



## SVERIGE SØKER SIN UTENRIKSPOLITISKE SJEL

*Av cand. philol. Grethe Værnø, fagforfatter*

Det er ikke bare Norge som leter etter sin sikkerhetspolitiske sjel – en overordnet sikkerhetsstrategi i en omskiftelig verden. Sverige har det faktisk vanskeligere. I enda større grad en Norge må Sverige tilpasse seg en ny virkelighet som man ikke er ganske komfortabel med – og der man kanskje ikke ser i øynene hva som er konsekvensene av endringene og hvilken politikk de krever.<sup>1</sup>

Med et selvilde som er vel så forvokst som Norges – hvis det overhode er mulig – uttrykker man frykt for at Sverige er redusert fra en "regional stormakt" til en inneklemt småstat. Under den kalde krigen følte svenskene at de hadde en sentral og viktig regional rolle i det nordiske sikkerhetspolitiske mønster eller balanse, og at Sverige var en selvstendig internasjonal aktør med høy profil blant de alliansefrie land. I dag er det nordiske sikkerhetskompleks absorbert i et større alleuropeisk sikkerhetsfellesskap.

Med en beliggenhet midt i et EU-innhav avskrives ofte en territoriell trussel som gjør et nasjonalt forsvar nødvendig. Det er jo en trøst, fordi det militære forsvaret er så dramatisk redusert at den tidligere sterke militære makt så vidt klarer å sende 1000 soldater til internasjonale oppdrag - på bekostning av en rasert struktur. Den nye regjering har for øvrig som målsetting å øke dette til 2000, men sier lite om hvilke økninger i budsjettet dette krever. Forsvarssjefen hevder, som den norske, at landet ikke lenger kan opprettholde et balansert nasjonalt forsvar av egen kraft. Han går imidlertid ikke så langt som den finske forsvarssjefen som etter sigende skal ha sagt at Finland nå har valget mellom å styrke forsvaret eller bli medlem i NATO. Så er da også Finland et langt mer utsatt land enn det skjermede Sverige.

Nøkkelen for Sverige, som for Norge, er flernasjonalt samarbeid om nasjonalt forsvar og internasjonale operasjoner. Det er ikke problemfritt. Man må se seg om etter samarbeidsformer som ikke går ut over landets nasjonale handlefrihet og samtidig sikrer at samarbeidspartnerne faktisk vil komme til hjelp – og uten selv å binde seg for sterkt til andres kriser. Den svenske forsvarssjefen sier at det ikke er mulig å planlegge et forsvar som er avhengig av hjelp utenfra, uten å ha uttrykkelige sikkerhetsgarantier. Forskjellen mellom Norge og Sverige ligger i at Norge allerede har innarbeidede allierte partnere bundet av gjensidige forpliktelser. På tross av dette og de hindringer som er innebygget i Norges og Sveriges ulike organisasjonstilknytning, har det for øvrig i den senere tid vært en del oppmerksomhet rundt mulighetene for at begge land kan hente en praktisk, økonomisk synergieffekt av en viss arbeidsdeling på enkelte militære områder.

### Alliansefriheten

Mest problematisk for tenkesettet er imidlertid at den tradisjonelle sikkerhetspolitiske "overdoktrine", "alliansefrihet med sikte på nøytralitet i krig", sitter igjen som en del av folkets forestilling om Sverige nasjonale utenrikspolitiske karakter – selv om den for lengst har mistet mening og hensikt. Den nedfelte "annerledes-holdning" som frittstående alliansefri er minst like sterk som den beslektede norske "sjølråderett". NATO-medlemskap står fremdeles ikke på den politiske agenda – heller ikke for den nye, borgerlige "Allianseregjering".

Alliansefrihetsbegrepet kommer i mange forkledninger. Det har vært brukt som hoveddoktrine i mer enn 150 år. Det har vært akseptert og trodd på som forklaringsmodell for hvorfor Sverige har holdt seg utenfor krig i alle disse årene. Det har også fungert som en politisk dekkoperasjon, først og fremst



over en diskutabel "nøytral" politikk under Annen verdenskrig og deretter over en høyst pragmatisk, men strengt hemmelig NATO-forbindelse under den kalde krigen. Man kan nesten ikke fri seg fra følelsen av at lederne har ført det svenske folk bak lyset eller delvis forført det, særlig med Olof Palmes offentlige og ideologiserte retorikk som fanebærer for den internasjonale "alliansefrie" bevegelsen. Fra en tredje vinkel ble alliansefriheten presentert som et realpolitisk bidrag til lavspenning og beroligelse i det nordiske området under Den kalde krig – ikke minst som en nødvendig politikk for å bistå Finland i forhold til Sovjetunionen.

En fjerde variant har vært forestillingen om at alliansefrihet var en moralsk høyverdig utenrikspolitikk i en situasjon der verden var fanget i en bilateral supermaktskonflikt som egentlig ikke angikk de små land. Mange har oppfattet dette som en uholdbar etisk posisjon, noe i likhet med en antatt upartisk nøytralitet mellom Hitler og vestmaktene under 2. Verdenskrig. Man kan ikke være nøytral i en konflikt "mellom det gode og det onde".

Etter Murens fall oppsto det et nytt tankekors da det ikke lenger var noen å være nøytral mellom. Enda vanskeligere er det blitt å snakke om alliansefrihet som prinsipp når man er medlem i et EU der solidaritet mellom medlemmene tas for gitt. Dermed gjelder det ikke lenger at alliansefriheten tar sikte på nøytralitet i krig. Det er en selvfølge at Sverige vil hjelpe sine naboer og EU-partnere, sies det.

Det som står igjen av alliansefriehetsdogmet synes bare å være et skall rundt avvisningen av medlemskap i den spesielle allianse NATO, og en rest av reservasjon mot en utvikling i EU i retning av militær "solidaritet". Det mangler snart bare begravelseritualer og aktivt sorgbearbeidelse. I dette Ibsenåret er det nærliggende å tenke på "Livsløgnen" – mange svensker står nok ganske rådvile og ribbet igjen. Hvordan skal Sverige finne en rolle som står i pakt med nasjonens selvbilde? Det clausewitzke utsagn om at alle har behov for å føle at de tilhører noe stort, gjelder ikke minst for de små nasjoner.

Selv om det skulle lykkes å avvende det svenske folk fra dets mentale oppheng i en nasjonal myte, noe nordmennene av egen erfaring vet ikke er helt enkelt, hva skulle den erstattes med som den overordnede, nasjonale sikkerhetsstrategi som angir utfordringer, mål og midler? Det blir sagt at dagens fremherskende dogme er en erkjennelse av at de aktuelle sikkerhetsutfordringer er grenseoverskridende, og at de derfor må møtes med en felles regional og internasjonal politikk.

## **Forholdet til NATO**

Kunne Sverige skaffe seg en aktiv rolle i NATO? Sveriges forhold til NATO er et stort tankekors. Allianseregjeringen tilkjenner en meget positiv holdning til NATO, men nevner ikke opsjonen medlemskap. Det er like vanskelig å få svenskene til å slutte seg til NATO, som å få nordmennene til å gå inn i EU. Det er lett å regne opp ulempene for Sverige ved utenforskap: Det skaper komplikasjoner for alt militært samarbeid med NATO-land, inkludert Norge og de baltiske land; det stiller Sverige i en særgruppe i EU sammen med de tre andre såkalt alliansefrie land; og det reduserer Sveriges innflytelse i det euroatlantiske sikkerhetspolitiske samarbeidet. Men, for det første føler som nevnt Sverige ikke lenger noen territoriell trussel mot landet og dermed behov for sikkerhetsgarantier ut over det landet implisitt får gjennom EU; alliansefrihet for Finland og Sverige kan muligens ha en gunstig betydning som "beroligelse" i forhold til et noe paranoid Russland; Sverige er et aktivt medlem i NATOs partnerskapsarbeid; svenskene deltar med betydelige bidrag til NATO-ledede FN-operasjoner; og ikke minst – Sverige sitter som fullverdig deltaker på EUs side av bordet ved konsultasjoner og samarbeid med NATO. Det blir ofte sagt at Sverige får alle de fordeler de ønsker ut av dagens samarbeid med NATO.

Det kommer tydelig frem nå når Sverige (og Finland) har forhandlet frem en avtale om en rekke tiltak som gir disse alliansefrie EU-land en sterkere stilling i NATOs beslutningsprosesser i internasjonale operasjoner. Dette har sammenheng med en forståelse mellom EU og NATO som går ut på at de



alliansefrie EU-land som deltar i NATO-lede- de operasjoner skal ha samme rettigheter som NATOs like fåtallige ikke-EU-land skal ha i EU-ledede operasjoner. Dette er det samme som Norge ønsker i EU – selv om norsk deltakelse i EU er minimal sammen- liknet med svenske bidrag til NATOs opera- sjoner.

En annen viktig faktor er muligens at noe av det viktigste for Sverige ikke nødvendig- vis er forsvar som sådan, men forsvarsin- dustrien. Som fullverdig medlem av EDA, EUs byrå for samarbeid om forsvarsmate- riell, kan Sverige trekke maksimal nytte ut av et stadig mer nødvendig samarbeid og konsolidering innen denne sektor.

Legger man så til at svenskene har lite til overs for Bush's USA og for så vidt ble hjerne- vasket i mangfoldige år med antiamerikan- isme, skepsis overfor NATO og berørings- angst overfor sikkerhetspolitisk dialog og of- fentlig informasjonsutveksling – så er slutt- resultatet ikke til å forundres over – selv om vi i Norge synes det hadde vært greit om Sverige hadde vært medlem og dermed en naturlig forsvarspolitisk partner.

### **Sverige i EU**

Til gjengjeld er Sverige medlem i EU. De svenskesikkerhetspolitiskeanalyserogvirke- lighetsoppfatninger er i dag helt i pakt med felles europeisk tankegods. Utfordringene og de ideelle målsettinger er nedfelt i EUs sikkerhetsstrategi som også er rettesnor for Sverige og blir reflektert i den borgerlige alli- ansens sikkerhetspolitiske grunndokument. Det er vakkert nok – men bare en ramme. I EU-sammenheng må svenskene ta stilling til innholdet i EUs sikkerhetspolitikk, hvor- dan Sverige skal påvirke denne, hva Sverige ønsker å oppnå og bidra med. En bedre in- tegrert deltakelse må også følges opp på nasjonalt plan, for eksempel i tilgjengelige kapasiteter for krisehåndtering.

Samtidig har svenskene problemer med å forholde seg til EU-medlemskapet. Mer ak- tivt svensk engasjement i den felles EU- politikk etterlyses, særlig av dem som opp- fatter svenskene som selvtilfredse tilskuere. På tross av denne nølende holdning, stilte

Sverige umiddelbart opp med planer for en svensk battle group for EUs Rapid Reaction Force. (Det viste seg imidlertid nødvendig å forsterke denne med deltagelse fra andre land, herunder Norge.) Dette oppfattes som et signal i riktig retning. Den nye regjering følges også med forventning.

### **Bredere internasjonal deltakelse**

Det gir seg selv at de små land må konsen- trere hovedtyngden av sine krefter om de organisasjoner der de selv er medlemmer, både for å styrke denne organisasjonen i seg selv, og for å få størst mulig innflytelse innen den organisasjon man er medlem i. Felles for Norge og Sverige er at internasjonal delta- kelse blir begrunnet så vel med egen utvidet sikkerhetsinteresse, som med innflytelse og troverdighet som partner. Forskjellen ligger muligens i at man fra norsk side er mer di- rekte i forventningen om at deltakelse styr- ker alliansens gjensidige forpliktelser. Også fra svensk side kan man imidlertid skimte et ønske om å styrke substansen i det langt svakere solidaritetsprinsippet.

Det vil nok likevel være vanskelig å få sven- skene til å nøye seg med EU som rammen rundt Sveriges internasjonale engasjement. Som de fleste andre er de ikke innstilt på å gå opp i en høyere enhet – men tvert om å skaffe seg innflytelse og rom til egenmar- kering og handlefrihet gjennom internasio- nale militære operasjoner via hele spek- tret av organisasjoner i de mange sirkler av globale, euroatlantiske, regionale, nordisk- baltiske og nordiske aktører.

Problemene blir hvem som skal være part- nere, hvilke operasjoner man skal satse på i regi av hvem – hva som skal prioriteres. Svenske politikere understreker at all del- takelse skal være i henhold til FN-mandat, gjerne via EU og NATO, men også når FN ikke kan eller vil gå veien om disse to orga- nisasjoner, som nå til stadighet skjer. Men Sverige har, som Norge, bare ressurser til små bidrag som skal fordeles mellom man- ge "beilere", og må inngå i multinasjonale styrker.

Dermed kan det virke fristende å vende seg til de nordiske land for de rene FN-

oppdragene. Både i Norge og i Sverige setter folk flest "Norden" høyt når de blir spurt hvilke land de mener man skal samarbeide med (Aftenposten 12.11.06). Et lite, "ufarlig", NATO-land som Norge, kunne synes som en naturlig partner i en plan for å utvikle nordiske komponenter til FN-oppdrag, noe som var en tanke bak det antakeligvis svenske initiativ om planlegningsapparatet NORDCAPS. Sverige vendte seg også til Norge og Finland da man fikk problemer med å sette opp en Battle Group alene, selv om dette var en EU-styrke.

Ganske nylig børstet man støvet av den svenske ideen fra 90-tallet om en hel nordisk brigade for FN-oppdrag. Det er lov å være skeptisk. For det første ser det ut til at de små landene foretrekker å kople seg direkte til mer robuste partnere eller koordineres med andre i større multinasjonale enheter – som den svenske styrken sammen med Frankrike i Kongo; som nå med nordiske marinestyrker koplet til en tysk kommando i Libanon; eller som i Kosovo og ISAF. Det er over ti år siden den hittil enestående nordisk-polske bataljonen ble satt inn i Jugoslavia.

For det andre er tilsynelatende forholdet til de mulige partnere vel så viktig som formålet med operasjonen: Hva man ønsker å oppnå i forhold til partneren i et større utenrikspolitisk perspektiv. Små ressurser må fordeles mellom alle de ytre aktørene som krever oppmerksomhet og pleie – som skal gjøres til lags. Her spiller det en rolle at Sveriges interesser ikke nødvendigvis er identiske med de andre nordiske lands interesser. Landene følger hver sine nasjonale dagsordener og ser hver sin vei. Den største snublesteinen er at de er medlemmer av ulike og delvis konkurrerende organisasjoner. Med Sverige i NATO og/eller Norge i EU kunne den nordiske dimensjonen imidlertid utvikle seg betydelig.

For det tredje taper Norden i konkurransen om ressursbruk og politisk gevinst når

det ikke finnes noen politisk eller militær visjon om et sikkerhetspolitisk eller forsvarspolitisk samlet Norden – spesielt ikke nå når den nordiske integrasjon for lengst er forbigått av EU-samarbeidet. Det er i så måte symptomatisk at Norden praktisk talt ikke ble nevnt i det sikkerhetspolitiske grunnlagsdokument for den nye allianseregjering – mens "nordisk-baltisk" fikk noe mer, men ikke mye, oppmerksomhet. Det nordiske samarbeidet er redusert til ren, kalkulerbar nytteverdi – når det ikke fremstår som en sikkerhetsventil for anti-EU eller anti-NATO stemninger.

Sverige har litt av hvert å tenke over i en ganske ruskete endringsprosess som rammer de fleste land i Europa. Mye vil stå og falle med politikernes vilje til å betale kostnadene ved et aktivt engasjement i det som har vært og er tidens vekstområde: De internasjonale operasjonene. Det største problemet med alle ambisjonene om en viktig internasjonal rolle er imidlertid at politikere i Sverige i like liten grad som i Norge er i stand til å justere bevilgningene til det militære forsvaret i forhold til de oppgaver og strukturer som ønskes og vedtas. Kanskje har svenske politikere glemt sammenhengen mellom Sveriges sterke militærmakt og landets status som regional stormakt.

#### Fotnoter

1 Disse refleksjoner er inspirert av deltakelse på symposiet "Svensk vilje och förmåga i den nye världen", 18. oktober 2006, arrangert av KkrVA, Utrikespolitiska Institutet og Försvarshögskolan.

## Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Marit Rye Ramberg  
ISSN: 1502-6361