre landets

politikere mer motstandsdyktig mot press fra Russland i fred og krisesituasjoner, ikke minst når Moskva rasler med sine taktiske atomvåpen. Dessuten blir det trukket frem at utenforskapet har flere ulemper når svenske myndigheter skal fremme svenske interesser i vestlige sikkerhetsfora. Det reduserer Sveriges betydning og skaper komplikasjoner for det sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeidet innen EU, innen NATO, og med NATO-land som Norge, Danmark (som ikke deltar i EUs forsvarssamarbeid).

Med et slikt mangfold av synspunkter er det ikke lett for noen å besvare kjernesporsmål ovenfor om hva som gir Sverige størst sikkerhet.

Veien mot vest

Tema for denne artikkelen var spørsmålet om hvordan Sverige var havnet i en slik klemme. Svaret er selvsagt at Sveriges situasjon i dag er summen av alle de valg som svenske myndigheter tok for å tilpasse seg de dramatiske endringer i nærområdet som kom i rask rekkefølge, gripe nye muligheter og håndtere nye utfordringer. Langsamt og ubønhørlig vevde Sverige seg inn i et nettverk som fulgte sin egen logikk.

Sverige kunne tatt andre valg. EU-medlemskapet var ikke noe folkekrav. Flertallet *for* var like knapt som flertallet *mot* i Norge. I en lang periode da ingen snakket om ”art. 5”, valgte Sverige et nært og voksende samarbeid om intops med NATO, mot en tiltagende kritikk over en militarisering av sikkerheten. Det var en bevisst omlegging av forsvaret til innsatsforsvar – og ingen politiske motiltak mot nedbyggingen av det territoriale forsvaret.

Det skjedde på tross av advarsler om at ”gamle Russland” ville vende tilbake – slik det alltid hadde gjort – eller påminnelser om at et traumatisert Russland ville føle seg

truet av å få et USA-dominert NATO opp til sine egne nye – og snevrere – grenser. Slike syn tapte i kampen mot andre interesser og behov, og kanskje var det uunngåelig.

Her, som i resten av Europa, trodde de fleste på en ny europeisk virkelighet og en lineær utvikling i post-modernismens ånd. Det lå nærmest i sakens – og svenskenes – natur at svenske politikere ville ønske å delta aktivt i arbeidet for å forme dette nye Europa. Spesielt måtte Sverige gjøre sitt ytterste for å påvirke utviklingen i nærområdet i en konstruktiv retning. Dette omfattet også militære stabilitetsskapende tiltak og fredsfremmende operasjoner. De færreste så noen risiko i dette så lenge kooperativt forsvar var mål og middel for å bistå andre og søke stabilitet i Øst-Europa. Fremfor alt var dette den eneste utvikling som kunne løse det baltiske dilemma: forhindre konflikter mellom de baltiske land og Russland som ville skape uoverskuelige problemer for Sverige.

Noen var antakeligvis i tillegg motivert av et bevisst ønske nettopp om en solid forankring i det vestlige sikkerhetsfellesskap. De må ha vært opptatt av å benytte det handlingsvindu som åpnet seg da Sovjetunionen brøt sammen og fortrinnsvis å drive integrasjonsprosessen så langt at den ikke kunne snus.

Lenge gikk det bra. Det var stort sett oppslutning om denne godværspolitikken i samarbeidets ånd. Den hadde en klangbunn i den fredspolitiske tradisjon og var akkompanjert av forsikringer om at dette ikke var noe brudd med Sveriges alliansefrie tradisjon.

Sannhetens øyeblikk

Da omslaget kom for godt i 2014 oppsto det et akutt dilemma. Den politikk man hadde ført, var ikke beregnet for et slikt scenario. I stedet for konstruktive samarbeid rundt et ”fredens hav”, var bildet preget av et voksende spenningsnivå og et Russland som vendte

Vesten ryggen. Da Putin utropte NATO til sin aggressive fiende, befant Sverige seg som ”nesten-medlem” i denne fiendens leir.

Sverige har ikke hatt mange valg. Selv om mye i dagens situasjon minner om tidligere tider, er fortidens løsninger åpenbart ikke svaret når det ikke finnes noe avvergende nasjonalt forsvar; når avskrekningseffekten ligger i forhåpningen om og avhengigheten av vestlig hjelp; når militær alliansefrihet ikke betyr nøytralitet; og når landet er medansvarlig for EUs politikk. Ett er sikkert – Sverige kan ikke frikople seg fra sikkerhetssituasjonen i Østersjøen, og det virker utenkelig å gå ut av EU.

Sveriges svar, intensivert samarbeid om nasjonalt forsvar med NATO og USA, var et brudd både med 20 års godværspolitikk og med den kalde krigs sikkerhetskonsept. Samtidig var denne linjen på kollisjonskurs med svenskens grunnfestede bevissthet om geografi og erfaring, den mentale bagasje svenskene hadde båret med seg. Resultatet er blitt en ”kognitiv dissonans” mellom erkjennelse av den forsvarspolitiske situasjon Sverige faktisk befinner seg i og den mye omtalte ryggmargsrefleks bygget på de to underliggende elementer: Frykt for Russland og uvilje mot å bli trukket inn i andres konflikter.

Saken er ikke satt på spissen, ennå. Det bygges en bro over motsetningsforholdet med redningsplanken: doktrinen om alliansefrihet. Det er en konsesjon både til opinionen og til Russland – og en dyd av nødvendighet når det ikke er mulig å velge side – nå som tidligere.

Samtidig er det en rask og klar utvikling i befolkningens syn på NATO. Men det gir ikke noen fasit i seg selv. Spørsmålet er blitt partipolitikk, samtidig som det er en bred forståelse for at medlemskap krever tverrpolitisk enighet. Så – hvor sannsynlig er det at sosialdemokratene snur?

Sosialdemokratene må enten halte videre med en politikk som mister oppslutning og troverdighet – eller få partiapparatet med på en vei man egentlig ikke ønsker å gå: motargumentene er gode og sitter dypt hos mange. Det vil sitte langt inne. Partiet har vært forvaltere av den stolte, alliansefrie tradisjonen, varemerket på deres sikkerhetspolitikk siden Annen verdenskrig. De gamle, sosialdemokratiske arkitekter bak den kalde krigs politikk stiller til forsvar for den politikk de hadde vært med på å forme. Så kan det i tillegg mistenkes at man kvier seg for å innrømme at den politikk man har ført og presentert som ”innen den militære alliansefrihets ramme” i virkeligheten har underminert den samme alliansefrihetens erklærte målsetting om å kunne holde seg nøytral i konflikt. Det vil sitte langt inne. Samtidig virker det som om det er flust med splittelser innad i partiet. Ikke minst kommer det til uttrykk i spørsmålet om tilslutning til forbudet mot atomvåpen som tilsynelatende utenriksministeren går inn for, mens forsvarsministeren forhandler frem samarbeidsavtaler med atommakten USA. Et tilslutning ville forøvrig effektivt sette en stopper for medlemskapsdebatten.

Presentasjonsproblem

I mens har svenske politikere et presentasjonsproblem. Det synes å mangle samsvar mellom de ulike manifestasjonene av dagens svenske sikkerhetspolitikk, i motsetning til Sveriges helhetlige sikkerhetspolitiske konsept under den kalde krigen. Dette inntrykket reflekterer et reelt dilemma, nemlig problemet med å finne balansen mellom to former for ”grand strategy”. Det multikommuniseres både innad og utad når alliansefriheten blir presentert som en fast pilar i den sikkerhetspolitiske doktrine, formodentlig basert på

beroligelsespolitikk overfor Russland – mens Riksdagen erklærer solidaritet med nabolandene og forventer hjelp fra en fjernere motmakt ved behov.

Er det et intrikat, subtilt spill av drevne taktikere for å tilfredsstille alle; et best mulige svar på tidens utfordringer i grenselandet mellom beroligelse og avskrekking; eller det eneste mulige i en flytende situasjon der det eneste håndfaste i øyeblikket er amerikansk interesse i Sverige som nødvendig medspiller i forsvaret av de baltiske NATO-land?

Ikke ulikt den ”dolda alliansen” under den kalde krigen?

Denne sikkerhetspolitiske akrobatikk spiller forhåpentligvis liten rolle for krig eller fred i Baltikum, men må sannsynligvis oppleves som ubehagelig for svenske beslutningsfattere. Uansett utgjør den et usikkerhetsmoment både for dem selv og for partnere av ulike slag.

Författaren är cand phil, försvarsanalytiker och kallad ledamot av KKrVA.

Noter

1. En kortare version av artikkelen har tidligere varit införd i *Norsk Militært Tidsskrift*.
2. Sahlin, Michael: ”Icke-frågan har blivit en problematisk fråga”, *KKrVAHT*, 1. häftet 2016, s 20.
3. Artikkelen tar opp tråden fra mange års arbeid i Forsvarets Høgskoleforenings Studieutvalg frem til 2006 der svensk og nordisk sikkerhetspolitikk var et av de sentrale gjennomgående tema. Forfatteren har selv hatt nærkontakt med svensk utenriks- og sikkerhetspolitikk i flere sammenhenger gjennom snart 40 år. Det trekkes på egne skriftlige arbeider som boken *Lille Norden – hva nå?* i 1992, konferanseserien Dialog Norge-Sverige under fem års opphold i Stockholm, og fremfor alt en lang rekke konferanser og et stort antall rapporter og utredninger i regi av Studieutvalget. Forfatteren har fulgt debatten i Sverige i særlig grad gjennom akademiets tidsskrift: *Handlingar och Tidsskrift*.
4. *Svenska Dagbladet*, 1989-12-14.
5. Holmström, Mikael: *Den dolda alliansen*, Atlantis, 2011.
6. Thorsell, Staffan: *Mein Lieber Reichskanzler*, Bonnier fakta, 2006.
7. Esko, Illi: *Den norske atlantehavskomiteé*, foredrag, 1996-02-02.
8. *Survival*, sommar 1996.
9. Mazin, Valerij Arnol'dovich, *Internasjonal Politikk*, 2/95.
10. *Svenska Dagbladet*, 1992-11-11.
11. *Aftenposten*, 1992-10-26.
12. *Aftenposten*, 1995-12-07.
13. Riksdagsbeslutning 16. juni 2009. Fra Promemoria 2009.11.11 fra Forsvarsdepartementet ved forsvarsråd Johan Raeder.
14. *Motståndskraft, inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Forsvarsberedningen, 2017-12-20.
15. Se for eks Westberg, Jacob: ”Det glömda arvet från svensk allianspolitik”, *KKrVAHT*, 3. häftet 2016, s 23-54.
16. Ibid.
17. Her øvde man simulert forsvarsinnsats i henhold til art. 5 mot trussel i forbindelse med hybridkrigføring i Østersjøen. Denne inneholdt også et antall realistiske åpne og hemmelige militære, paramilitære og sivile middel. Vershbow, Alexander, *Vårt Forsvar*, 1/2017.
18. Edström, Håkan; Ellström, Carin; Mohlin, Marcus och Oltorp, Anders: ”Militärstrategiskt samarbeide”, *KKrVAHT*, 2. häftet 2016, s 109-121.
19. *Vårt Forsvar*, 4/2016.
20. Blomquist, Per og Cronenberg, Arvid: ”Det kalla krigets återkomst”, *KKrVAHT*, 1. häftet 2017, s 145-146.
21. *Aftenposten*, 2016-11-28.