Svensk säkerhetspolitik i ett Natoperspektiv

av Gunilla Herolf

Résumé

In May 2022, the Swedish government decided to apply for NATO membership and thereby to abandon the doctrine of non-alignment. Some Swedes have seen non-alignment as an ideological choice, which, furthermore, has kept Sweden outside wars for two centuries. In this article the author argues that Swedish politicians never saw non-alignment and neutrality policy as anything but a means to keep Sweden outside wars. Rather, when needed or preferred Sweden has several times pursued policies that have not been compatible with the proclaimed neutrality. The decision to join NATO is likewise based on the need for security and was preceded by several steps that took Sweden closer to NATO, albeit not including the defence guarantees that only come with membership. As members, Sweden will be meeting some demands from NATO, primarily those of assisting other members if attacked and of contributing to the defence and deterrence of the organization. For Sweden one of the important benefits of joining NATO will be the added possibilities to integrate with other countries, not least the Nordic ones. Even though Swedish expertise and interest are closely connected to its neighborhood, Sweden will also take part in NATO global policies. Importantly, in these perilous times, when Russia aims to destroy western organizations, values and cohesion, Sweden also has the duty to do what it can to contribute to the unity of NATO.

VÅREN 2022 LIKNAR ingen annan period när det gäller granskning och omvärdering av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen. Unikt var dels att processen skedde så snabbt, dels att den ägde rum i mycket nära samarbete med ett annat land. Bakom det steg som Sverige och Finland tog när de ansökte om Natomedlemskap låg givetvis en större händelse: Rysslands storskaliga attack mot Ukraina. Rysslands agerande innebär, som uttrycktes i den svenska parlamentariska utredningen av den 13 maj 2022…

> ett strukturellt och långsiktigt kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa och globalt och väcker frågor om hur Sverige på bästa sätt värnar landets säkerhet.[1]

Denna artikel ger dels en överblick över den tidigare alliansfrihetspolitiken, dels en analys av den svenska säkerhetspolitiken under de senaste åren. Den underliggande frågan är hur stor den förändring var som skedde när Sverige till slut ansökte om Natomedlemskap. Därefter tas frågan upp om hur säkerhetspolitiken mest sannolikt kommer att se ut med Sverige som Natomedlem. Svaret på frågan grundas dels på vilka krav och förhoppningar som Nato kan ställa på Sverige och dels vilka intressen och möjligheter som finns på svensk sida. För att man ska kunna svara på den frågan måste också vissa aspekter av Natos och, inte minst, de nuvarande 30 Natomedlemmarnas politik belysas.

Säkerhetspolitik är ett begrepp som kan definieras på olika sätt, och i Sverige inbegriper det oftast bland annat försvarspolitik. Denna artikel tar framför allt tar upp frågor inom den övergripande säkerhetspolitik som enligt parlamentsutredningen i maj 2022 ”syftar till att garantera landets oberoende

och självständighet, värna vår suveränitet, Sveriges intressen, våra grundläggande värderingar samt bevara handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning".[2]

Neutralitets- och realpolitik

Sverige definierar sin säkerhetspolitik på egen hand, men samtidigt har de stora besluten inom svensk säkerhets- och försvarspolitik i hög grad påverkats av det yttre läget. Den neutralitetspolitik som skapades av kung Karl Johan (1818–1844)[3] var en följd av att Sverige, som han uttryckte det, efter förlusten av Finland inte längre var en regional makt utan en småstat. Neutralitetspolitiken sågs emellertid inte under den följande tiden som särskilt viktig, och avsteg från den uppmärksammades inte alltid.

Då första världskriget bröt ut 1914 förklarade Sverige sig neutralt, vilket också respekterades, eftersom de krigförande inte hade något intresse av Sveriges territorium. Att neutralitetsförklaringar i sig inte hade någon effekt när det gällde att hålla ett land utanför krig blev uppenbart i Norden under det andra världskriget då Danmark, Finland och Norge, som förklarat sig neutrala, angreps. Sverige, som också hade avgett en neutralitetsförklaring, gjorde under kriget en rad avsteg från sådant handlande som var förenligt med neutralitet. Avstegen försvarades med att en fortsatt neutralitetspolitik skulle ha riskerat att föra Sverige in i kriget. Ett exempel på ett sådant var beslutet att tillåta tysk permittenttrafik genom Sverige, som motvilligt togs 1940.[4] Ett ännu svårare beslut gällde det tyska kravet vid midsommar 1941 om transitering med järnväg av den s k Engelbrechtdivisionen från Norge till Finland. Att detta var ett uppenbart neutralitetsbrott medgavs av alla och riksdagen var delad.[5] Allt eftersom Tyskland blev allt svagare minskade och upphörde dock de svenska eftergifterna.

Att Sverige inte stod neutralt då Finland angreps av Sovjetunionen hösten 1939 var ett medvetet val. Sverige avgav aldrig någon neutralitetsförklaring, och den omfattande hjälpen, som bland annat innebar att överföra en tredjedel av de svenska flygstridskrafterna till Finland, medförde i stället att Sverige blev "icke krigförande". Det stöd som gavs till de allierade när Tyskland blev svagare, bland annat den militära så kallade polisutbildningen av norrmän och danskar, låg också långt utanför vad en neutral stat förväntades göra.

Att det svenska tänkandet nu löpte i nya banor blev uppenbart 1948 då Sverige föreslog Danmark och Norge ett gemensamt försvarsförbund. För Finland, som då var bundet av det avtal som man tvingats ingå med Sovjetunionen, var ett nordiskt försvarsförbund uteslutet.[6] Idén om det dansk-norsk-svenska försvarsförbundet föll på att Sverige ville ha neutralitet gentemot övriga länder, medan Danmark och Norge ville ha nära förbindelser till västmakterna.

När Danmark och Norge 1949 blev medlemmar i Nato, samtidigt som Finland inte hade något annat val än att förbli alliansfritt, sågs det senare också i Sverige som ett lämpligt val. "Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig" blev den formulering som för återstoden av det kalla kriget kom att användas i Sverige.[7]

Formellt gällde att Sverige skulle försvara sig självt och möjligen inleda samarbete med andra länder först när den egna insatsen misslyckats. I neutralitetspolitikkommissionens rapport, *Om kriget kommit. Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969* påvisas emellertid ett nära samarbete mellan Sverige och ett antal Natoländer under hela det kalla kriget. Då den publicerades, 1994, hade emellertid den stora förändringen

i Sveriges doktrin inletts. Mikael Holmströms bok, *Den dolda alliansen, Sveriges hemliga Natoförberedelser,* som publicerades 2011, tillfogade ytterligare fakta som kommissionen inte hade tagit upp.[8]

Murens fall och vägen in i Europa

Trots sina uppenbara svagheter kvarstod den svenska doktrinen ändå under hela det kalla kriget. Efter Berlinmurens fall kom emellertid förändringarna i snabb takt.

Redan 1990 hade statsminister Ingvar Carlsson förklarat att Sverige borde gå med i den Europeiska gemenskapen (EG), och formellt överlämnades ansökan den 1 juli 1991. I samband med detta deklarerade statsministern att ”Grunden för en svensk säkerhetspolitik är en fast och konsekvent neutralitetspolitik”.[9] Redan nästa år hade emellertid neutralitet i krig blivit enbart ett alternativ då Sverige fick en ny doktrin:

> Sveriges militära alliansfrihet, syftande till att vårt land *skall kunna vara* (författarens kursivering) neutralt i händelse av krig i vårt närområde, består.

Samtidigt slopades termen neutralitetspolitik, som beteckning för den svenska politiken.[10]

På Anna Lindhs initiativ kom 2002, tio år senare, en ny formulering att stadfästas:

> Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, *med möjlighet till* (författarens kursivering) neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl.

Man tillfogade också

> Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder.

Uttrycket ”har tjänat oss väl” blev genast omstritt: medan man från socialdemokratiskt håll har ansett att det också täcker nuvarande tid, har en del andra partier menat att uttrycket avsåg en förgången tid.

En ännu större förändring kom 2009 när riksdagen (grundat på propositionen 2008/09: 140) tog beslutet om det som kallas den unilaterala solidaritetsförklaringen:

> Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i EU eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot stöd.[11]

Den stora förändringen som den unilaterala solidaritetsförklaringen år 2009 innebar hade under flera år föregåtts av formuleringar i andra dokument och dessa gällde i hög grad EU-medlemskapets betydelse. Redan 2002 hade Anna Lindh vid presentationen av den nya doktrinen påpekat att Sverige genom sitt medlemskap i EU deltog i en solidarisk gemenskap. I propositionen 2004/05:5, fanns (liksom i försvarsberedningens rapport tidigare under året), formuleringar om att Sverige inte skulle vara neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land samt att det var svårt att föreställa sig att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt. (Samtidigt upprepades emellertid 2002 års formulering om möjligheten till neutralitet vid konflikter i Sveriges närområde.)[12]

Den utveckling som skedde av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen mellan 1992 och 2009 hade förändrat den svenska doktrinen i grunden. Neutralitetspolitiken var avskaffad, och alliansfriheten var tömd på hela sitt tidigare innehåll förutom betydelsen att Sverige inte var medlem av någon allians. Dessutom var även detta nu något av ett gränsfall med tanke på att Sverige med

den unilaterala solidaritetsdeklarationen hade lovat andra länder stöd.

EU var nu den centrala organisationen och att Sverige var intresserat av att vara en aktör i Europa blev också tydligt. Viktigt i det sammanhanget var den Västeuropeiska unionen, VEU (Western European Union, WEU) som genom Maastrichtfördraget 1993 kom att utgöra EU:s försvarspolitiska komponent.[13] VEU hade 1992 tagit på sig krishanteringsuppgifter (de så kallade Petersbergsuppgifterna[14]), vilka de efter Maastrichtfördragets ikraftträdande utförde för EU:s räkning. Sverige och övriga alliansfria länder, som blev observatörer i VEU vid sitt inträde i EU, hade möjligheten att delta i dessa uppgifter, men inte att fatta beslut om att utföra dem.

Det var säkert ett starkt skäl för Sverige och Finland att redan 1996 föreslå att besluten om krishanteringsuppgifterna skulle flyttas till EU, även om VEU fortfarande skulle utföra dem. Detta skedde också följande år. De två utrikesministrarna, Tarja Halonen och Lena Hjelm Wallén, motiverade sitt förslag med att EU måste utvecklas som ett fredsprojekt och för detta krävdes att EU hade en bättre samordnad och mer effektiv utrikes- och säkerhetspolitik. Genom att förslaget gick igenom hade Sverige och Finland fått ökat inflytande inom krishanteringen och för en ibland tveksam hemmaopinion var det knappast heller en nackdel att få ett större avstånd till försvarsalliansen VEU.[15]

Tidigt Natosamarbete

Samma utveckling som ledde Sverige och andra länder in i ett aktivt Europasamarbete ägde också rum i relation till Nato, som genom Warszawapaktens och Sovjetunionens sönderfall genomgått stora förändringar. För Nato självt kom nu nya uppgifter att dominera. Nordatlantiska samarbetsrådet (North Atlantic Cooperation Council, NACC), som bildades 1991, hade uppgiften att skapa dialog och samarbete med de forna Warszawapaktsstaterna. För Sverige, liksom för andra europeiska länder, var det en okontroversiell uppgift att ansluta sig, inte minst för att även Ryssland deltog. 1994 blev Sverige medlem av Natos Partnerskap för fred, PFF (Partnership for Peace, PFP). Genom PFF etablerades bilaterala avtal mellan enskilda länder och Nato, för att fördjupa samarbetet.

NACC och PFF sammanfördes 1997 under ett paraplyorgan, det Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC), med 43 medlemmar, inklusive Ryssland. Utrikesministrarna Tarja Halonen och Lena Hjelm Wallén uttalade i samband med det sitt stöd för EAPR och för den planerade utvidgningen av Nato. Finland och Sverige ville ha ett långtgående samarbete med det nya Nato, även om de satte en klar gräns vid territorialförsvar och säkerhetsgarantier. Samtidigt förklarade de att finsk och svensk alliansfrihet var ett medel, inte ett mål, och inte en gång för alla given.[16] Krishantering blev en tredje roll för Nato. Med Balkankrigen inleddes 1992 en rad av uppgifter under FN-mandat, från december 1995 med deltagande av svenska trupper.

Natoansökan

Liksom situationen hade förändrats dramatiskt i Europa när Berlinmuren föll 1989, ändrades den åter cirka 20 år senare om än inte över dagen. Det folkliga motståndet mot auktoritära regimer söder om Medelhavet ledde 2011 till den arabiska våren, som oftast slogs ner hårt och ledde till fullt krig i Syrien och Libyen. Samtidigt syntes också en ny och mer aggressiv politik i Ryssland. Cyberattacken mot Estland 2007 och attacken mot Georgien

2008 var uppenbara tecken på detta, och anfallen mot Luhansk och Donetsk, samt ockupationen av Krim 2014, fick Nato att agera snabbt med stora militära förstärkningar i Europa.

Även för Sverige gick det fort. Ökad närhet till Nato var central för att få ökad säkerhet och redan 2014 utsågs Sverige till Enhanced Opportunities Partner (EOP), som gav en mycket nära relation till Nato, men utan att inkludera försvarsgarantier. Större Natoländer och grannländer var också viktiga i den svenska ambitionen att skapa ett nätverk av bilaterala avtal för att öka säkerheten. Till detta kom det värdlandsstöd som Sverige 2016 tecknade med Nato för att lättare kunna ta emot stöd vid kris eller krig.

Det ryska angreppet mot Ukraina den 24 februari 2022 gav kraftiga reaktioner i hela världen inklusive Sverige, men inget ifrågasättande från regeringshåll av alliansfriheten. Däremot sökte och fick de finska och svenska regeringarna redan den 25 februari ytterligare stöd från Nato i form av intensifierat informationsutbyte och samordning av aktiviteter samt strategisk kommunikation kopplat till läget.[17]

Avgörande för att tankeprocessen om en möjlig Natoansökan började blev i stället de opinionsundersökningar som visade starkt ökat stöd för svenskt Natomedlemskap och en ännu starkare utveckling i Finland, som genom det täta samarbetet gjorde intryck. Ändå är det mycket som talar för att Finlands ståndpunkt – att oavsett Sveriges hållning ansöka om medlemskap – blev avgörande för att den svenska regeringen tog samma beslut.[18] En annan viktig punkt var troligen det budskap som USA många gånger framförde att Natos försvarsgaranti (artikel 5) endast gällde medlemmar. Beslutet att söka Natomedlemskap, som stöddes av alla partier utom Miljöpartiet och Vänsterpartiet, fattades av regeringen den 16 maj. Att alliansfriheten nu ansågs ha nått vägs ände framgick också av den parlamentariska utredningen som (med stöd av övriga Natopositiva partier) några dagar tidigare hade förordat en Natoansökan.[19]

Turkiets negativa reaktion, som kom överraskande, hanterades i ett första steg genom ett finsk-svensk-turkiskt avtal den 28 juni, som följdes av att ett enigt Nato inbjöd Finland och Sverige till medlemskap. Avtalet innebär bland annat att Finland och Sverige ger sitt fulla stöd till Turkiet vad beträffar hot mot landets nationella säkerhet och därför inte kommer att stödja YPG/PYD eller Gülenrörelsen. Sverige bekräftade också att i och med Natomedlemskapet skulle vapenembargot mot Turkiet upphöra. Finland och Sverige har dessutom lovat att snabbt granska de utlämningsbegäranden av terrormisstänkta som framförs från Turkiet. En ”permanent joint mechanism” kommer att inrättas för att genomföra detta.[20]

Efter det att Finland och Sverige genomfört anslutningssamtal med Nato, och förklarat sig redo att möta medlemskapets förpliktelser, togs nästa steg den 5 juli. Övriga Natoländer undertecknade Sveriges och Finlands anslutningsprotokoll, och de två länderna blev nu så kallade ”invitees”. Därmed kan de delta i Natomöten men inte rösta. De sista stegen är att Natos alla parlament godkänner Sverige och Finland samt att de två länderna därefter ratificerar anslutningen till fördraget. Då detta skrivs pågår processen med parlamentens godkännande. Den turkiska inställningen är dock fortfarande ett problem, och osäkerheten om medlemskapet kvarstår.[21]

Natos krav och förväntningar

Den svenska Natodiskussionen har i mycket fokuserat på artikel 5: å ena sidan plikten att försvara ett medlemsland som attackeras

och å den andra garantin att själv bli försvarat av andra. Denna garanti ses allmänt som den största fördelen med att bli medlem. Förpliktelsen att ingripa är ovillkorlig, som en sådan måste vara, även om formerna för den i stort kan avgöras av det land som står för den.

Sverige förväntas också bidra till Natos avskräckning för att förhindra krig. För att detta ska ha ett värde måste Sverige ha ett trovärdigt försvar. År 2014 kom Natos medlemmar överens om att lägga två procent av bruttonationalprodukten på försvaret, något som de flesta ännu inte har lyckats med. Sverige ska också bidra med personal till de militära och civila strukturerna inom Nato samt bidra till Natos budget. Utöver detta kommer Sverige att förväntas utföra vissa uppgifter som t ex att ingå i det stöd som redan finns i Baltikum.

Natos nya doktrin

En av Sveriges nya uppgifter blir att delta i diskussioner och beslutsfattande för att utveckla Natos doktriner och allmänna politik. Den senaste doktrinen, *NATO 2022 Strategic Concept,* antogs den 29 juni 2022. De tre huvuduppgifter som nämnts tidigare kvarstår, varav den första, som nu åter är i centrum, är att: 1) avskräcka från anfall på Natos territorium och vid behov försvara detta. Därutöver kommer Nato att fortsätta att fokusera på 2) partnerskap och samarbete med länder utanför Nato (cooperative security) samt 3) krisförebyggande och -hantering. Tillsammans ska dessa uppgifter bidra till det kollektiva försvaret och säkerheten för alla allierade.

Jämfört med den situation som rådde 2010, då Natos tidigare strategiska koncept antogs är skillnaden stor. Ryssland, som tidigare kallades partner, ses nu som det största hotet mot säkerheten, freden och stabiliteten i det euroatlantiska området. Nytt är också att även Kina ses som ett hot. Landets uttalade mål och agerande hotar Natos intressen, säkerhet och värderingar och det fördjupade samarbetet med Ryssland sägs också underminera den regelbaserade internationella ordningen. Bland övriga stora hot nämns också terrorism i alla dess former och de stora problemen i Mellersta Östern.

I det strategiska konceptet tas också upp de problem som råder beträffande rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning. Ryssland, som har ökat sin kärnvapenarsenal, har bland annat brutit mot ingångna avtal och tillämpat andra selektivt. Kina, som också ökat kärnvapenarsenalen avslöjar föga av sin militära uppbyggnad.[22]

För Sverige innebär den i alla avseenden omfattande politik som Nato för i avsikt att förverkliga sitt strategiska koncept, att Sverige nu kommer att delta i beslutsfattande på en långt högre nivå och i ett mer komplicerat sammanhang än tidigare. Det innebär bland annat att den svenska kunskapsnivån på alla dessa områden måste säkras.

Sverige i ett komplext Nato

Utöver sina specifika plikter, och fullföljandet av de överenskommelser som man gjort inom Nato, har Natos medlemsländer en stor frihet att bedriva en säkerhets- och försvarspolitik i enlighet med sina egna intressen. Besluten inom Nato tas med enighet och med tanke på de ibland stora skillnaderna mellan medlemmarna kan man i många fall se Nato i termer av 30 medlemsländer snarare än som en organisation.

Nato skiljer sig från EU i att ett land har en särställning – USA, som i kraft av sina strategiska kärnvapen och i övrigt stora konventionella militära resurser står som en garant för det europeiska Natoförsvaret. Frågan är då i vilken mån USA dominerar

över andra Natoländer. Kan Sverige i fortsättningen fritt välja sin politik? Uppenbart är att USA ibland söker påverka medlemsländer, som t ex när det gällde att delta tillsammans med USA i den koalition av villiga som man samlade kring sig inför interventionen i Irak 2003. Men klart är också att det är möjligt att säga nej, så som Norge, Tyskland och Frankrike med flera länder gjorde i det fallet. Här kan tilläggas att interventionen inte försiggick i en Natokontext och inte heller hade FN-mandat.

Natomedlemmarna skiljer sig ofta åt när det gäller den viktiga relationen med Ryssland. Frankrikes president Macron har haft en nära relation till president Putin, vilket inneburit att de två regelbundet har mötts och lanserat förslag i europeiska frågor. Efter den 24 februari tycks dock den franske presidenten helt ha förlorat hoppet att påverka Putin. Bland de stora europeiska Natoländerna har Storbritannien, i likhet med Sverige, generellt en kritisk syn på Ryssland medan Frankrike, Tyskland och Italien har ett omfattande samarbete på det ekonomiska området.

Kärnvapen är ett annat område där länder har olika roller och synsätt. Medan USA, Storbritannien och Frankrike har utvecklat kärnvapen har Nato inga egna sådana. Nato har förbundit sig till vapenkontroll, nedrustning och icke-spridning av kärnvapen, men har också förklarat att så länge som kärnvapen existerar kommer Nato att se sig som en kärnvapenallians och har därför en kärnvapendoktrin inbegripet strategisk avskräckning. Varje medlem kan själv ta ställning till utplacering eller användning på sitt territorium som t ex Danmark och Norge har gjort.[23] I Stockholmsinitiativet för kärnvapennedrustning, grundat av Sverige, deltar 17 länder (varav fem ingår i Nato).[24]

Turkiet är det Natoland som mer än något annat nu tänjer gränserna för vad en medlem kan göra. Under Ukrainakriget har man visserligen levererat drönare till Ukraina och stängt Bosporen för ryska krigsfartyg, men man har också odlat en vänskaplig relation till Putin och inte anslutit sig till sanktionerna.

Som framgår av exemplen är spännvidden stor mellan många Natoländers inställning till olika viktiga områden. Ofta gäller det större länder som förbehåller sig rätten att föra en mycket självständig politik. Trots detta kan man ändå se hur Nato agerat med stor enighet när det gäller den ryska attacken mot Ukraina, baserat på en samsyn om vad Rysslands aggression mot Ukraina innebär. Att kunna enas i denna fråga som ligger nära Natos kärna, det kollektiva försvaret, är av avgörande betydelse för organisationen.

Geografiska aspekter

Med Sverige som medlem i Nato kommer svensk säkerhetspolitik att få ett betydligt större geografiskt omfång. Det gäller deltagande i diskussioner och beslut men också möjligheten att få uppgifter för Nato inom ett större område. De exempel som ges nedan är viktiga men långt ifrån uttömmande.

Den globala nivån. Under de senaste åren har Nato blivit betydligt mer globalt, en effekt av bland annat Kinas politik och av de nya hoten, som inte känner några gränser. Nato utvecklar därför samarbete med en rad länder inom områden som cyberförsvar, skapande av maritim säkerhet och icke-spridning av kärnvapen. Nära relationer har skapats med Australien, Japan, Sydkorea och Nya Zeeland, inom vilket samråd kring Asien-Stillahavsregionen är en viktig del.[25]

Medelhavet. Motsättningarna mellan flera Natoländer i Medelhavet har blivit ett stort problem för Nato. Kriget i Syrien ställde flera av dem på olika sidor och kritiken mot såväl USA:s som Turkiets agerande var stark från andra allierade. Konflikten mellan

Turkiet och Grekland/Cypern är välkända sedan länge, men sedan några år har oroligheterna i östra Medelhavet ökat i samband med fynd av gas och turkisk prospektering i omstridda områden. Även Frankrike har engagerat sig och i september 2021 ingicks en försvarsgaranti mellan Frankrike och Grekland, vilken var riktad mot Turkiet, en unik företeelse inom Nato. I Libyen har Italien, Frankrike och Turkiet olika svårförenliga intressen, till vilka kan läggas landets egna motsättningar. Här möts bland annat militära och strategiska ambitioner samt intressen i olja och gas.[26]

Ukraina, Moldavien och *Georgien* är nu i fokus för allas uppmärksamhet, och Natos roll som koordinator för vapenhjälpen till Ukraina är viktig. Samtidigt gäller för Nato att inte ge Ryssland anledning att eskalera kriget genom att anklaga Nato för att attackera Ryssland. Viktigt är också att förhindra att kriget sprider sig till Georgien och Moldavien.

Västra Balkan är ett av Europas stora problemområden, som Sverige redan har kommit i kontakt med genom EU. Liksom beträffande Ukraina, Moldavien och Georgien, finns ett starkt ryskt intresse att förhindra en utveckling i vilken länderna i området integreras i väst genom medlemskap i Nato och EU. Ryssland agerar därför på olika sätt som försvårar försöken att avskaffa korruption m m. Även Kina har agerat inom västra Balkan (liksom delar av Centraleuropa) på ett sätt som ofta sätter länder i skuld för projekt som de inte är betjänta av. Problemen har blivit mer akuta under den senaste tiden med spänningen mellan Serbien och Kosovo, som kan leda till förstärkningar av Natos fredsbevarande operation i Kosovo. Samtidigt planerar ledaren i Republika Srpska, Milorad Dodik att försöka upplösa Bosnien och Hercegovina, i hans ögon en ”omöjlig stat”.[27]

I alla de geografiska områden som nämnts ovan syns exempel på den maktkamp som förs mellan ett antal stora aktörer och som under de senaste åren också blivit relevanta i ett Natoperspektiv. Hoten har inte bara blivit mer globala, de har också ökat inom Europa och de ställer ibland Natomedlemmar mot varandra på ett sätt som har blivit ett stort problem för Nato. Svårighetsgraden i den nya miljön kommer att bli en utmaning för Sverige.

Traditionella skiljelinjer och samarbetsmönster i Europa

Europeiska länders olika inställning i viktiga frågor kan vara av mycket olika natur. I vissa frågor är åsikterna ganska givna, och därmed troligen mer varaktiga, medan de i andra kan variera med respektive länders valresultat.

En oundviklig skiljelinje gäller prioritering av hoten, eftersom dessa ofta är starkt relaterade till geografiska förhållandena. I södra Europa fruktar man framför allt terrorism, stora migrationsströmmar och andra problem med ursprung i Afrika. I norra och nordöstra Europa har däremot alltid det ryska hotet dominerat. Förutom geografin har de också ofta baserats på historiska erfarenheter av krig och rysk ockupation. Sverige, som ofta har uttryckt en kritisk syn på Ryssland, är en typisk representant för just denna grupp. Flera länder i Centraleuropa har nära relationer till Ryssland, antingen genom att man som i Ungern delar den ryska motviljan mot västlig liberalism, eller är beroende av t ex rysk gas eller olja, men ofta är meningsskiljaktigheterna i dessa länder stora och politiken kan därmed snabbt förändras.

Synen på den transatlantiska relationen är också något som delar Europa. Sverige, liksom Finland och övriga nordiska länder, har traditionellt varit atlanticistiska, d v s

värnat om den transatlantiska länken, som de ser som en förutsättning för sin säkerhet. Andra länder, även om de också ser hotet som framför allt ryskt, upplever det inte lika starkt och prioriterar ett mer självständigt Europa. Frankrike och Belgien har traditionellt tillhört den senare gruppen. Att den transatlantiska gruppen kommer att stärkas när Sverige och Finland blir medlemmar av alliansen kan komma att spela en roll i Natodiskussionerna. Samtidigt är det givetvis så att synen på och relationen till USA påverkas av den amerikanska politiken gentemot Europa. Att samsynen i Europa växte under Donald Trumps tid som president var åtminstone delvis en följd av oron för de effekter på Europa som hans politik kunde få.

Ofta söker sig länder till varandra för att stärka effekten av sina gemensamma intressen. Spanien, Italien och Frankrike har ofta samarbetet med varandra. Detsamma har Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern under namnet Visegradländerna, men olika inställningar inom några viktiga områden har försvagat detta samarbete.

De fem nordiska länderna bedriver inom Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) ett starkt samarbete, som ibland kompletteras med de tre baltiska länderna. Därutöver möts man också inom den så kallade Norra gruppen.[28] Uppenbart är att den nordiska integrationen kommer att öka och de baltiska länderna också kommer närmare de nordiska när de institutionella hindren försvinner. Det finsk-svenska relationen kommer likaså att kunna bli ännu starkare när det kan förankras hos Nato. Försvarsfrågorna har oftast stått i centrum för dessa samarbetsformer, som bl a omfattat det finsk-norsk-svenska flygövningarna, cross-border training, i norr och det 2021 ingångna avtalet om dansk-norsk-svenskt marint samarbete i söder. I det operationella område som det nu talas om ingår också Östersjön och Nordkalotten, ett mycket stort geografiskt område. Naturligt vore att de berörda länderna inom Nato fick ansvar för detta område, som därmed också kommer att inkludera vidare säkerhetspolitiska frågor.

Även de utomnordiska samarbetena Joint Expeditionary Force (JEF), Framework Nations Concept (FNC) och European Intervention Initiative (EI2) kommer att kunna förenklas och fördjupas. Som i övriga typer av samverkan med Natoländer är det nu möjligt att planera utöver fredstida förhållanden. En viktig anledning för Sverige att ansluta sig till de tre var att fördjupa relationen till Storbritannien, Tyskland och Frankrike, något som nu också sker genom Natomedlemskapet.[29]

Natos Europa sammanfaller till stor del med EU:s. Den åtskillnad i roller som tidigare fanns mellan de två organisationerna existerar fortfarande på grund av Natos betydligt större militära styrka. Hoten har dock blivit alltmer varierade och befinner sig ofta i skärningslinjen mellan militärt och civilt, något som lett till större överlappning och närmare samarbete mellan de två. Det gäller t ex hybrid- och cyberhot. För Sverige kommer EU att vara lika viktigt även efter inträdet i Nato genom det sätt på vilka de två kompletterar varandra, något som bådas agerande under det ryska kriget mot Ukraina gett goda exempel på.

Detta innebär inte att samarbetet i Europa kommer att vara enkelt för Sverige. I allt sådant finns nationella intressen, något som inte minst gäller gemensam vapenutveckling och produktion, där Sverige värnar om sitt nära samarbete med Storbritannien och USA. När man inom EU talar om strategisk autonomi finns emellertid inga tankar på att ersätta Nato för det europeiska försvaret, eftersom EU:s ledning är väl medveten om att detta är omöjligt inom en överskådlig tid. Den strategiska autonomi som man talat om

inom EU:s strategiska kompass, som man enades om i mars 2022, fokuserar i stället på att stärka EU:s handlingskraft för att för vissa typer av uppgifter kunna agera på egen hand, något som alla EU-länder har stött.[30]

Slutord

Sverige har nu övergett sin långvariga alliansfrihet för en Natoansökan. Någon ideologisk bakgrund för alliansfriheten och den tidigare neutraliteten har dock knappast funnits. Baserad på en önskan att undgå krig har den förändrats efter de yttre förhållandena och under perioden efter Berlinmurens fall kom den kommit att kompletteras av allt starkare närhet till andra europeiska länder för att därmed stärka Sveriges säkerhet. Samma skäl har också legat bakom det stöd från Nato som Sverige sökt under ett antal år. Så är det också nu: huvudargumentet för svensk anslutning, som det uttryckts av statsministern, är att i dagens situation är det endast genom anslutning till Nato som vi kan säkra vår frihet. Därför är också försvarsgarantin, som den uttrycks i artikel 5 i Natos stadgar, den viktigaste faktorn.

Som medlem av Nato kommer Sverige att hamna i världspolitiken som en del av en stor aktör, men Sverige kommer också att ta del av en förändrad politik i vårt närområde, där många beslut kommer att tas gemensamt. Många av de svenska kunskaperna och intressena ligger av naturliga skäl i närområdet och de svenska huvuduppgifterna och påverkansmöjligheterna kommer säkert också att vara störst just där.

Sverige har, som alla andra Natomedlemmar, sina intressen och värderingar som man har rätt att fortsätta driva i Nato. För detta finns dock gränser. Sverige och alla andra länder har också en plikt att medverka, inte bara till säkerheten i Nato, utan också till enigheten inom organisationen och till enigheten i Europa. Målet för den ryska politiken är just att spräcka enigheten inom EU och Nato och därmed den europeiska samhällsordningen. Varken EU eller Nato eller deras medlemsländer är perfekta men den samhällsordning som dessa förespråkar är på alla sätt att föredra i jämförelse med den som nu hotar oss.

Författaren är Fil dr och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige*, Ds 2022:7, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, 2022-05-13, s 7.
2. Ibid, s 7.
3. Wahlbäck, Krister: *Den svenska neutralitetens rötter*, UD informerar, 1984, s 7.
4. Ibid, s 33-34.
5. Ibid, s 41-42.
6. Vänskaps-, samarbets- och biståndsavtalet (VSB) var giltigt mellan 1948 och 1992.
7. Op cit, Wahlbäck, Krister, se not 3, s 51-53.
8. *Om kriget kommit. Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969. Betänkande av neutralitetspolitikkommissionen*, SOU 1994:11, Fritzes, Stockholm 1994; Holmström, Mikael: *Den dolda alliansen. Sveriges hemliga Natoförberedelser*, Atlantis, 2011.
9. *EG-deklarationen. Statsministerns deklaration inför riksdagen den 14 juni 1991 angående Sveriges ansökan om medlemskap i EG*, från Riksdag & Departement 1991:22.
10. *Utrikesutskottets yttrande 1991/92: UU2y, Säkerhetspolitiska överväganden m m inför beslut om totalförsvarets utveckling*, s 4.
11. *Ett användbart försvar*, Regeringens proposition 2008/09: 140, Stockholm den 19 mars 2009, s 29.

12. *Vårt framtida försvar*, Regeringens proposition 2004/05:5, Stockholm den 23 september 2004, s 23; *Försvar för en ny tid*, Försvarsberedningens rapport, Ds 2004:30, Stockholm den 1 juni 2004.
13. VEU skapades 1948 som en försvarsallians mellan ett antal länder i Västeuropa, men funktionen att försvara medlemsländerna hade 1954 övergått till Nato samtidigt som VEU hade fått andra uppgifter. Det faktum att VEU fortfarande officiellt var en försvarsallians var anledningen till att alliansfria länder enbart var observatörer i organisationen.
14. Petersbergsuppgifterna antogs i juni 1992 av Västeuropeiska unionen (VEU). VEU förklarade i denna deklaration att man ville inrikta sin verksamhet på tre uppgifter: (1) humanitära aktioner och räddningsuppgifter, (2) fredsbevarande operationer, (3) krishantering med militära medel, inbegripet fredsframtvingande operationer. VEU-operationer kunde bara äga rum under FN-mandat och för medlemmarna var det frivilligt att delta.
15. ”Svensk-finsk WEU-aktion. Sveriges och Finlands utrikesministrar vill ha ett tätare samarbete mellan EU och försvarsalliansen WEU”, *Dagens Nyheter,* 1996-04-21.
16. ”Sverige och Finland har inget behov av Natomedlemskap. Men våra länders alliansfrihet är inte en gång för alla given skriver Lena Hjelm-Wallén och Tarja Halonen”, *Dagens Nyheter*, 1997-03-15.
17. ”Sveriges väg in i Nato”, *Svenska Dagbladet*, 2022-06-27.
18. Ibid.
19. *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige*, Ds 2022:7, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, 13 maj 2022, s 7. Kursivering i originalet.
20. ”Detta ingår i avtalet mellan länderna”, *SVT Nyheter*, uppdaterat 2022-06-29.
21. Harris, Georgina: ”Turkiet kallade upp svensk diplomat”, *Dagens Nyheter*, 2022-07-23.
22. *NATO 2022 Strategic Concept, Adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022.*
23. ”NATO’s nuclear deterrence policy and forces”, NATO, 2022-07-06, *https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm*.
24. ”Enad front vill stärka opinion mot kärnvapen, *Aftonbladet*, 2021-12-14, *https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/v58EA4/enad-front-vill-starka-opinion-mot-karnvapen*, (2022-08-12).
25. ”Relations with Asia-Pacific partners”, NATO, 2022-07-12, *https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm*.
26. Herolf, Gunilla: ”Svårlösta spänningsfält i Medelhavet”, *Vårt Försvar*, nr 1 2022.
27. ”Bosnia’s Serb leader Dodik unveils plans to dismantle ‘failed country’”, *France 24*, 2021-10-22, *https://www.france24.com/en/live-news/20211022-bosnia-s-serb-leader-dodik-unveils-plans-to-dismantle-failed-country*.
28. Norra gruppen består av Danmark, Estland, Island, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Sverige, Tyskland och Storbritannien.
29. Herolf, Gunilla: ”Sweden” i Fägersten, Björn (red): *The Nordics and the New European Security Architecture,* UI Report 3/2020, Utrikespolitiska Institutet, s 22-26.
30. ”EU:s utrikes- och försvarsministrar godkände formellt den strategiska kompassen”, Försvarsdepartementet, 2022-03-21.