

Hur kan Sverige bli medlem i Nato?

av Magnus Christiansson

FÖR EN TID sedan slog jag vad med en vän om att Sverige inte kommer att söka medlemskap i Nato så länge Fredrik Reinfeldt och Håkan Juholt är partiledare. Oavsett vad man själv skulle satsa sina pengar på i denna lite fåniga tankelek, speglar den även det läge som den svenska säkerhetspolitiken befinner sig i år 2011. Å ena sidan är landet djupt involverat i Natooperationer som bejakats av Riksdagen, å andra sidan finns det inte någon politisk kraft som driver frågan om ett medlemskap. Det som däremot finns är ett säkerhetspolitiskt etablissemang som förundrat tittar på och finner allt färre invändningar mot ett Sverige blir fullt integrerat i den transatlantiska gemenskapen. Så vad är då problemet?

Denna artikel är ett försök att analysera vilka faktorer som är centrala och vilka förutsättningar som behöver förändras för att Sverige ska bli medlem i Nato. Det är med andra ord inte en genomgång av för- och nackdelar med ett svenskt Natomedlemskap, utan mer ett inlägg i debatten mellan oss som redan är övertygade om att fördelarna med ett medlemskap överväger. Jag skriver på förekommen anledning, eftersom det finns en hel del problematiska antaganden i denna debatt.

Integrationsmyten, den finländska skenkopplingen och utredningsfrågan

Ett av de vanligaste antagandena om Sverige och Nato tycks vara att ju närmare landet kommer organisationen, ju mer det samarbetar med den, desto mer naturligt kommer ett fullvärdigt medlemskap en dag att vara. Medlemskapet är, vilket Ann-Sofie Dahl uttryckte på följande sätt i sin debattbok på 1990-talet, ”en fråga om *när* och *hur*, inte *om*, det ska ske.”¹ Argumentationen liknar även den ödestro som ibland dykt upp i debatten om ett fullvärdigt svenskt medlemskap i EMU (innan skuld kriserna briserade). Ju närmare, desto större politisk logik att söka medlemskap.

Men de svenska relationerna med Nato under perioden efter det kalla kriget har tvärt om visat på det motsatta förhållandet: ju mer friktionsfritt samarbete desto mindre anledning att aktualisera ett medlemskap. Faktum är att under de senaste decennierna har Sverige helt Natoanpassats militärt, samtidigt som den politiska kraften att driva en medlemskapsdiskussion tynat bort. Det hela är faktiskt begripligt om man för ett ögonblick överger det Natoaktivistiska perspektivet.

Eftersom Natos och Sveriges säkerhetspolitiska doktriner kommit att utvecklas

mot en betoning på expeditionära operationer bortom territorieförsvaret, har det stora anpassningsbehovet legat i att utveckla interoperabla system för att skapa maximala förutsättningar för deltagande i sådana operationer. Utvecklingen av Natos strategiska koncept har skapat en synnerligen flexibel meny för länder som övergivit territorieförsvaret. Eftersom man inte efterfrågat territoriella försvarsgarantier, har således Nato kunnat erbjuda något utan att en uppslitande debatt om den militära alliansfriheten behövt väckas. I detta sammanhang kan vi notera att Natoanpassning varit lika viktig för både socialdemokratiska som borgerliga regeringar.

En annan seglivad föreställning är att det finns en intim koppling mellan Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska rollval. Möjligen har den historiska rötter i kalla krigets föreställning om den "nordiska balansen". Enligt denna tanke var det inte möjligt för Sverige att gå med i Nato, eftersom det skulle göra Finlands situation omöjlig och skapa instabilitet och sovjetiska krav på kompensation. Ett steg in i alliansen måste därför nog övervägas i samråd med Finland, så att en sådan förändring av det säkerhetspolitiska klimatet inte leder till ryska motreaktioner. Enligt ett likartat resonemang kan Finlands försvar inom Nato bara fungera om Sverige är fullvärdig medlem, och vidare att det finns en "spillover" från en framtida finsk debatt om medlemskap till den svenska opinionen.

Hela denna tanke är föråldrad eller saknar empiriska belägg. De baltiska staterna kunde gå med i Nato utan att detta ledde till en destabilisering av Österjoregionen. Hela destabiliseringsdebatten blir därmed illusorisk eftersom alla utvidgningar har motarbetats men småningom accepterats av Ryssland, utan att detta långsiktigt gjort

regionen osäkrare. Den nordiska balansen, i den mån den faktiskt existerat, utmönstrades definitivt 2004. Vidare kunde Finland införa euron utan att detta nämnvärt ändrade den svenska opinionen. Rent allmänt är det tvärt om så att det finns mycket få politiska debatter som står i relation till varandra över de nordiska gränserna – inte ens i toppen på de politiska partierna. En finsk medlemskapsdiskussion skulle onekligen kunna användas av svenska Natoförespråkare, men den skulle knappast i sig själv vrida om en svensk opinion där försvarsfrågorna är en allt mindre fråga relativt sett. I ett omvänt perspektiv ses bristen på svensk Natodebatt som ett tecken på att "tiden inte är mogen" för de båda länderna. Till detta grundläggande förhållande följer numera även en extra komplikation av att det allmänt integrationsfientliga Sannfinländarna har trygget en stark bas i parlamentet.

Vidare är det bara om vi ser bortom dessa myter om integrationens följder och den finska kopplingen som vi förstår varför den svenska regeringen inte, till skillnad från den finska regeringen, vill utreda Natofrågan. En utredning är ovälkommen helt enkelt eftersom den skulle visa på det ologiska i den förda politiken. Den skulle visa att anpassningen bygger på att vi i allt väsentligt vill göra samma sak som Natoländerna och att det därför inte finns något behov av militär alliansfrihet. Men därmed skulle både regering och opposition behöva föra en debatt som ett relativt litet säkerhetspolitiskt etablissemang önskar, men som inte efterfrågas i stora väljargrupper. I den meningen är en utredning både önskvärd såväl som oönskad – den skulle visa vilket fikonlöv den svenska regeringen har gjort den militära alliansfriheten till och den skulle visa hur ihållig militär

solidaritet med de baltiska staterna är utan medlemskap.

För att sammanfatta: det finns ingen automatik i ett medlemskapsperspektiv för Sverige eftersom partnerskapet erbjuder mycket utan politiska komplikationer, det finns ingen automatik mellan den svenska och finska politiken och det finns ingen politisk drivkraft för att den svenska regeringen skulle utsätta sig för en Natoutredning. Det är bara genom att förstå dessa förhållanden som vi kan resonera om hur Sverige en dag kan bli medlem i Nato.

Hur kan Sverige bli medlem?

Jag tror det krävs tre saker för att Sverige ska gå med i Nato: dels en rejält upplevd hotbild från Ryssland, dels att kostnaden för att vara utanför alliansen stiger kraftigt och dels att den strategiska kulturen förändras på några väsentliga punkter. I det närmaste ska jag kortfattat summera dessa teser.

Att Ryssland måste uppfattas som ett hot eller åtminstone rival i Östersjöregionen beror på att det är en pedagogisk rimlighet att det behöver finnas ett hot för att motivera ett medlemskap i en militär allians. Diskussioner som tar fasta på andra resonemang, vilka ytterst bottnar i ett vidgat säkerhetsbegrepp, blir lätt för teknokratiska för allmänheten. Det viktiga med en förändrad hotbild är att försvars- och säkerhetsfrågor skulle få en ökad vikt i det offentliga samtalet. Det skulle uppstå en större efterfrågan på debatt och diskussion om den svenska linjens mål och medel, något som svårigen helt skulle kunna ignoreras av den politiska eliten. En anslutande fråga är på vilket sätt Ryssland behöver agera för att skapa denna upplevda hotbild. Det finns mycket som tyder på att rysk maktpolitik har karaktären av en klassisk

”salamitaktik”, där rysk aktörsförmåga i små steg kan komma att bli normerande i Östersjöområdet. I ett riktigt mörkt scenario kan en given aktör som EU helt ha spelat ut sin roll som stabilisator i regionen.

Sedan konfrontationen i Georgien i augusti 2008 har det svenska närområdet hamnat i fokus ännu en gång. Nato har väckt liv i sin artikel 5-planering (*Eagle Guardian*) och uppmärksamheten har riktats mot de begränsningar som partnerskapet ger i de allra svartaste Östersjöscenarierna. Men än så länge föreligger allt för flexibla och fördelaktiga förhållanden i partnerskapet för att ett medlemskap ska ses som en nödvändighet. Natos nya strategiska doktrin öppnar tvärt om upp ännu fler möjligheter för länder utanför alliansen. Att i fredstid kunna bygga upp interoperabilitet för att i ett krisläge kunna välja grad av engagemang ses som ett militärt pris som är överkomligt, i varje fall i jämförelse med det politiska priset för att börja argumentera mot folkflertalet i en försvarsfråga. Varför skulle Moderaterna eller Socialdemokraterna utmana både sina regeringsunderlag och marginalväljare? Jag tror helt enkelt att detta ”nödvändighetsgap” behöver minska för att både regering och opposition ska se poängen med en medlemskapsdiskussion.

Men jag tror inte dessa två faktorer – Ryssland och nödvändighetsgapet – är tillräckliga. Ett upplevt hot från Ryssland skulle idag sannolikt bara väcka till liv en debatt om försvarspolitiken. Visserligen skulle en sådan diskussion starta från en annan utgångspunkt än den traditionella: Sverige har ingen självständig nationell försvarskapacitet som är anpassad för en förändrad hotbild. I praktiken bygger hela den svenska försvars- och säkerhetspolitiken på att institutioner som EU och Nato fungerar. Det finns ingen plan B för en situation då de internationella regimerna

inte fungerar. Dock finns det allt för många neutralistiska instinkter kvar i de politiska partierna, vilka i första hand skulle sträva efter en traditionell strategi för att undvika konfrontation med Ryssland snarare än att förbereda sig kollektivt i nära allians med andra. Jag tror helt enkelt det behövs ett paradigmskifte i den strategiska kulturen.

I detta sammanhang utgör Socialdemokraterna ett bra exempel på hur det traditionella paradigmet befinner sig i kris. Den socialdemokratiska ideologin sätter FN och de fredsbevarande operationerna i högsätet. Det är denna retorik som drivit Pierre Schori, Tage G. Peterson och Anders Ferm i debatten.² Partiets försvars- och säkerhetspolitik i Riksdagen har varit starkt präglad av en traditionell svensk linje. Samtidigt har exempelvis insatsen i Libyen visat att det behövs en politik för de fall då ett stöd av just FN innebär att Nato blir det vitala instrumentet i politiken. Vad har man för policy om Nato och FN inte utgör alternativ utan komplement? I denna centrala fråga har det uppstått en existentiell problematik i förhållande till det traditionella utrikespolitiska arvet. Olof Palme hade inget att säga om *Responsibility to Protect*. Med andra ord uppstår det en blandning mellan tystnad och förvirring från vänstersidan eftersom det uppstår en kortslutning när den ideologiska kopplingen leder bak till 1970-talet. Till viss del var det denna kortslutning som märktes i efterspelet till Håkan Juholts omdiskuterade 1:a maj-tal 2011.

Men även på den borgerliga kanten behövs nytänkande. Den generation som förde landet in i EU blev på något sätt uppfyllda av tanken att den utgjorde det enda som behövdes för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Det nya Europa, som Carl Bildt talade om i början av 1990-talet, hade inte utrymme för militära rivaler. Här finns

på motsvarande sätt något av ett vacuum i tänkandet, eftersom EU inte kan fungera som säkerhetspolitisk garant i militära termer. Inte minst utvecklingen i samband med Libyen-insatsen visade detta – EU kan inte ha en gemensam säkerhets- och försvarspolitik gentemot närområdet.

Förändringen av den strategiska kulturen kan avläsas i språket. Idag rör sig borgerliga debattörer med begreppet ”solidaritet” på ett sätt som inte skulle varit möjligt under 1970-talet. På liknande sätt tror jag att den bästa prognosen för ett svenskt Natomedlemskap vore om någon i den yngre generationen socialdemokrater skulle utmana det etablerade paradigmet på några av dess mest ömma punkter. Det skulle utveckla det socialdemokratiska språket och förhoppningsvis sätta begrepp som ”kärnvapenparaply”, ”supermakt” och ”fred” i helt ny konnotation. En ny generation skulle dra helt motsatt slutsats vad gäller upprätthållandet av FN:s auktoritet och betydelsen av solidaritet. Den svenska doktrinen skulle då bli: ”Säkerhet byggs tillsammans med andra. Detta fullföljer vi genom aktiva medlemskap i Europeiska Unionen och Nato.”

Avslutning

Poängen med detta inlägg har varit att peka på några missgrepp i den hittillsvarande Natodebatten. Det saknas inte kända och sunda argument för medlemskap. Det är bra att dessa lyfts upp, eftersom de provocerar fram ett nytänkande i de politiska strukturerna. Men frågan om hur Sverige faktiskt kan bli medlem är mer komplicerad än så. Genom att betona automatiken i ett medlemskap, att det måste göras tillsammans med Finland och fokusera på utredningsfrågan, missar man några av de grundläggande faktorerna om

varför frågan är blockerad. Utifrån en positiv grundsyn för ett svenskt medlemskap är det med viss sorg jag kan konstatera att jag med stor sannolikhet kommer att vinna vadet mot min vän.

Författaren är forskare och lärare vid Försvarshögskolan med placering vid Strategiska Avdelningen.

Noter

1. Dahl, Ann-Sofie: *Svenskarna och NATO*, Timbro, Stockholm 1999, s 275.
2. Schori, Pierre: *Draksåddens år*, Leopard, Stockholm 2008; Peterson, Tage G och Ferm, Anders: ”Stäng dörren till Nato”, *Svenska Dagbladet* 2008-12-28; Peterson, Tage G och Ferm, Anders: ”Folkomrösta om Afghanistan”, *Svenska Dagbladet* 2009-10-17; Peterson, Tage G och Ferm, Anders: ”Vårt närmande till Nato sker utan insyn och debatt”, *Svenska Dagbladet* 2011-08-11.