Reflektioner över svensk utrikespolitik

av Sven Hirdman

Résumé

The main point of this article is that Sweden from the reign of King Karl Johan Bernadotte in 1818 until the end of the Cold war in 1990 pursued a realistic and credible foreign policy which helped to keep Sweden out of wars. As Bernadotte formulated it in his Neutrality Edict of 1834: *In case of war, the Union of Sweden-Norway should refrain from any direct or indirect participation in favour of any of the parties*. In the last ten years this policy has been abandoned, and in 2024 replaced by membership in NATO and very close military relations with the United States. This has happened as the USA has changed from a policy of *defensive* military deterrence against the Soviet Union in the High North during the Cold War to a policy of *offensive* deterrence against Russia. This has made Sweden's position more exposed and increased tension in the North European area with possible far-reaching consequences. Among other issues discussed in this article are the policy of Russia, the war in Ukraine, the Swedish-Finnish relationship, Sweden's arms export policy and why Sweden should join the euro area.

HUR SKA MAN definiera utrikespolitik? Enkelt uttryckt avser det hur en stat sköter sina relationer med omvärlden. För att vara trovärdig måste en utrikespolitik baseras på reala resurser och tillgodose ett lands långsiktiga intressen. Politiken utgör ett budskap till omvärlden men också till den egna nationen. De utrikespolitiska åtgärder som vidtas måste stämma överens med syftet.

Man kan tala om paradigmskiften i ett lands utrikespolitik, d v s då man på grund av förändrade omständigheter eller av andra skäl har övergått från en utrikespolitisk linje till en annan. Det har Sverige gjort t ex 1572, då vi gav oss in i stormaktsstriden om herraväldet i Östersjöområdet; 1630 då vi inträdde i Trettioåriga kriget; 1812 då Karl Johan Bernadotte genomdrev ett skifte i den svenska utrikespolitiken från krigföring på den europeiska kontinenten till koncentration på fredlig samexistens och utveckling i Norden.

> *Vi måste alltid förhålla oss till Ryssland och verka för att inte bli indragna i krig med detta land.*

2022–2024 har återigen ett sådant dramatiskt skifte skett. Vi har övergett en genomtänkt politik som vi haft i 200 år och gett oss in i USA:s militärallians mot Ryssland, vilket innebär stora risker för vårt land. I spannet mellan avspänning och avskräckning har vi hamnat på en högre risknivå än tidigare. Det är endast rationellt om man är övertygad om att Ryssland oprovocerat kommer att gå till anfall mot vårt land eller mot andra medlemsstater i Nato och EU.

Ryssland

Ryssland är sedan åtminstone 1500-talet konstanten i svensk säkerhetspolitik. Vi måste alltid förhålla oss till Ryssland och verka för att inte bli indragna i krig med detta land. Med den långa erfarenhet jag har av Ryssland, varav 12 års diplomatisk tjänstgöring i Moskva, är jag övertygad om att

- Sverige sedan 1709 inte är en säkerhetspolitisk prioritet för Ryssland. Under 1930-talet t o m 1945 var det Tyskland. Sedan 1946 är det USA. Den ryska försvars- och krigsplaneringen är inriktad på ett krig med USA och ett av USA dominerat Nato
- Ryssland kommer inte att oprovocerat anfalla en stat som är medlem av Nato eller EU. Konsekvenserna för Ryssland skulle bli förödande på grund av västmakternas övermakt. Ryssland har inte heller territoriella anspråk eller behov av dessa staters territorium
- en annan sak är att om Ryssland upplever att dess existens är hotad till följd av ett förestående angrepp från västmakterna, kommer man baserat på sina historiska erfarenheter att slå till hårt i förväg mot hela fronten, varifrån ett angrepp kan komma. Då skyddar varken Nato- eller EU-medlemskap
- det brottsliga ryska anfallet på Ukraina har sina särskilda skäl, till vilka jag återkommer. I korthet är huvudorsaken den långvariga militära konfrontationen mellan Ryssland och västmakterna, men därtill kommer en oenighet i många frågor mellan två befolkningar som i århundraden varit förenade i samma stat
- kriget i Ukraina måste få ett snart slut och dödandet upphöra. Ukrainas framtid måste säkras och Ryssland måste återintegreras i den europeiska gemenskapen. Den europeiska säkerhetsordning som etablerades genom Helsingforsavtalet 1975, Wiendokumentet 1989 och Parisavtalet 1990 fungerar inte sedan 2008. Nya samarbetsstrukturer måste etableras, vilket är ett arbete som kommer att ta många år till följd av den fullständiga avsaknaden av tillit idag
- med vårt läge nära Ryssland och våra historiska relationer måste Sverige förr eller senare få en återgång till ett normalt samarbete med Ryssland. Sveriges förhållande till Ryssland har inte alltid varit dåligt. Under 1600- och 1800-talen hade vi bra relationer liksom under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet. Samtidigt ska vi naturligtvis fortsätta att säga ifrån mot ryska beteenden som vi anser folkrättsstridiga
- de alternativa scenarier till ovanstående – vilka dominerar dagens debatt – att ett fascistiskt Ryssland rustar för att angripa andra länder och bara kan hejdas genom ökad upprustning och avskräckning från västmakternas sida är inte trovärdiga och leder i värsta fall till det krig som alla vill undvika.

En kort historisk återblick

1700-talet var inget bra århundrade för svensk utrikespolitik. Vi förlorade två krig mot ryssarna – det svenska anfallskriget 1788 ledde endast till oavgjort – och Sverige var i början av 1800-talet utblottat. Vändningen kom 1812 med kronprinsen Karl Johan Bernadotte och hans möte med Tsar Alexander I i Åbo 1812. Bernadottes långsiktiga slutsats var att Sverige borde avstå från att blanda sig i stormakternas konflikter på Europas kontinent och i stället satsa på sin och Norges fredliga utveckling. Mot bakgrund kring kriserna i Belgien, Polen och Grekland stadfästes detta i hans s k

Neutralitetsdekret den 4 januari 1834, vars huvudprinciper var:

1. Sverige-Norge skulle under krig avhålla sig från varje direkt eller indirekt deltagande till någondera partens förmån.
2. Främmande fartyg skulle mottagas i svenska och norska hamnar, dock med sedvanlig begränsning av krigsfartygs uppehåll i örlogshamnar.
3. Livsmedel och varor, med undantag av krigskontraband, skulle få säljas åt de krigförande.
4. Tagna priser skulle av de krigförande ej få försäljas i svenska och norska hamnar.

Dessa principer har varit grundläggande för den svenska utrikespolitiken från 1830-talet till 1990-talet, principer som nu har övergetts.

Ett kortvarigt och ej förverkligat undantag utgjorde den s k Novembertraktaten den 21 november 1855 i anslutning till Krimkriget. Traktaten mellan Sverige-Norge respektive Storbritannien och Frankrike innebar att västmakterna skulle stödja Sverige-Norge vid en gränskonflikt med Ryssland. Traktaten förföll emellertid redan efter något år efter fredsförhandlingar mellan Storbritannien, Frankrike och Ryssland.

Den sakliga innebörden av den utrikespolitik som inleddes av Karl Johan Bernadotte och i stort sett bestod till början av 1990-talet var denna:

– Sverige skulle prioritera landets fredliga utveckling och undvika att landet blev indraget i krig, en politik som sedermera kom att kallas alliansfrihet syftande till neutralitet i krig.
– Det innebar a) att vi inte skulle ingå i militärallianser med andra stater syftande till försvar/krig gentemot andra stater; b) att vi skulle söka upprätthålla så bra relationer med andra stater som möjligt.
– Neutralitetspolitiken genomfördes med viss dogmatism under första världskriget och med större flexibilitet under andra världskriget. Den centrala målsättningen för den svenska statsledningen under de bägge världskrigen var hela tiden att hålla Sverige utanför ett för oss förödande krig. Det lyckades också.
– Under 1900-talet stod det alltmera klart att det krävdes ett starkt militärt och civilt försvar för att denna vår politik skulle lyckas och framstå som trovärdig gentemot utlandet men också för den egna befolkningen.
– Sverige hade en betydande försvarspotential under det kalla kriget med 800 Tunnan-flygplan i slutet av 1940-talet och 350-Viggen-flygplan på 1980-talet jämte ett 30-tal brigader och ett 20-tal ubåtar så sent som i slutet av 1980-talet. Den verkliga svenska försvarsstyrkan under efterkrigstiden låg emellertid i den starka militära och civila infrastruktur vi byggt upp under decennier i form av underjordiska bergsanläggningar, utspridda krigsflygfält och mobiliseringsförråd, skyddsrum och förrådslagring.
– En annan viktig beståndsdel var att Sverige politiskt, ekonomiskt och kulturellt var fast förankrat i den västerländska demokratiska samhällsmodellen. Alla visste att vi hade mer gemensamt med USA än med det kommunistiska Sovjetunionen.
– När det kalla kriget bröt ut i slutet av 1940-talet och Nato bildades som en försvarsallians gentemot Sovjetunionen, gjorde den svenska statsledningen genom statsminister Erlander och utrikesminister Undén klart för omvärlden att om Sverige blev angripet skulle det försvara sig med all sin förmåga, men om den visade sig otillräcklig skulle vi inte tveka att begära hjälp av vänligt sinnade västmakter. Vi dolde inte heller att vi hade ett sam-

arbete om försvarsmaterielanskaffning med främst USA och Storbritannien i fredstid för att kunna upprätthålla vår försvarsförmåga i krig. Vi vinnlade oss samtidigt om korrekta förbindelser med Sovjetunionen trots påfrestningar i form av spionerи och ubåtsincidenter. En miss den svenska statsledningen gjorde under den senare delen av det kalla kriget var att inte tillräckligt tydligt förklara den faktiskt förda politiken för den egna befolkningen. En annan slutsats är att dagens värderingsbaserade politik lett till att vi har dåliga relationer med en rad stater. Att säga till en annan stats ledning att den inte förstår sina egna statsintressen är en särskilt dålig utrikespolitik.

> *Såväl västmakterna som Sovjetunionen hade intresse av att vi förde den politik vi förde.*

Jag vill hävda att den säkerhetspolitik vi förde från 1800-talet till kalla krigets slut 1990 var en framgångsrik politik. Den berodde naturligtvis inte enbart på våra egna insatser. Grundstenen var vårt geopolitiska läge i det västeuropeiska Norden nära supermakten Ryssland. Det var den bestämmande parametern. Såväl västmakterna som Sovjetunionen hade intresse av att vi förde den politik vi förde.

Resultatet var lyckosamt för oss.

- Sedan 1809 har vi inte hamnat i krig. Under 1900-talet har vi kunnat motstå både Hitler och Stalin. Varför skulle vi inte kunna motstå även Putin?
- Genom att vi klarat oss utanför krig har vi kunnat satsa desto större resurser på vår fredliga utveckling.
- Den förda neutralitetspolitiken – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig i vårt närområde – gav oss en positiv internationell profil, som gjorde Sverige till en uppskattad partner i internationella organisationer, i nedrustningsförhandlingar och i samarbete med andra länder, inte minst utvecklingsländerna.
- Sverige hade således en tydlig utrikespolitisk profil, vilket gav bonuseffekter för våra relationer med andra länder, för våra handels- och kulturförbindelser, ja väl även för turism. ”Alla” visste vad Sverige var för land. Det svenska varumärket var starkt.

Så långt den historiska tillbakablicken.

Den politiska omsvängningen 2022–2025

På mycket kort tid har vår traditionella och välfungerande utrikespolitiska linje övergetts till sin motsats. Den dramatiska förändringen kom med beslutet i maj 2022 att ansöka om medlemskap i Nato och beslutet i december 2023 att ingå det s k Defence Cooperation Agreement, DCA, med USA:s försvarsmakt.

Förändringsprocessen inleddes dock tidigare. Redan 1992 började statsminister Carl Bildt och senare utrikesminister Anna Lindh och statsminister Göran Persson att i tal använda formuleringar som:

> Sverige kan inte stå likgiltigt om våra nordiska grannländer, eller de baltiska staterna, angrips. Vi kommer att bistå dem och vi förväntar oss hjälp om vi blir angripna.

Det var inledningen till övergivandet av formuleringen ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig i vårt närområde”. Förändringen berodde på Sovjetunionens upplösning och vad man trodde var det kalla krigets slut, på ett uppsving av det nordiska samarbetet, när Finland lämnat VSB-avtalet med Sovjetunionen och

de baltiska staterna blivit fria, samt på att det svenska försvaret framstod som så försvagat, att det var osäkert om vi skulle klara oss själva i ett nytt storkrig i Europa. Motsägelsen mellan att vi skulle ge militär hjälp till andra stater och samtidigt behövde militär hjälp från utlandet belystes inte särskilt.

Nästa större förändring kom 2014, då Sverige ingick det s k värdlandsavtalet med Nato innebärande att Natos medlemsstater, inklusive USA, fick vittgående befogenheter och svenskt stöd vid närvaro och övningar på svenskt territorium. Under Peter Hultqvists tid som försvarsminister 2014–2022 förstärktes det försvarspolitiska och militära samarbetet med USA ytterligare.

Dessa förändringar innebar att neutralitetspolitiken försvann från den svenska säkerhetspolitiken, men med viss möda försökte man fram till början av år 2022 att i tal referera till Sveriges alliansfria politik.

> *Militärt blir Sverige en vasall till USA.*

Min uppfattning under denna period 1992–2022 var att Sverige borde hålla fast vid den alliansfria politiken, d v s inte i fredstid ingå i bindande försvarsavtal med USA och Nato. Samtidigt var det klart att vi som en del av den nordiska gemenskapen och som medlem av EU sedan 1995 kände och var skyldiga att visa solidaritet gentemot de nordiska grannländerna och med de övriga medlemsstaterna i EU, om de hamnade i svårigheter eller t o m krig. Men det var vi som utifrån omständigheterna själva skulle avgöra vilket stöd som skulle lämnas. Neutralitetspolitiken var förlegad, men vår målsättning, menade jag, måste vara att så länge som möjligt hålla Sverige utanför krig och verka för fred i vårt närområde.

Nu, 2024, är vår traditionella säkerhetspolitik övergiven och kastad på historiens sophög. Det har skett genom värdlandsavtalet med Nato, som undertecknades den 4 september 2014, vårt medlemskap i Nato per 7 mars 2024 samt det den 6 december 2023 undertecknade militära samarbetsavtalet med USA, DCA, vilket främst tillgodoser USA:s strategiska intressen. Det sägs inget i avtalet om att USA ska försvara Sverige. Genom detta avtal på 10 år får USA:s försvarsmakt rätt att utnyttja 17 militära baser i Sverige från Luleå till Ronneby via Visby. (47 basområden i hela Norden). USA får obehindrad tillgång till dessa baser för övningar, rotation av stridskrafter, lagring av krigsmateriel och operationer utanför Skandinavien, d v s inga tillstånd krävs från svensk sida. Militärt blir Sverige en vasall till USA. Detta avtal står på egna ben och är inte beroende av att Sverige är medlem av Nato; kanske en viktig förutsättning i Trump-tider. På rysk sida uppfattas den amerikanska militära närvaron i Norden som ett hot mot de ryska strategiska baserna på Kolahalvön och mot Sankt Petersburg och Kaliningrad.

Som motiv för denna omsvängning av Sveriges politik åberopas det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa, inklusive i vår region, till följd av Rysslands politik, särskilt det oförsvarliga militära anfallet på Ukraina i februari 2022.

Det är slående hur snabbt och, vill jag hävda, med hur liten eftertänksamhet denna omsvängning skett. Natobeslutet togs på ett par veckor våren 2022 i en i och för sig förståelig upprördhet över anfallet på Ukraina och fruktan för konsekvenser för Sverige. Därtill kom finska påtryckningar och socialdemokratiska valöverväganden. Det mer långtgående DCA-avtalet drevs igenom av försvarsminister Pål Johnson och skrevs under av regeringen utan att någon offentlig

debatt ägt rum och ratificerades av riksdagen den 18 juni 2024.

Ingen kan bestrida att den säkerhetspolitiska situationen i Nordeuropa har försämrats. En skarp militär, politisk och ekonomisk konfrontation pågår sedan flera år mellan å ena sidan USA/Nato/EU, å andra sidan Ryssland. Det tar sig i vårt närområde uttryck i en påtagligt ökad amerikansk militär närvaro, som inte förelåg i Östersjöområdet under det kalla kriget, samt i att praktiskt taget alla bilaterala förbindelser med Ryssland är brutna.

Under det kalla kriget intog USA en *defensiv* avskräckningspolitik gentemot Sovjetunionen i Nordeuropa. Amerikanska stridsflygplan och örlogsfartyg förekom sällan i Östersjöområdet och i Barents hav. Amerikanerna förlitade sig på sin strategiska övermakt och på de nordiska ländernas politik, och inriktade sig främst på att i det s k GIUK-gapet hindra de sovjetiska atomubåtarna från att skära av förbindelserna i Atlanten mellan Västeuropa och USA samt hota USA självt.

Sedan ett par år för USA till följd av det försämrade världsläget en *offensiv* avskräckningspolitik i Nordeuropa. Amerikanska strategiska bombflygplan opererar över Östersjön och det nordiska området såväl nära de strategiska ryska baserna på Kolahalvön som med inriktning på områden i västra Ryssland som Sankt Petersburg och Kaliningrad. De amerikanska flygplanen kan enligt DCA-avtalen med de nordiska länderna utnyttja flygbaserna i norra Norge, Sverige och Finland. Amerikanska örlogsfartyg, inklusive hangarfartyg, opererar samtidigt i farvattnen utanför Nordnorge. Med medlemskapet i Nato kommer Sverige, som framgår nedan, att deltaga i denna framskjutna amerikanska militära avskräckningspolitik gentemot Ryssland. Ryssland kommer att vidta motåtgärder på sitt område för att skydda vad de anser vara sina existentiella intressen. Risken för kollisioner mellan de amerikanska och ryska krigsmakterna har därigenom ökat betydligt med Sverige som deltagare och som basområde för amerikanska insatser.

För Sveriges del är den springande punkten *om* det ryska anfallet på Ukraina och det allmänt försämrade säkerhetspolitiska läget innebär att det militära hotet mot Sverige ökat i form av ett isolerat och oprovocerat ryskt anfall mot Sverige eller för den delen mot ett annat medlemsland i EU eller i Nato. Tror man för svensk del detta, är värdlandsavtalet, medlemskapet i Nato och DCA-avtalet med USA logiska.

> *Det finns inga rimliga skäl att anta att den ryska statsmakten skulle vilja initiera ett krig mot ett medlemsland i Nato eller EU, om inte Rysslands existens står på spel.*

Jag är som sagt ovan för egen del övertygad om att det förfärliga kriget i Ukraina har sina orsaker i svåra bilaterala motsättningar mellan Ryssland och Ukraina och inte minst i den allvarliga stormaktskonfrontation som sedan länge föreligger mellan USA och Ryssland och som kommit till uttryck i Natos utvidgning österut. Ukraina utgör inget prejudikat för ett ryskt anfall på Sverige. Det finns inga rimliga skäl att anta att den ryska statsmakten skulle vilja initiera ett krig mot ett medlemsland i Nato eller EU, om inte Rysslands existens står på spel. Ryssland skulle inte vinna något på ett sådant krig, som skulle bli förödande för landet till följd av västmakternas totala militära och ekonomiska övermakt. Att hävda att det ligger i Rysslands genetiska DNA att angripa andra länder är inte seriöst.

Den allvarliga krigsrisk som föreligger för Sverige är att stormaktskonfrontationen i Europa förvärras och att det, av misstag eller ej, leder till ett nytt världskrig. Då blir Sverige till följd av de nya avtalen med Nato och USA, och till skillnad från under det kalla kriget, med omedelbar verkan indraget i ett för oss helt förödande krig, eftersom vi från och med nu utgör en frontstat för USA och Nato gentemot Ryssland.

Rent konkret innebär Nato-medlemskapet enligt regeringens proposition den 3 oktober 2024 att Sverige ställer väpnade styrkor till Natos förfogande. Det gäller markförband, specialförband och amfibieförband om högst 1 200 personer, högst sex örlogsfartyg med tillhörande personal och högst 24 stridsflygplan. Regeringen har även fått bemyndigande av riksdagen att en svensk markstyrka på 600 anställda soldater och officerare, som kan ökas till 1 000, ska planeras för insats i Lettland. Det svenska förbandet avses vara baserat utanför Riga i Lettland och kunna verka även i andra frontstater som Estland, Litauen och Polen.

Östersjöområdet och Nordatlanten anges som insatsområden för svenska marin- och flygstridskrafter. Svenska flygvapnet avses deltaga i s k Air Policing i Baltikum. För flyget kan även Arktis komma i fråga.

Regeringen har även begärt mandat från riksdagen att skicka svenska soldater till andra militära operationer för fredstida och skarpa insatser. Som exempel anges både den brittisk-ledda Joint Expeditionary Force, JEF, och den amerikanska bombflygstyrkan Bomber Task Force, som redan opererat högt upp i Norden med utgångspunkt från norska och svenska baser samt även med flygoperationer över finskt territorium nära Rysslands strategiska baser på Kolahalvön. Detta har redan praktiserats, vilket framkallat ryska motåtgärder. Basområdet på Kolahalvön är en existentiell fråga för Ryssland. Att amerikanska kärnvapenkapabla flygplan med logistiskt stöd från nordiska baser nu cirkulerar kring Kolahalvön framstår som en betydande riskfaktor.

Därtill kommer att Sverige ska överta ledningen för en nordeuropeisk beredskapsstab, FLF, för Nato i norra Finland. Våra stridskrafter ska, som Försvarsmakten påpekat, förberedas för att i första hand sättas in öster om Sverige i Finland och Baltikum för att slåss tillsammans med andra Nato-stater. Vi deltar även i Natos nya Östersjökommando i Rostock under tysk ledning.

Man kan notera att Socialdemokraterna stöder denna inriktning från regeringens sida.

> *Medlemskapet i Nato har en fördel, nämligen att det förenklar och stärker det nordiska samarbetet genom att alla de fem staterna står på samma säkerhetspolitiska grund.*

Några genmäler att vi genom de nya avtalen med Nato och USA kommer att få en sådan avskräckningsförmåga att vi inte blir angripna ens i ett storkrig. Fan tro't. I stället är det snarare så att Natos och USA:s påtagligt ökade militära närvaro i Sverige och Finland, manifesterat i basering av militär personal och utrustning på våra territorier för utnyttjande utanför våra länder, kommer att öka spänningen i området och göra oss till mer direkta måltavlor för ryska åtgärder. Det innebär inte ökad säkerhet för Sverige. Förändringarna i amerikansk utrikespolitik under Trump innebär å sin sida en devalvering av Nato, vilket torde försvaga säkerhetsgarantierna för Sverige.

Enligt Washingtonavtalet om tillkomsten av Nato 1949 finns det bestämda geografiska gränser för Natos verksamhetsområde, nämligen medlemsstaternas territorier i Europa

och Nordamerika. Häri ingår inte Kina och andra länder i Fjärran Östern, eller det indopacifika området, som regeringen har börjat kalla det i amerikanernas efterföljd. USA vill där ha sina Nato-partners stöd för sin politiska och militära tvekamp med Kina. Jag anser det mycket tveksamt att regeringen ger sig in i denna lek. Visst ska vi ha välutvecklade ekonomiska förbindelser och handel med länderna i Fjärran Östern, inklusive med Kina, och t o m i eget intresse kunna sälja JAS-flygplan till vissa av dem, men det bör inte vara en del av vår Nato-politik.

Medlemskapet i Nato har en fördel, nämligen att det förenklar och stärker det nordiska samarbetet genom att alla de fem staterna står på samma säkerhetspolitiska grund. Kanske kan de nordiska länderna med tiden bli en återhållsam grupp inom Nato. Norges politik bör därvid vara ett föredöme för Sverige. Frågan om kärnvapen har enligt min mening fått en överdriven betydelse i debatten.

Vad vi allmänt bör eftersträva i linje med vår klassiska politik är att tillsammans med andra fredsälskande stater verka för en minskning av stormaktsspänningen i Europa genom rustningskontrollåtgärder, förtroendeskapande åtgärder och överhuvudtaget mer dialog och bilaterala kontakter för att dämpa den uppåtgående spiralen mot vad som kan komma att bli ett kärnvapenkrig.

Några andra ämnen förtjänar också att belysas.

Är fred i Ukraina möjlig att uppnå?

Efter nästan tre års krig och hundratals tusen döda på bägge sidor framstår fred i Ukraina som ett svåruppnåeligt mål de närmaste fem åren eller längre.

Enligt min mening måste målsättningen i nuläget vara att få till stånd ett eldupphör och ett slut på dödandet och förstörelsen. Ingen lätt uppgift när den starka ukrainska försvarsviljan och den ryska angriparens beslutsamhet står mot varandra.

Ett nytt läge synes dock ha uppstått efter det amerikanska presidentvalet i november, något som påverkar bägge de stridande parterna. Både Ukraina och Ryssland torde ha nåtts av insikten att de inte kan uppnå sina ursprungliga krigsmål. Förutom en ny administration i Washington torde stater som Kina, Indien, Turkiet och Tyskland gärna se ett slut på striderna. En förutsättning för att en process mot eldupphör går i gång torde vara konfidentiella amerikanska samtal med ledningarna i såväl Kiev som Moskva. Sådana har nu påbörjats.

Striderna pågår huvudsakligen längs eller i närheten av floden Dniepr, den historiska och kulturella gränsen mellan det genuint ryska och det ukrainska/habsburgska/polska. Ett eventuellt eldupphör torde således i stor utsträckning gå längs denna linje. I praktiken borde det innebära ett visst ömsesidigt tillbakadragande av de stridande styrkorna samt någon form av internationell övervakning genom FN, OSSE eller enskilda stater.

Ett eldupphör leder inte direkt till fred. Däremot torde det komma att följas av olika samtalskontakter och sonderingar för att få ett mera egentligt slut på krigstillståndet. En utgångspunkt torde då komma vara det partiella förhandlingsresultatet från de ukrainsk-ryska samtalen i Turkiet våren 2022, två månader efter det att det ryska anfallet inletts.

Jag föreställer mig att en fred mellan Ukraina och Ryssland om x antal år – och kanske först efter regimförändringar i Moskva och i Kiev – skulle innebära att:

– Ukraina först har fått bindande militära säkerhetsgarantier av västmakterna som ersättning för ett uteblivet Nato-medlem-

skap samt att landet är på god väg att bli medlem av EU;
- det finns ett överenskommet internationellt återuppbyggnadsprogram för Ukraina;
- Ryssland behåller Krim;
- Luhansk- och Donetsk-länen erkänns som delar av den Ryska Federationen eller får starkt självstyre inom Ukraina enligt Minsk-2-avtalet;
- beträffande Zaporozje- och Chersonlänen är oklarheten större på grund av de blandade ukrainsk-ryska befolkningarna där. Överhuvudtaget torde en längre närvaro av utomstående övervakningsstyrkor komma att behövas i området mellan Donbass och Krim, om fred ska kunna uppnås;
- ett fredsavtal förutsätter också att bilaterala förbindelser återupptas mellan Ukraina och Ryssland samt att sanktionerna mot Ryssland avvecklas.

Målsättningen att uppnå eldupphör och så småningom fred i Ukraina främjas inte av leveranser av långräckviddiga vapen till Ukraina för att slå mot strategiska ryska baser och städer, liksom inte heller av ryskt atomvapenskrammel. Det har länge pågått en militär eskalering, som vi inte vet hur den kommer att sluta.

Vapenexportens problem

Det sistnämnda resonemanget för över till problemen med vapenexport.

Jag var Krigsmaterielinspektör, KMI, i sju år 1987–1994. Mina viktigaste insatser var att dels bringa reda i kontrollen av att den krigsmateriel som exporteras från Sverige till andra stater, inte utan svenskt tillstånd vidareexporteras till andra stater, dels rationalisera tillståndsgivningen genom presumption av godkänd export till de nordiska länderna och från 1994 till EU:s medlemsstater, samt vidare en uppdelning av krigsmateriel för strid, för vilken striktare villkor krävdes, och övrig, s k *non-lethal* krigsmateriel. När nu Sverige blivit medlem av Nato, är det inte orimligt att vapenexport i princip tillåts till alla Natos medlemsstater.

Folkrätten är klar beträffande vapenexport. Varje suverän stat har rätt att ha en egen försvarsmakt. För detta krävs vapen. Har man ingen försvarsindustri har man rätt att importera vapen. Andra stater har enligt sin lagstiftning rätt att exportera krigsmateriel till andra stater, även för att tillgodose sina försvarsindustriella behov.

På grund av sin anknytning till krig har vapen en politisk karaktär och påverkar en stats utrikesförbindelser. Praktiskt taget alla stater har därför funnit att det ligger i deras intresse att lägga vapenexporten under regeringskontroll. Som i Sverige, där all vapenexport är förbjuden, om inte regeringen och dess myndigheter har gett tillstånd. Har regeringen gett tillstånd är exporten laglig, annars är den olaglig. Det är enda sätt att utöva politisk kontroll.

> *Medan det tidigare i princip var förbjudet att leverera vapen till ett land i krig, hejar samma riksdagspartier nu på att vi ska leverera mer och mer vapen till Ukraina.*

I Sverige har vi sedan 1930-talet byggt upp ett system med särskilda villkor för vapenexporten. Med åren har det blivit alltmer detaljerat med principiellt förbud mot export till stater som befinner sig i konflikter, kränker mänskliga rättigheter m m. De alltmer restriktiva villkoren har tills nyligen applåderats av alla partier i riksdagen. Med Ukrainakriget har en radikal förändring inträffat. Medan det tidigare i princip var förbjudet att leverera

vapen till ett land i krig, hejar samma riksdagspartier nu på att vi ska leverera mer och mer vapen till Ukraina.

Det visar på ett visst politiskt hyckleri i den tidigare tillståndsgivningen. Min egen uppfattning som tidigare Krigsmaterielinspektör är att all krigsmaterielexport som tidigare bör ligga under regeringens utrikespolitiska kontroll, men systemet med skriftliga förhandsvillkor har blivit alltför fyrkantigt. Det ankommer på regeringen att väga ihop alla omständigheter och ge tillstånd eller ej. Så gör flera anglosaxiska stater.

Med detta synsätt var det riktigt av regeringen att besluta om vapenleveranser till Ukraina. Ukraina hade anfallits och var i stort behov av vapenstöd. Det var rimligt att Sverige med sin stora försvarsindustri – liksom andra EU-länder – bistod Ukraina.

Sedan kan man naturligtvis diskutera vilken materiel Sverige ska leverera till Ukraina. För egen del anser jag att JAS-flygplan ej bör levereras, eftersom vi behöver dem själva och det är angeläget att de inte faller i ryssarnas händer. Överhuvudtaget bör det svenska försvarets behov tillgodoses i första hand. Argumentet att Sverige försvaras bäst i Ukraina är osakligt.

Sanktionspolitik

Under senare år har ekonomiska sanktioner blivit en omfattande form av ekonomisk krigföring. USA har tusentals sanktioner mot minst ett 60-tal länder. Sanktionerna riktas mot en mångfald beteenden som den amerikanska staten inte gillar. Det kan röra sig om förbud för amerikanska företag att ha ekonomiska förbindelser med andra stater, men amerikanska sanktioner kan också träffa företag i andra stater, vilka hotas av ingrepp mot sin närvaro på den amerikanska marknaden, ibland bara för de har dollarkonton i en amerikansk bank, s k sekundära sanktioner. Den amerikanska extraterritoriallagstiftningen är vidsträckt.

> *Ekonomiska sanktioner är ett ineffektivt politiskt och ett skadligt ekonomiskt vapen.*

EU-kommissionen och EU-länderna har följt efter när det gäller sanktioner mot Ryssland för kriget i Ukraina.

Min uppfattning är att ekonomiska sanktioner är ett ineffektivt politiskt och ett skadligt ekonomiskt vapen. De leder ytterst sällan till det avsedda politiska målet att ändra en annan stats beteende; betänk sanktionerna mot Cuba, Sydafrika, Irak, Iran, och nu Ryssland och i viss mån Kina. Sanktioner kan påverka enskilda företag som drabbas av den amerikanska extraterritoriella lagstiftningen, vilket jag skulle säga är direkt lagstridigt ur ett folkrättsligt perspektiv. Dessutom slår t ex sanktionspolitiken mot Ryssland i hög utsträckning mot näringslivet och befolkningen i västländerna samt utlöser aktiva ryska motåtgärder. Sanktioner skadar den svenska frihandelspolitiken, som byggt upp vårt välstånd.

Sverige och Finland

Finland spelar en stor roll för Sverige. Våra förbindelser är nära och vi har en gemensam historia.

Under 1900-talet har vi från svensk sida noggrant följt Finlands förbindelser med Sovjetunionen och Ryssland. Vi har under efterkrigstiden försökt stödja Finland i dess kontakter med ryssarna, t ex i samband med den s k notkrisen 1961. Jag har efter hand i mina kontakter med finska politiker och andra fått intrycket att man på finsk sida tyckt att vi från svensk sida ibland lite för mycket blandat oss i problem som Finland

haft med Ryssland, men som finnarna tyckte att man kunde hantera själva.

En avgörande förändring inträffade 1991, då Finland helt kunde frigöra sig från det ryska hypotek man haft över sig sedan krigstiden. Jag tror inte man i Sverige riktigt har förstått vad denna förändring innebar för Finland.

Sverige försummade sin finska rikshalva under 1700-talet och kunde inte försvara den finska befolkningen mot ryska intrång. Det ledde till att Finland nästan som en mogen frukt föll i ryssarnas händer 1809. Efter flera hundra år av svensk överhöghet och därefter under närmare två hundra år av ryskt inflytande i olika former, blev Finland 1991 äntligen fritt från all utländsk dominans.

Det har lett till en bestämd politisk strävan i Finland att så att säga politiskt flytta landet från öst till väst. Därför gick man så fort man kunde med i EU och till skillnad från Sverige också i eurosamarbetet. Därför köpte man amerikanska stridsflygplan och inte svenska. Därför var man angelägen att gå med i Nato så fort det blev möjligt och skulle säkert ha gjort det även om Sverige inte hade kunnat hänga med.

En intressant skillnad mellan Finlands och Sveriges Nato-politik är att den finska går ut på att med Natos stöd försvara det finska territoriet, medan den svenska politiken som nämnts syftar till att tillsammans med Nato försvara Sverige i österled utanför det svenska territoriet.

Sammanfattningsvis kan man säga att Finland utrikespolitiskt agerar bestämdare och mer målmedvetet än vad Sverige gör.

Varför har Sverige inte gått med i euron?

Jag har sedan 1960-talet i Gunnar Hägglöfs fotspår ansett att Sverige redan då bort gå med i den europeiska gemenskapen, som sedermera blev EU. Farhågorna på svensk sida för ryska motåtgärder mot Sverige och/eller Finland anser jag har varit överdrivna. Ryssarna betraktade EU och dess föregångare som byråkratiska ekonomiska organisationer. Deras uppmärksamhet var riktade mot USA och Nato. Först på 1990-talet började man på rysk sida förstå att EU även var en politisk organisation

Tyvärr dröjde därför det svenska medlemskapet i EU till 1995. År 2003 försatte vi så chansen att gå med i eurosamarbetet.

Den svenska valutan, kronan, har fallit oavbrutet sedan 1992. Det har långsiktigt inneburit en försvagning av vår köpkraft och levnadsstandard.

Från 1976 till 1992 devalverades kronan upprepade gånger. Ett exempel: 1972, när vi bilade med våra barn i Schweiz och Tyskland, stod kronan 1:1 till schweizerfrancen och 1:1,30 till tyska DM. År 2000 stod kronan i 8:1 mot euro; i skrivande stund står den i 11,30 men var i juli uppe i 11,77. 12-kronorsgränsen förefaller nära. Det är en kraftig försvagning, som är kännbar för alla svenskar som importerar EU-produkter eller handlar och turistar i EU-länder. Under några år stärktes kronan mot euro, men den långsiktiga trenden är negativ.

EU:s beslut om införande av eurovalutan trädde i kraft digitalt den 1 januari 1999 och fysiskt den 1 januari 2002. Alla EU:s 27 medlemsstater utom Danmark, som har ett särskilt undantag men har knutit sin valuta till euro liksom tidigare till DM, är skyldiga att anta euro som sin valuta efter det att de uppfyller ett antal ekonomiska stabiliseringsmål. För närvarande har alla andra medlemsstater infört euro utom Polen, Ungern, Tjeckien, Rumänien, Bulgarien och Sverige. Kroatien är det land som senast antagit euro. Bulgarien är på väg att uppfylla euro-kriterierna och har knutit sin valuta till

euro. Den rumänska regeringen eftersträvar att ansluta Rumänien 2026.

När Sverige 1992–1994 förhandlade om medlemskap i EU, fick vi ett formellt åtagande att uppfylla kraven i den europeiska valutamekanismen, ERM 1 och senare ERM 2, och därefter införa eurovalutan. De finansiella kraven om ekonomisk stabilitet var då inget problem för Sverige, men som för alla kandidatländer krävdes en tvåårig prövotid för att visa att man uppfyllde kraven.

De svenska chefsförhandlarna med förre utrikeshandelsministern Ulf Dinkelspiel i spetsen var, som de sagt mig, helt införstådda med att Sverige åtagit sig att införa den kommande gemensamma valutan. Man gjorde endast ett förbehåll för att det i demokratisk ordning behövdes ett svenskt riksdagsbeslut. Gott och väl så.

I oktober 1997 ritades den politiska kartan om, när moderatledaren Carl Bildt i en riksdagsdebatt med statsminister Göran Persson plötsligt krävde att det skulle hållas en folkomröstning om införande av euro i Sverige. Det främsta syftet var uppenbarligen att inför kommande val splittra det socialdemokratiska regeringspartiet, som var djupt kluvet beträffande euron. Därför ville Göran Persson inte ha en folkomröstning utan enbart ett riksdagsbeslut såsom i Finland och i Österrike.

Folkomröstningar är ett farligt instrument. Som ett franskt snille sade om utfallet i den jämna franska omröstningen om Maastrichtfördraget 1992: ”Vad är frågan? Svaret är nej.” I den svenska rådgivande omröstningen om euro i september 2003 blev resultatet 56 % procent nej mot 42 % ja.

De tre skäl mot euro som dominerade 2003 var:

1. Värderingsmässiga och emotionella. Vi borde hålla fast vid den svenska kronan som symbol för vår självständighet och inte ingå i en valutaunion med mindre ”progressiva” stater.
2. Industripolitiska. Det var bra för den tunga svenska exportindustrin och därmed också för industriarbetarna att ha en svag och därmed konkurrenskraftig exportvaluta.
3. Fackekonomiska. EMU/euro var en i princip ohållbar konstruktion. Man kunde inte i en valutaunion förena överskottsländer som Tyskland med underskottsländer som Grekland, ännu mindre när man sedan gick vidare till en bankunion.

Inga av dessa skäl har längre någon större giltighet. Sverige är nu djupt inbäddat i EU och svenskarna har vant sig vid euro. En stor majoritet torde uppleva nackdelarna med en gentemot euro försvagad krona och hur det driver på inflationstrycket i Sverige.

Strukturen på vår export har sedan 2003 förändrats. Dels har våra industriprodukter ett större innehåll av utländska insatsvaror, dels exporterar vi alltmer immateriella produkter.

Beträffande de fackekonomiska argumenten har verkligheten gått ifrån teorin. Euron har blivit den dominerande valutan inom EU. Eurosystemet klarade av att hantera den svåra finansiella krisen 2009/2011. Grekland har nu fått ordning på sina finanser inom Eurosystemet. Man säger om humlan att den i princip inte ska kunna flyga, men det kan den. Samma sak med euro.

Efter det att Finland i början av 2000-talet gick med i Eurosystemet upplevde den finska skogsindustrin en stor exportkris till glädje för de svenska konkurrenterna med en svagare valuta. Finland överlevde emellertid denna anpassningskris och är numera ett mycket konkurrenskraftigt land. *Beggar your neighbours* är ingen bra politik.

I samband med den finansiella krisen 2009/2011var det mycket diskussion om man inom EU skulle stödja medlemsländer, som misskötte sina ekonomier. I praktiken gjorde man det dock. Den gemensamma solidariteten tog över, liksom när Sverige ekonomiskt stödde de baltiska staterna och Island.

För att summera.

Den svenska kronan har blivit en ohållbart svag valuta, som håller inflationen uppe. Den framstår i omvärldens ögon som en skvalpvaluta. Svenska exportföretag behåller sina vinster utomlands i främmande valuta i stället för att växla in dem i svenska kronor. Det har blivit billigare för utländska företag att köpa svenska företag än vice versa. För utländska turister är det billigt att komma till Sverige; desto dyrare är det för svenska resenärer utomlands. Inga manipulationer med den svenska styrräntan torde förändra kronkursen nämnvärt. I omvärldens ögon förblir kronan en svag valuta, till vilket bidrar hushållens höga skuldsättning, fastighetskriser och andra problem som Sverige har.

En övergång till euro bör liksom i Finland och Österrike ske genom riksdagsbeslut.

Riksbankschefen bör därför tala ur skägget beträffande eurons betydelse för den finansiella stabiliteten i Sverige. Regeringen bör genomföra en översyn om hur Sverige kan uppfylla vår förpliktelse att ansluta oss till Eurosystemet. Detta torde leda till att vår valutakurs omedelbart förbättras med ett par kronor. Det vore rimligt att Sverige fick en anslutningskurs till euron på omkring 9 kronor. Tiderna har förändrats och det går inte längre att hänvisa till en rådgivande folkomröstning för 20 år sedan. Valutapolitik är lika mycket perceptioner som ekonomiska realia. En övergång till euro bör liksom i Finland och Österrike ske genom riksdagsbeslut. Det dög för beslutet om Nato-medlemskap och bör duga om euron.

Erkännandekriterier

De traditionella folkrättsliga principer som Sverige har tillämpat för att erkänna andra stater är att det ska finnas ett bestämt folk, ett avgränsat territorium och en regering som förmår utöva kontroll över territoriet. Gärna också att andra stater har erkänt den nya staten och den har upptagits som medlem i FN.

Fram till det kalla krigets slut 1990 tillämpade vi troget dess principer. Det viktigaste undantaget var att vi inte erkände staten Östtyskland förrän 1972, trots att den uppfyllde de tre principerna. Det berodde på hänsynen till Västtyskland. Under 1950- och 60-talen tillämpade Västtyskland den s k Hallsteindoktrinen, som innebar att Västtyskland skulle bryta alla sina diplomatiska kontakter med länder som knöt kontakter med Östtyskland. Det kunde inte Sverige riskera. Det andra skälet under den senare delen av perioden var att den svenska regeringen inte ville störa det arbete som Willy Brandt höll på med för att lösa den tyska frågan.

I analogi med behandlingen av Östtyskland erkände vi inte heller Nordkorea förrän 1973, efter erkännandet av Östtyskland, även om Sydkorea hade mindre inflytande på det beslutet. Då stationerad i Peking deltog jag själv i den processen.

Våren 1969 erkände Sverige som första västland Demokratiska republiken Vietnam, d v s Nordvietnam. Trots att landet befann sig i krig och betydande invändningar förelåg från främst USA:s sida ansåg den svenska regeringen – med rätta – att Nordvietnam uppfyllde de tre svenska erkännandekriterierna.

Ett första egentligt avsteg från dessa kriterier kom 1991, då Sverige mitt under krigen i Jugoslavien erkände Slovenien och Kroatien trots att regeringarna i dessa jugoslaviska delrepubliker då inte kontrollerade hela sina territorier. Det politiska trycket i erkännandefrågan från andra västländer blev helt enkelt för starkt. Schweiz höll ut ett halvår längre än Sverige. Jag anser också att Sverige borde ha hållit fast vid sina principer längre.

På initiativ av utrikesminister Margot Wallström erkände Sverige den 30 oktober 2014 Palestina. Därmed kan man säga att Sverige formellt har övergett de tre traditionella erkännandekriterierna; Palestina är ju i dagsläget inget avgränsat territorium och har inte heller en regering som kontrollerar hela territoriet. Det fanns naturligtvis andra utrikespolitiska skäl som trots det motiverade regeringens beslut: viljan att stödja det palestinska folket; förhoppningen att ett svenskt erkännande på sikt skulle främja processen mot en s k tvåstatslösning genom att få med andra stater på ett erkännande. Regeringens beslut var kontroversiellt i Sverige. Det diplomatiska problemet var att det svenska erkännandet inte var förankrat hos andra EU-stater, med vilka vi säger oss vilja föra en gemensam utrikespolitik, inte minst i Mellersta Östern. Det svenska erkännandet har därför först 2024 fått efterföljd från andra västeuropeiska stater, nämligen Spanien, Irland och Norge. För egen del är jag kritisk mot den s k tvåstatslösningen. Om konflikten mellan israeler och palestinier överhuvudtaget ska kunna lösas, måste man gå tillbaka till situationen före 1967, d v s även inkludera Jordanien.

***

Som torde ha framgått ovan är jag kritisk mot det genomslag som s k värderingar – europeiska värderingar, svenska värderingar – har fått i utrikespolitiken. Värderingar är ofta tidsbundna och framdrivna av olika opinioner. Det leder till en ryckighet i utrikespolitiken när den möter geopolitiska realiteter, som vi inte kan påverka. Det är därför bättre med en mer genomtänkt och kunskapsbaserad syn på de utrikespolitiska realiteterna i vår omvärld. Det är inte alltid vi i Stockholm, Bryssel och Washington som vet bäst. Vi bör respektera andra kulturer och samhällssystem. Jag motsätter mig därför det sedan ett tiotal år använda begreppet ”en regelbaserad världsordning”, som i praktiken innebär att det är amerikanska och västeuropeiska värderingar och beslut som ska styra världsordningen, inte den traditionella folkrätten förankrad i FN-stadgan och andra konventioner. President Obama formulerade den amerikanska doktrinen när han den 31 augusti 2013 i ett tal polemiserade mot FN:s säkerhetsråds beslut i Syrienkonflikten och sade: ”But we are the United States of America and we cannot and must not turn a blind eye to what happened in Damascus. Out of the ashes of world war we built an international order and enforced the rules that gave it meaning.” Jag menar att en sådan inställning leder till alltför mycket godtycke i världspolitiken och försvårar relationerna med andra stater.

En annan grundsyn jag har är att det för en mindre nation som Sverige är centralt att föra en långsiktig säkerhetspolitik, som är fast förankrad i vårt lands grundmurade historiska erfarenheter och geopolitiska realiteter – en politik som har starkt stöd hos den egna befolkningen och är trovärdig i omvärldens ögon. Vi lyckades med detta från 1812 till 1991. Framtiden framstår som mer osäker.

Författaren är f d statssekreterare och ambassadör. Han är ledamot av KKrVA.