

# 11. Medlemskap i Nato främjar inte Sveriges säkerhet

av Sven Hirdman

ETT MEDLEMSKAP I Nato förbättrar inte Sveriges säkerhet. Tillskottet till Sveriges försvarsförmåga av ett medlemskap i Nato om och när vi till följd av ett stormaktskrig i Europa som allianspartner blir angripna, är mindre än risken för att Sverige på grund av medlemskapet på ett tidigt stadium utsätts för ett anfall, som annars kanske kunde ha undvikits. Till detta kommer den frestida nackdelen av medlemskap i form av ökad spänningsrisk i Östersjöområdet. Värdet av ett medlemskap skulle vara högre i perspektivet av ett isolerat anfall på Sverige, men ett sådant är helt osannolikt.

*Cui bono?* (Till vems nytta?)

Frågan om ett svenskt Natomedlemskap måste bedömas utifrån Sveriges egna säkerhetsintressen. Vill vi av altruistiska och andra skäl göra fredsbevarande och andra insatser utanför Sverige bör detta i första hand ske genom FN-systemet och EU.

## Den globala hotbilden

I dagens värld finns de säkerhetspolitiska konfliktriskerna koncentrerade i *a crescent of instability* från Syd kinesiska sjön inklusive Koreahalvön över den indiska Subkontinenten, Afghanistan, Centralasien, Iran, Mellanöstern, Nordafrika, Sahel-området tvärs över Afrika från Afrikas Horn till norra Nigeria. Konflikten i Syrien kan fortfarande få stora regionala återverkningar.

I Europa finns konfliktfyllda spänningar på Balkan, i Kaukasus och i gränssnittet mellan Ryssland och Nato. Ett klassigt stormaktskrig i Europa har mycket låg sannolikhet. Stormaktspåtryckningar och cyberhot är sannolikare.

Därutöver finns andra globala säkerhetshot, vilka kan drabba Sverige: Terrorism med ursprung i olösta kulturella och nationella konflikter; migrationspolitiska strömmar som leder till inrikespolitisk instabilitet; ekonomiska kriser som påverkar finanssystem och energiförsörjning; en global eller regional klimatkris till följd av ismältningen i Arktis och Antarktis eller ändrad riktning på Golfströmmen.

Beträffande ingen av dessa faror förefaller ett Natomedlemskap relevant.

Hur man än ser det framstår Sveriges säkerhetspolitiska läge idag och under förutsebar framtid som gott, bättre än det varit på över hundra år. Det som kan hota oss i framtiden är det vi inte kan förutse idag, dvs *Svarta Svanar*. Mot detta kan endast mental beredskap, en god ekonomi och en grundläggande försvarsförmåga hjälpa.

## Ryssland

Ryssland är den stat som vi haft krig och fred med sedan vi gjort upp med Danmark. Under det kalla krigets aktiva fas från 1948 till 1985 fanns en reell risk för att Sverige kunde dras in i krigshandlingar med Sovjetunionen till följd av en stormaktskonflikt mellan Warszawapakten och Nato. Ryssland framstår för de flesta svenskar som ett slutet land med en annorlunda kultur och en nationalistisk politik förkroppsligad av President Putin.

Dagens Ryssland är ett helt annat land än det militariserade och ideologiserade stormaktsimperiet Sovjetunionen. Ryssland är en europeisk medelinkomststat, som starkt påverkas av globaliseringen och där nya generationer människor håller på att ta över. Stormaktskomplexet finns kvar, men det består främst i en strävan att vara herre i eget hus – ing-

*En storskalig konflikt är idag inte en trovärdig hotbild. Däremot finns andra globala säkerhetshot som terrorism eller ekonomiska kriser som påverkar finanssystem och energiförsörjning. Foto: U.S. Air Force photo/Capt. Carrie Kessler*



en ska få dominera över Ryssland; mindre i att Ryssland ska dominera över andra länder. Dock kräver man liksom USA och Kina ”respekt” för sin status. Avgörande för Rysslands framtid är ekonomins utveckling, där mycket återstår att göra. Man har därutöver ett demografiskt problem och många andra inrikespolitiska frågor att tampas med.

Efter den politiska åtstramningen under 2012 och början av 2013 har den politiska ledningen i Kreml den senaste tiden börjat visa en öppnare attityd även gentemot den icke-officiella oppositionen. Ett annat positivt tecken är samarbetsviljan med USA angående Syrienkonflikten.

Efter en total genomklappning av den ryska försvarsmakten under 1990-talet pågår nu ett militärt återställande. De ryska försvarsutgifterna är emellertid fortfarande bara en tolfedel av de amerikanska, hälften av de kinesiska och i paritet med de brittiska och franska. En mycket stor andel av försvarsbudgeten går till löner och sociala program. Den försvarsmateriella upprustningsplanen till 2020 förutser att då ska 70 procent av de ryska stridsvagnarna vara av modell T80 och T90, 70 procent av stridsflygplanen av generation fyra eller senare samt 70 procent av örlogsfartygen inte äldre än 20 år. Det innebär att Ryssland 2020 kommer att ha den materielstandard som de flesta västeuropeiska stater har idag.

Man har också återfått förmågan att genomföra samordnade militärövningar, vilka skett i alla ryska militärdistrikt. Det är klart att den senaste övningen i vårt närområde, *Zapad 2013* i september, väckt uppmärksamhet i svenska medier och på andra håll. Man ska dock betänka att även Nato, delvis med svensk medverkan, genomför övningar i vår region.

Rysslands egentliga säkerhetshot finns i söder – från Afghanistan till Kaukasus. Därutöver finns de ryssar som – enligt min mening fördomsfullt – oroar sig för Kina. USA och Nato används som hotbilder för att stärka försvarsmoralen och motivera höjda försvarsutgifter, på samma sätt som Ryssland används i den svenska debatten.

## **Teoretiska krigsrisker för Sverige**

Följande hypoteser kan uppställas:

1. *Ett isolerat ryskt anfall eller förstahandsslag mot Sverige och Finland.* Det framstår som helt otänkbart. Sverige är inget strategiskt objekt eller självständigt säkerhetspolitiskt mål för

Ryssland. Ett anfall på Sverige skulle dra in Ryssland i en europeisk stormaktskonflikt, eftersom det skulle hota Natos intressen i Norge, Danmark, Tyskland, Baltikum och Polen. Att börja ett sådant krig i Sverige *does not make sense*.

2. *Utbrott av en ny stormaktskonflikt i Europa mellan Ryssland och Nato* av idag oförutsebara och osannolika anledningar. Huvudriktningen i ett sådant stormaktskrig måste av naturliga skäl gå från västra Ryssland över Baltikum och Polen in i Tyskland. Sverige ligger i marginalen för ett sådant krigsscenario och bör, liksom under 1900-talet, ha förutsättningar att undgå att bli indraget. Vårt kritiska område är Östersjöutloppen, där en tvekamp kan uppstå mellan Ryssland och Nato. Vi behöver därför en bättre försvarsberedskap i detta område. Det gäller också Gotland.
3. *En militär konflikt på lägre nivå mellan Ryssland och de baltiska staterna*. Potentiella konflikthanledningar finns angående de ryska minoriteterna i Estland och Lettland samt rörande det ryska tillträdet till exklaven Kaliningrad genom Litauen samt genom att Natos och Rysslands militära intressen korsas i detta område. Skulle en sådan militär konflikt uppstå – på vilket det inte finns några indicier idag – är det i första hand en fråga för balternas Natoallierade. Natos avskräckningspotential är betydande, och Washington och Bryssel torde från första stund göra klart, att ett angrepp på de baltiska staterna är ett angrepp på Nato självt. Sverige har varken skyldighet eller förmåga att ingripa och skulle enbart utsätta det svenska territoriet för motåtgärder, om vi skulle delta med militära förband i en sådan konflikt. En annan sak är att vi liksom under finska vinterkriget kan bidra med humanitär och viss annan materiell hjälp såsom ”icke-krigförande”.

För att tillspetsa argumentet ytterligare: Om de baltiska staterna och Ryssland inte kan managera sina relationer och en väpnad konflikt uppstår, är det en fråga för dem och för Nato, inte för Sverige. Naturligtvis ligger det i Sveriges intresse att med utrikespolitiska och andra medel försöka agera så att en sådan konflikt inte uppstår.

## Sverige och Nato

Mot bakgrund av de tre skisserade konfliktfallen kan följande sägas om betydelsen av ett svenskt medlemskap i Nato:

1. Om vi idag kunde förutse ett isolerat ryskt anfall på Sverige borde vi i avskräckningssyfte gå med i Nato. Eftersom ett sådant hot inte föreligger och inte är sannolikt, skulle ett medlemskap endast föra med sig de nedan diskuterade fredstida nackdelarna.
2. Om en ny stormaktskonflikt uppstår i Europa, bör vi liksom tidigare försöka hålla svenskt territorium utanför slagfältet. Vi har rätt goda förutsättningar för detta genom vårt geopolitiska läge, militärt alliansfria politik och våra historiska traditioner. Är vi medlemmar av Nato när den hypotetiska stormaktskonflikten bryter ut, säkerställer vi däremot att Sverige från första stund blir angripet. Vi har ingen anledning att eftersträva detta. Vi kan ytterligare förbättra våra förutsättningar att stå utanför en ny stormaktskonflikt genom att stärka vår egen försvarsförmåga från dagens alltför låga nivå. Med det geopolitiska läge Sverige har och med tanke på våra resurser borde Sverige eftersträva en försvarspotential av ungefär följande storlek: Fyra armébrigader och ett antal specialförband; 100 stridsflygplan; ett antal större transportflygplan; luftvärns- och sjömålsrobotar av god kvalitet; sex operativa ubåtar och ett 30-tal ytfartyg; kapacitet för cyberförsvar; 30 000 soldater och sjömän utvalda genom ett värnpliktssystem. Det torde kräva en försvarsbudget på snarare 1,5 % av BNP än 1 %. En försvarsförmåga på en sådan nivå är även viktig för att bevara befolkningens förtroende för statsmakterna alldeles oavsett förekomsten av ett militärt hot från Ryssland eller inte.
3. Om vår militärt alliansfria säkerhetspolitik misslyckas och vi utsätts för ett anfall i samband med ett stormaktskrig i Europa, skulle naturligtvis ett medlemskap i Nato vara en tillgång för det svenska försvaret. Som påpekats ovan är sannolikheten för en sådan krigssituation mycket låg, och våra möjligheter att hålla oss utanför en stormaktskonflikt bättre utan Natomedlemskap än med. Icke desto mindre bör vi liksom under det kalla kriget ha beredskap för att kunna ta emot assis-

tans i händelse vi blir utsatta för ett stormaktsanfall. Det kräver att vi för en trovärdig säkerhets- och försvarspolitik. Som icke Natomedlem kan vi dock icke få garantier för en sådan hjälp utan får förlita oss på de strategiska bedömningar, som då kommer att göras.

4. Om vi i händelse av en rysk-baltisk konflikt upplåter vårt territorium för basering av Natos styrkor, t ex stridsflygplan, utlöser det ryska motåtgärder mot svenskt territorium på samma sätt som om vi vore Natomedlemmar. Alltså bör vi avvisa sådana önskemål/krav från Natos sida. Överflygning av svenskt territorium är en annan sak, som kan vara lättare att hantera.

## Solidaritetsförklaringen

Den s k solidaritetsförklaringen har ingen militär trovärdighet. Såväl Natos generalsekreterare som Norges försvarsminister har nyligen gjort detta helt klart. Antingen är man medlem i Nato eller inte. Den ensidiga svenska solidaritetsförklaringen innebär inte att Sverige har någon skyldighet att ge militär hjälp till något annat land. Däremot omfattas vi av EU:s allmänna solidaritetsklausul, vilket innebär att vi kan ge den humanitära och politiska assistans vi är villiga och kapabla till.

Ibland framförs att vi bör gå med i Nato av solidaritetsskäl. Detta hävdas av personer som anser att Sverige uppträdde "osolidariskt" under andra världskriget och vidare att Sverige nu bör visa solidaritet med andra västländer inför hotet från Ryssland. Min egen uppfattning är att Sverige inte uppträdde "osolidariskt" under andra världskriget utan vi gjorde vad vi kunde för att hålla Sverige utanför kriget och därefter efter måttet av vår förmåga bistå de andra nordiska länderna. Ingen hade tjänat på att Sverige gått i krig med Tyskland och blivit ockuperat av detta land.

Till skillnad från Sovjetunionen utgör Ryssland inte ett krigshot för Europa. Det är för övrigt märkligt att det i Västeuropa endast är i Sverige man talar om ett militärt hot från Ryssland. En sådan debatt förekommer inte i Tyskland, Frankrike, Storbritannien eller i Norge och Danmark, där man i stället fryser eller sänker sina försvarsutgifter. Även i Finland är Rysslandsdebatten mer sansad än i Sverige. *Dass lässt tief blicken...*

## USA:s kärnvapenparaply

Under hela det kalla kriget gjordes en bedömning på amerikansk sida att det var ett amerikanskt säkerhetsintresse att svenskt territorium inte behärskades av Sovjetunionen. Under denna period fick vi av detta skäl en mycket förmånlig militärteknisk behandling av USA och hade ett nära bilateralt samarbete inom många sektorer. Det finns anledning anta att samma situation kommer att föreligga i händelse av en ny stormaktskonflikt i Europa, som engagerar USA. Det är klart att vi kommer att kunna känna oss säkrare om att få amerikanskt stöd ju mer vi gör på egen hand för att stärka vår försvarsförmåga. Om ett nytt stormaktskrig skulle uppstå i Europa, torde den amerikanska kärnvapenförmågan verka avskräckande gentemot varje ryskt insättande av kärnvapen mot något europeiskt land, inklusive Sverige.

Man kan i sammanhang konstatera att det inte föreligger något starkt tryck från vare sig USA:s eller Natohögkvarterets sida – eller för den delen från Norge – att Sverige ska gå med i Nato. Man torde på dessa håll göra en realistisk bedömning av Sveriges säkerhetspolitiska situation. Agitationen för ett svenskt medlemskap i Nato kommer från inhemska svenska kretsar med viss uppmuntran från de baltiska staterna.

## Samarbetet med Nato

Sverige har ett omfattande samarbete med Nato *dels* inom ramen för Pfp (Partnership for Peace), som av Pentagon ursprungligen planerades som ett alternativ till Natomedlemskap, och EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council) samt EU:s sk Berlin-avtal med Nato om viss samverkan, *dels* bilateralt i samband med olika övningar och deltagande i fredsbevarande operationer. Vi deltar också genom FMV i visst försvarsmaterielsamarbete med Nato. Detta är en frivillig samverkan som gynnar bägge parter. Vi är inte *demandeur*, utan Nato uppskattar att vi i vissa situationer, t ex på Balkan eller i Afghanistan, ställer upp med våra resurser tillsammans med Nato. Det påverkar i sak inte vår militära alliansfrihet, d v s strävan att hålla det svenska territoriet utanför krigshandlingar.

Ibland framförs att vi bör gå med i Nato för att få större inflytande i gemensamma säkerhetsfrågor och vid deltagande i fredsbevarande operationer. Det är ett svagt argument, eftersom vi redan är en uppskattad partner till Nato och har det inflytande vi behöver i de operationer vi väljer att delta i. Sedan kan man fråga sig hur mycket ett sådant infly-

tande är värt för Sveriges del i en organisation som alltmer engagerar sig i utomeuropeiska aktioner. I sådana situationer bör Sveriges främsta samarbetspartner vara FN och EU, inte Nato. Beträffande det potentiella inflytandet bör noteras att i Nato, till skillnad från i EU, är en stormakt – USA – totalt dominerande. Förmodligen har vi bilateralt större inflytande på USA än vad vi skulle få som en av flera småstater i militäralliansen.

Det är inte heller så att ett medlemskap i Nato i sig leder till ett starkare svenskt försvar. Sverige anslår för närvarande knappt 1,2 procent av BNP till försvaret; Natos norm är 2 procent. Att Nato skulle subventionera det rika Sveriges försvarsmakt kommer inte på fråga. Mer materielsamordning med Nato kan till och med visa sig vara en nackdel i händelse av en väpnad konflikt mellan svenska och ryska styrkor, eftersom den ryska krigsmakten är optimerad för insats mot Natomateriel.

## Det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet

Ett svenskt medlemskap i Nato är inte så mycket en militär fråga som en fråga om hur det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet påverkas och därmed även Sverige. Det är en fredsfråga, inte en krigsfråga. För det första torde det vara uteslutet att Sverige ensamt skulle gå med i Nato utan sker det, sker det tillsammans med Finland. Detta skulle innebära en betydande förändring av det fredstida säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet, eftersom Finland och Sverige till skillnad mot Norge och Danmark vetter österut, mot Ryssland.

Rysslands förhållande till Nato är fortfarande antagonistiskt. På ryska sida skulle man uppleva ett svensk-finskt medlemskap i Nato som en stor säkerhetspolitisk förändring till det sämre med tanke på ländernas närhet till nordvästra Ryssland med Sankt Petersburg, Murmanskområdet och Kaliningrad. Ryska "stabsöverstar" kommer att göra nya kalkyler över hur ryska säkerhetsintressen påverkas av att Nato kommer ännu närmare Ryssland med gemensamma övningar, förhandslagring av materiel, frambasering av flyg och andra förberedelser. Det kommer att leda till planering av tidiga preventiva ryska åtgärder samt till ökad rysk militär övningsverksamhet i fredstid. Följden torde bli ökat misstroende i regionen och risk för spänningshöjande incidenter. För det är ju ingen tvekan om att ett svenskt och ett finskt medlemskap i Nato är riktat mot Ryssland och inte någon annanstans.



## Den finska ståndpunkten

Som ambassadör Mats Bergquist påpekat ter det sig hypotetiskt mer sannolikt att Finland skulle gå med i Nato utan Sverige än att Sverige skulle göra det utan Finland. Något medlemskap i Nato är dock för Finlands del inte alls aktuellt, såsom Finlands utrikesminister Erkki Tuomioja påpekade i Dagens Eko's lördagsintervju den 23 augusti 2013. Tuomioja sade att det inte fanns något behov av att förändra Finlands militära alliansfrihet. Det fanns inga planer på att gå med i en militärallians och inga utsikter till en förändring av denna inställning. På finsk sida såg man inget mervärde som ett Nato medlemskap skulle kunna ge Finland. Däremot kunde det öka spänningen i Östersjöområdet. Tuomioja ställde sig skeptisk till Natos utomeuropeiska operationer och sammanfattade Finlands inställning sålunda:

- Inget behov av Natos paragraf 5.
- Ja till deltagande i Natos krishantering på FN-mandat.
- Nej till deltagande i Natos egna utomeuropeiska operationer.

I mer officiös form formulerade Finlands utrikesminister landets inställning till Nato på följande sätt i ett anförande inför Paasikivisamfundet i Helsingfors den 4 september i år:

Angående Finlands relation till Nato kan jag som sammandrag konstatera följande:

- Finland ser inte att det skydd som Natos artikel 5 erbjuder skulle öka vår säkerhet och vi ser det inte som motiverat att vara delaktig i de förpliktelser som det medför.
- Finland utnyttjar till fullo de möjligheter som partnerskapet med Nato erbjuder för att utveckla sitt eget försvar och är beredd att från fall till fall efter eget omdöme delta aktivt i att utveckla säkerhet som bygger på samarbete samt krishantering och övningar som har FN:s mandat.
- I utvecklandet av Finlands eget försvar utnyttjas fullt ut de möjligheter som det nordiska samarbetet, EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och partnerskapet med Nato erbjuder.
- I den här världen av inbördes beroende önskar Finland att också Nato deltar konstruktivt i att stärka säkerhet som bygger på samarbete, men ser inte att ett medlemskap i Nato skulle förbättra våra möjligheter att göra vår insats för den globala säkerheten.



*Finlands utrikesminister Erkki Tuomioja påpekade i Ekots den 23 augusti 2013. Tuomioja sade att det inte fanns några planer på att gå med i en militärallians och inga utsikter till en förändring av denna inställning. På bilden Kommendören för Försvarsmakten, general Ari Puheloinen. Foto: Finnish Defence Forces, Juhani Kandell*

- Finland deltar aktivt i att utveckla den internationella säkerhetsarkitekturen och är redo att granska sin position utgående från de möjligheter som förändringarna i den skapar.
- Det kommer inte att bli aktuellt att granska de här utgångspunkterna inom en nära framtid. Den nära framtiden sträcker sig också över följande riksdagsval och regeringsprogram.

Som svensk kan jag helt ansluta mig till dessa slutsatser.

## **Nordiskt samarbete**

Ett närmare nordiskt samarbete anges ibland som ett alternativ till svenskt medlemskap i Nato. Det ligger en del i detta. De nordiska länderna står varandra nära med likartade samhällsstrukturer och en lång gemensam historia. Säkerhetspolitiskt och utrikespolitiskt stöttar vi varandra, vilket ger styrka gentemot utomstående. Försvarspolitiskt skulle mycket kunna vinnas på ett närmare försvarsindustriellt samarbete mellan länderna med gemensamma anskaffningar, vilket är något som

politikerna gärna talar om. I praktiken har det visat sig svårt. Varken Finland eller Norge köpte JAS, ej heller köpte Norge eller Danmark svenska ubåtar.

Säkerhetspolitiska skäl, såsom bindningar till Nato eller USA, kommer emellan, förutom att alla länder, inklusive Sverige, har sina egna industripolitiska motiv. Dock skulle nog mera kunna göras på en lägre industripolitisk nivå och säkert även beträffande underhåll och allmänt erfarenhetsutbyte, såsom *best practices*. Det faktum att Sverige och Finland i globaliseringens namn och som en del av deltagandet i Natos partnerskapsprogram standardiserar sin materiel med Natoländernas bör underlätta ett utvidgat nordiskt militärindustriellt samarbete, kanske särskilt mellan Sverige och Finland. Vi bör nöja oss med detta.

## Inrikespolitisk splittring i Sverige

Ett medlemskap i Nato vore en mycket stor förändring av Sveriges politik, minst lika stor som beslutet att gå med i EU. Ett beslut om Nato kan inte tas utan folkomröstning och utan att alla regeringsfäähiga partier är med på båten. Debatten och folkomröstningen riskerar att bli mycket uppsplitande i avsaknad av yttre hot mot Sveriges säkerhet. Det skulle

*Ett medlemskap i NATO vore en mycket stor förändring av Sveriges politik och kan inte tas utan folkomröstning och utan att alla regeringsfäähiga partier är med på båten. Foto: Riksdagen / Melker Dahlstrand*



inte göra Sverige till ett stabilare land. Man kan notera att av riksdagspartierna endast Folkpartiet – med stöd av 6-7 % av befolkningen – driver frågan om svenskt Natomedlemskap, även om sympatisörer också finns bland Moderaterna och delvis hos Kristdemokraterna. En folkomröstning om svenskt Natomedlemskap torde dock med all säkerhet ge ett nej-svar.

## **Sverige bör arbeta för säkerhetspolitisk avspänning**

Det finns fortfarande mycket utrikespolitisk och inrikespolitisk spänning i Europa beroende på historiska oförrätter, fördomar och farhågor, etnisk och religiös splittring m m. Eftersom Sveriges säkerhet i första hand skulle hotas av en ny storkonflikt i Europa mellan Ryssland och västmakterna, bör vi ägna vår säkerhetspolitiska förmåga till att bidra till mera avspänning mellan dessa länder. Vi kan göra det inom EU men även bilateralt i relation till Ryssland och USA liksom internationellt på nedrustningsområdet och överhuvudtaget genom förtroendeskapande åtgärder. I detta ligger även att verka för frihandel och avskaffande av resehinder genom visumrestriktioner. Detta är en politik som bättre tjänar Sveriges och Europas intressen än att vi blir medlemmar av militäralliansen Nato.