

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV 102
VT 2005
Handledare: Annica Kronsell

Frihet att välja krig

– Sverige och Nato i ett säkerhetspolitiskt perspektiv

Vibeke Hjalms
Sanna Karlsson

Sammanfattning

För första gången någonsin arrangerar Sverige år 2005 ett möte för länder som ingår i Nato och Partnerskap för fred, PFF. Med utgångspunkt i detta fokuserar uppsatsen på hur Sveriges nuvarande relation till Nato kan förstås, och på möjligheterna för Sverige att stå neutral i händelse av krig.

Studien utgår från utrikesminister Laila Freivalds officiella retorik om säkerhetspolitik under år 2004 och 2005. Totalt analyseras fem tal med hjälp av tre teorier. Dessa behandlar Sverige som liten stat, Nato:s nya roll och den förändrade hotbilden samt utvecklingen av den svenska säkerhetspolitiken.

Resultatet visar att Freivalds i sin retorik bortser från att Sverige är ett litet land med begränsat inflytande i den internationella politiken. Hon målar upp en komplicerad och global hotbild som indirekt riktas mot Sverige, och ger en uppfattning av att Sverige är i behov av säkerhetspolitiskt samarbete. Hon betonar alliansfrihetens betydelse, men argumenterar samtidigt för ökad samverkan. Detta kan leda till svårigheter för Sverige att välja neutralitet i händelse av krig.

Nyckelord: Nato, Laila Freivalds, alliansfrihet, neutralitet, säkerhetspolitik
Antal tecken: 58 488

Innehållsförteckning

Inledning	4
Syfte	5
Disposition	5
Metod	6
<i>Operationalisering</i>	6
<i>Genomförande</i>	6
<i>Avgränsningar</i>	7
<i>Metodproblem</i>	7
Sveriges internationella samarbeten	8
Perspektiv på Sverige och Nato	9
<i>Sverige – ett litet land</i>	9
Små staters gemensamma beteenden	9
<i>Nato:s nya roll och de förändrade hoten</i>	11
Den nya hotbilden	11
Det vidgade säkerhetsbegreppet	12
Nato:s nya roll	13
<i>Svensk säkerhetspolitik – från neutralitet till alliansfrihet</i>	13
Neutralitetspolitiken i det internationella systemet	14
Säkerhetspolitiken idag: alliansfrihet och handlingsfrihet	15
Sverige och Nato i Freivalds retorik	16
<i>Freivalds om Sverige som liten stat</i>	16
<i>Freivalds om den nya hotbilden</i>	18
<i>Freivalds om den svenska säkerhetspolitiken</i>	21
Slutsatser	25
Källförteckning	26
<i>Litteratur</i>	26
<i>Material</i>	27

Inledning

Sammantaget innebär de många små steg Sverige tagit mot det västeuropeiska försvarssamarbetet under senare tid att Sverige riskerar att hamna i en situation där neutralitet i händelse av krig inte längre är ett realpolitiskt möjligt alternativ. (Bjereld 1998, s.9)

I slutet av maj har utrikesministrar från 46 länder – Natomedlemmar och Nato:s partnerskapsländer – bjudits in till Åre. Mötet hålls under Nato:s generalsekreterare Jaap de Hoop Scheffers ordförandeskap och Sveriges utrikesminister Laila Freivalds är värd. Mötet, som anordnas för första gången, går under namnet EAPR:s Säkerhetsforum. Enligt regeringen är det tänkt att bli ”ett årligt återkommande informellt ministermöte” inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för Fred (PFF). Syftet med Säkerhetsforum, uppger regeringen, är att ”skapa möjlighet till en djupare diskussion i en bredare krets om viktiga säkerhetspolitiska frågor kopplade till EAPR/PFF” (Regeringen 1).

Åre-mötet har fått begränsat med uppmärksamhet i svensk etermedia och dagspress. Huvudsakligen har det rapporterats om säkerhetspådragen kring arrangemanget, och om att många utrikesministrar meddelat att de avböjer att medverka. Den principiella frågan om vad mötet kan tänkas stå för i svensk säkerhetspolitik har åsidosatts.

Efter det kalla krigets slut och efter att Sverige år 2002 valde att överge neutralitetspolitiken har förutsättningarna för Sveriges säkerhetspolitik förändrats. Sverige är medlem i PFF, EU och EAPR och har via samtliga dessa organisationer ett samarbete med Nato. Regeringen argumenterar för att Åre-mötet är ett led i skapandet av en nära samverkan med Nato, vilket ger ökad handlingsfrihet i händelse av krig. Kritiker menar däremot att mötet är ett uttryck för Sveriges öppnare inställning gentemot Nato, och att närmanden mot organisationen visar på ett viktigt skifte i svensk utrikespolitik där alliansfriheten håller på att uppluckras. Enligt Ulf Bjereld håller Sverige hårt på sin alliansfrihet, men har trots det fått minskade möjligheter att stå neutralt i händelse av krig.

Avsikten med studien är därför att analysera Sveriges möjligheter idag att, i och med sin hållning gentemot Nato, stå neutral i händelse av konflikt. Resonemanget rör sig kring ett antal teman som presenteras nedan.

Syfte

I studien analyseras Sveriges nuvarande hållning till Nato och möjligheten att stå neutral i händelse av krig. Vi undersöker hur detta kan förstås utifrån tre teorier: den förändrade hotbilden och Nato:s nya roll, Sveriges funktion som liten stat samt landets säkerhetspolitiska utveckling från neutralitet till alliansfrihet. Som redskap används utrikesminister Laila Freivalds officiella retorik kring Nato-frågan.

Disposition

Uppsatsen inleds med ett bakgrundskapitel om Sveriges delaktighet i olika europeiska samarbetsorganisationer. Avsikten är att presentera de samarbetsorganisationer som diskuteras i teoridelen och analysen. I de efterföljande avsnitten behandlas teorier om Sverige som litet land, Nato:s förändrade säkerhetspolitiska roll och den nya hotbilden samt Sveriges övergång från neutralitet till alliansfrihet. Tanken är att läsaren ska få en förståelse för de tre perspektiv som undersökningen bygger på.

Därefter analyseras teorierna i förhållande till det empiriska materialet, det vill säga Laila Freivalds offentliga tal. Mot slutet av uppsatsen ges svar på den problematik som presenterats ovan.

Metod

Studien utförs genom teoretiska resonemang, där Laila Freivalds offentliga anföranden om säkerhetspolitik problematiseras utifrån tre perspektiv.

Operationalisering

Sveriges nuvarande hållning till Nato operationaliseras som de offentliga tal Freivalds hållit från och med januari 2004 till och med mars 2005, det vill säga tiden närmast före Åre-mötet. Freivalds kan ses som den främsta företrädaren för Sveriges utrikespolitiska hållning och det hon säger i officiella sammanhang kan anses visa på den utrikespolitiska inställning som regeringen har för avsikt att förmedla utåt. Undersökningsmaterialet består därför av muntliga formella anföranden som Freivalds hållit utanför riksdagens rammar.

Genomförande

Valet av Nato som föremål för studien har föregåt valet av förklaringsfaktorer, varför studien kan definieras som teorikonsumerande. I en sådan är det, enligt Esaiasson med flera, ett enskilt fall som står i centrum. Det handlar om att med hjälp av existerande modeller inom ett område försöka förklara och tolka ett visst fenomen (Esaiasson *et al*, s.40 f).

Totalt används fem av Freivalds anföranden i undersökningen. Dessa har valts ut efter en genomläsning av samtliga tal som hon hållit under perioden januari 2004 – mars 2005. De tal där hon i något sammanhang diskuterar Nato i ett säkerhetspolitiskt sammanhang har blivit föremål för analys. De anföranden där Nato enbart nämns, eller där Freivalds diskuterar Nato i ett annat sammanhang än säkerhetspolitiskt, har gällrats bort.

I en teorikonsumerande studie eftersträvas intern validitet, eftersom målet är att undersöka varför det blev som det blev i ett särskilt fall, och möjligheten att generalisera är begränsad (Ibid, s.98). Vår studie uppnår begreppsvaliditet genom att vi operationaliserar Nato:s hållning. Reliabiliteten förstärks genom att vi var för sig läst talen och bedömt de delar som är relevanta att använda för analys. Vi har plockat ut de citat ur Freivalds tal som har kunnat kopplas till våra valda teorier, det vill säga uttalanden som berör Nato, Sverige som liten stat, den nya hotbilden samt svensk säkerhetspolitik och alliansfrihet. Därefter har vi analyserat citaten genom att relatera dem till respektive teori. Vi har inspirerats av Göran Bergström och Kristina Boréus resonemang i boken *Textens mening och makt*. De menar att man vid tolkningar av texter vanligtvis använder en frågemall. Under analysens gång har två frågor varit vägledande för vårt arbete: Hur kan innebörden i citatet förstås utifrån den aktuella

teorin? Vad är problematiskt med detta? (Bergström / Boréus 2000) Vi har sökt besvara frågorna i en löpande diskussion, med citaten som utgångspunkt.

Totalt sätt ökar studiens validitet i och med att vi har kontrollerat att innehållet i Freivalds offentliga tal om Nato återspeglar regeringens hållning i andra sammanhang. Hennes resonemang har återfunnits i regeringsdokument, såsom Försvarsberedningsrapporter och Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens årsrapporter.

Avgränsningar

Utöver ovan angivna teorier finns fler faktorer som skulle kunna förklara Sveriges hållning till Nato, men som valts bort. En är Sveriges medlemskap i EU, där flera säkerhetspolitiska avtal med Nato finns skrivna. Detta har bedömts ligga utanför uppsatsens ramar, av två anledningar. Dels av tidsmässiga skäl, och dels på grund av att Sverige genom sitt medlemskap inte har blivit direkt knutet till Nato. EU kan snarast ses fungera som ett nav, dit Sverige och Nato har olika kopplingar. Sverige har inte via EU tagit aktivt ställning till att närma sig Nato.

Ett annat teoretiskt perspektiv tar upp individuella faktorer hos beslutsfattare. Freivalds personlighet skulle då vara av vikt, men vi förutsätter att hon i offentliga sammanhang ger uttryck för regeringens ståndpunkter. Hennes personliga inställning och hennes eventuella åsiktsutveckling låter vi underordnas hennes offentliga retorik.

I uppsatsen beaktas inte heller allmänhetens inställning, eller ekonomiska argument för medlemskap i Nato eftersom uppsatsens fokus ligger på regeringens säkerhetspolitiska värderingar.

Metodproblem

Ett metodproblem är att vi tvingats förlita oss på att samtliga offentliga tal som Freivalds har hållit under det senaste året återfinns på regeringens hemsida, eftersom vi inte har haft möjlighet att själva dokumentera detta. Det finns en risk att den muntliga versionen av hennes tal inte helt stämt överens med den skriftliga. Detta bör dock betraktas som marginella brister i materialet.

Sveriges internationella samarbeten

Sverige tar aktiv del i samarbetet med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och Euroatlantiskt partnerskapsråd (EAPR). Nato är en allians mellan 26 länder. Alla EU-länder utom Cypern, Finland, Irland, Malta, Sverige och Österrike är medlemmar i organisationen. Grunden för Nato:s verksamhet var länge den kollektiva försvarsförpliktelse som baseras på artikel 5 i Natofördraget och som innebär att medlemmarna förbinder sig att försvara varandra mot ett angrepp utifrån. I dagsläget är försvarsförpliktelsen mindre viktig och Nato har istället utvecklat sin roll som säkerhetsbyggande organisation. Nato:s främsta uppgifter är idag att främja stabilitet och fred i Central- och Östeuropa och att medverka i internationell krishantering (EU-upplysningen).

PFF bildades 1994 som ett samarbetsprogram mellan Nato och intresserade stater inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Grundstenen i partnerskapet är att varje enskild stat bestämmer inom vilka områden och på vilket sätt den är beredd att samarbeta. Målsättningen med PFF är samverkan i räddningsinsatser, fredsfrämjande operationer och internationella humanitära operationer. Samtliga EU-länder utom Cypern och Malta deltar i partnerskapet (Ibid).

EAPR bildades 1997 som ett politiskt och militärt samarbetsorgan mellan Nato:s medlemmar och de länder som deltar i PFF. Sveriges aktiva deltagande inom OSSE motiveras av att organet är viktigt för att skapa långsiktig säkerhet i Europa. Konkreta exempel på OSSE:s verksamhet är övervakning av de mänskliga rättigheterna, valobservation, polisutbildning, förebyggande av väpnade konflikter och nedrustning av konventionella vapen (Regeringen 2).

Den svenska regeringen arbetar för att Sverige ska få ta del i och kunna påverka utformningen av de nya säkerhetsstrukturerna i Europa. Sverige är sedan några år tillbaka observatör i den Västeuropeiska Unionen (VEU). Syftet är att få ökad möjlighet till inflytande, insyn och deltagande i organisationens verksamhet utan att behöva ingå i den ömsesidiga försvarsgarantin (Försvarsberedningen 1998).

Perspektiv på Sverige och Nato

Nedan diskuteras de tre teorier som vi valt att tolka ovannämnda problematik utifrån.

Sverige – ett litet land

I studiet av internationell politik brukar en nations resurser antas avgöra förmågan att agera. Maria Papadakis och Harvey Starr skriver att små stater karakteriseras av att de har minimala befolkningar, tillgångar och geografisk yta. Dessa begränsade mänskliga och materiella tillgångar påverkar möjligheten att upprätthålla statens och medborgarnas välbefinnande. Traditionellt har forskningen visat att större stater spelar en viktigare roll än mindre eftersom storleken ger dem mer resurser och makt. Ju mer materiella resurser ett land har, desto större är dess förmåga att utöva makt. Papadakis och Starr sammanfattar forskningen på området och skriver att det finns empiriska studier som visar att sannolikheten är större för små stater att hålla sig från konflikter. Papadakis och Starr påpekar samtidigt att omgivningen för en liten stat ger andra möjligheter och begränsningar än för en stor stat. Därför, menar de, bör man inte förutsätta att de har samma mål och intressen som en stor stat eller att de uppträder som ”mini-varianter” av stora stater (Papadakis / Starr 1987, s.420 ff).

Nedan redogörs för den traditionella modellen för en liten stats beteende när det internationella systemet domineras av säkerhetsangelägenheter och den lilla staten inte har någon tvingande förmåga. Detta är det realistiska synsättet. Materiell styrka ses här som det viktigaste instrumentet i utrikespolitik och de stora staterna är huvudaktörer i en oavbruten internationell kamp. Den rationella lilla statens svar är att vara samarbetsvillig och att interagera med de stater som man måste hålla kontakt med, och att undvika konflikt med större makter (Ibid).

Små staters gemensamma beteenden

Oftast delas små stater upp i två breda kategorier – de gamla europeiska småstaterna och de nya utvecklingsländerna i Afrika och Asien. Dessa grupper har mycket som skiljer dem åt, och det är problematiskt att analysera dem som en homogen grupp. Men, menar Papadakis och Starr, de har det gemensamt att storleken begränsar de tillgångar som kan uppammas vid utrikespolitiskt agerande. Dessutom har de liten kapacitet att påverka och interagera med andra stater. Papadakis och Starr hänvisar till Bo Rothstein som hävdar att små stater sällan har tillräckligt med styrka att hantera alla problemen på den politiska agendan. Detta beror på att de har svårt att få och tolka information från omgivningen, vilket tvingar dem till marginell internationell inblandning. Men samtidigt, skriver Papadakis och Starr, gör den lilla geografiska ytan att staterna är sårbara vid invasion och konventionella militära attacker (Papadakis / Starr 1987, s.423 f).

Enligt Lloyd Jensen kan den lilla staten:

- 1) koncentrera sin energi på ett enskilt problem, medan en större stat måste hantera många olika utrikespolitiska frågor samtidigt
- 2) vara villig att ta risker eftersom den har mindre att förlora än en stormakt
- 3) fortleva på grund av sin större tolerans för uppoffringar i en konfliktsituation
- 4) dra nytta av en centraliserad och koncentrerad beslutsfattande struktur vid möte med en mer pluralistisk och fragmentiserad struktur
- 5) ha en eftertraktad "tillgång", såsom en handelsvara eller ett strategiskt läge
- 6) hota med att gå över till andra sidan i en konflikt om den inte blir tillfredsställd (Ibid, s.426 f)

Vissa små stater passar bättre in i Jensens uppställda egenskaper än andra, då hans analys framför allt gäller krigförande små stater. Andra skolor säger att små stater överlag är "ovilliga", att de försöker undvika att agera offensivt och helst använder sig av kompromisser (Ibid, s. 420 ff). I enlighet med det resonemanget argumenterar Maurice East för att små staters förväntade ageranden kan delas upp i sex kategorier.

- 1) lågt deltagande i världens angelägenheter (de begränsade mänskliga och materiella resurserna ger färre möjligheter att interagera med andra stater)
- 2) hög aktivitet i mellanstatliga organisationer (eftersom de diplomatiska resurserna är begränsade utnyttjas de på det mest kostnadseffektiva sättet – multilaterala förhandlingar föredras framför bilaterala)
- 3) starkt stöd för internationella lagar och normer (små staters överlevnad bygger på respekt för internationell lag och genom utövande av internationellt samarbete)
- 4) undvikande av användande av militär styrka för att uppnå statsmakt (små stater har inte kapacitet att hålla en stor militär och försöker därför inte använda vapen i sina internationella relationer eftersom det är stor risk för militär förlust)
- 5) undvikande av beteende som alierar de mer mäktiga staterna i systemet (små stater är beroende av och hotas av de större makterna, varför de inte vill utmana dem)
- 6) delaktigheten i utrikespolitiska aktiviteter rör sig inom ett smalt fält, funktionellt och geografiskt (eftersom den lilla statens kapacitet till internationell interaktion är begränsad är det troligt att interaktionen sker regionalt, och att resurser läggs på de få större frågor som berör dem) (Ibid, s.428 f)

Sammanfattningsvis är den lilla staten alltså undergiven i internationella sammanhang, men aktiv vid mellanstatliga förhandlingar. Den föredrar att stå icke-allierad och utmanar inte status quo. Den lilla staten är också beroende av internationell rätt och normativa principer, vilka de försöker uppmuntra även andra stater att följa. Enligt Andrén innebär "rika och mätta småstaters" inställning till fred och säkerhet att de har en negativ attityd mot förändringar (2002, s.22).

De politiska aktörerna i en liten stat tenderar att styra utrikespolitiken bort från ett riskfyllt beteende. Små stater är försiktiga med att uppröra andra stater, och är överlag ovilliga att försöka påverka andra stater eller att förstöra balansen i det internationella systemet. Om de tvingas att välja i en konflikt ställer de sig på den sida som de ser som den troliga segraren (Gustavsson 1998, s.69 ff).

Men mot dessa traditionella antaganden om små stater står andra teorier. East har funnit att små stater är mer villiga att ingå i riskfyllt och fientligt beteende än vad teorin ger sken av (Papadakis / Starr 1987, s.428). Även Eric Labs har gått mot strömmen och med empiriska bevis hävdar att små stater försöker balansera mot större stater som hotar dem, även om detta ökar risken att behöva ta del i militära konfrontationer. Han menar att det hela handlar om *uppfattningen* av hot, inte om den faktiska maktfördelningen (Gustavsson 1998, s.70).

Gunilla Herolf diskuterar små staters roll när det gäller dagens säkerhetspolitiska situation i Europa. Hon menar att Nato:s utvidgning leder till en allt större betoning på samarbete mellan ett fåtal stora länder, vilket sker på bekostnad av de små ländernas inflytande. Sverige som ett litet land, skriver hon, ”kan inte göra anspråk på att vara bland de länder som självklart ingår i mindre grupper och kan knappast önska att vara inblandat i alla frågor, eftersom såväl tid som andra resurser är begränsade”. Däremot anser Herolf att ett av målen för svensk politik bör vara att inte uteslutas från diskussioner som är viktiga för landets säkerhet (1998, s.15).

Nato:s nya roll och de förändrade hoten

Under kalla kriget var hotbilden mycket enkel. Dagens hotbild är svårare att förstå och att angripa (Andrén 2002, s. 137). Wilhelm Agrell skriver att den maktpolitiska ordningen historiskt sett har vilat på de suveräna nationalstaternas grund (1991, s.12). Enligt Rickard Bengtsson innebar begreppet säkerhetspolitik tidigare skyddande av territoriets integritet. Vid analys av relevanta hotbilder har man genom tiderna främst fokuserat på risken för ett militärt angrepp mot den egna staten.

Idag kvarstår frågan om statens frihet, men det uppmärksammas även en rad andra hot. Bengtsson nämner ekonomisk, ekologisk och samhällslig säkerhet (mänskliga rättigheter, kulturell frihet och värnandet av den egna identiteten) som exempel på dessa nya hot (1998, s.18 ff).

Den nya hotbilden

Förutom det traditionella krigshotet uppmärksammar Ulla Gudmundson en rad nya hot: nationalism, organiserad brottslighet, smuggling, dataintrång, flyktingströmmar och miljöförstöring. Etniska och religiösa motsättningar, territoriella dispyter, otillräckliga eller misslyckade reformförsök, kränkningar av mänskliga rättigheter och staters upplösning nämner hon som exempel på säkerhetspolitiska hot som kräver

samarbete inom internationella organ för att kunna motarbetas. Men dagens allvarligaste risker finns enligt Gudmundson i spridningen av massförstörelsevapen och i terrorismen (2000, s.79 ff).

Även Nils Andrén ser den organiserade terrorismen som den viktigaste hotbilden idag. Men han nämner det moderna samhällets nya sårbarhet som ett av de största säkerhetspolitiska problemen. Den informationstekniska utvecklingen innebär flera nya risker. Den höga tekniska standarden kan komma att utnyttjas av kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska stater. Andrén ser allvarligt på risken att nukleära, biologiska och kemiska vapen sprids till flera stater och grupper och används mot enskilda stater och transnationella samhällssystem (2002, s.44 ff).

Enligt Magnus Jerneck måste det genomföras en riskbedömning av dessa olika hotbilder. Den säkerhetspolitiska diskussionen bör ta sin utgångspunkt i de olika hotens sannolikhet och allvarlighetsgrad. Några av de hot som beskrivs ovan uppträder ofta men medför inte någon större skada, medan andra hot har omvända egenskaper. Jerneck tror att man ska försöka skilja på de angrepp som riktas mot statens suveränitet och de som riktas mot den nationella identiteten (exempelvis religionen, språket eller livsformen). Han menar att ett angrepp på enskilda individer eller företag kan ses som en kränkning av de demokratiska rättigheterna eller den ekonomiska friheten men att det inte är säkert att de utgör ett verkligt hot, mot varken suveräniteten, den territoriella integriteten eller den nationella identiteten. Därför bör man ställa frågan om dessa hot fortfarande är säkerhetspolitiskt relevanta. Att beteckna många fenomen som hotbilder utan att precisera begreppets innebörd kan lätt medföra en demoniserad bild av omvärlden (Jerneck 1998, s.22 ff).

Det vidgade säkerhetsbegreppet

För att kunna möta den nya hotbilden har säkerhetsbegreppet kommit att utvidgas. Enligt Johan Eriksson är detta dock inte helt oproblematiskt och kan vara förknippat med åtminstone tre politiska risker. För det första menar Eriksson att det finns en risk för att känslor av rädsla och utsatthet ökar. Att benämna fler frågor som säkerhetsproblem kan ha som syfte att minska osäkerheten, men ger ofta motsatt effekt (Eriksson 1998, s.15 f).

För det andra tror Eriksson att det finns risk att säkerhetsbegreppet utnyttjas av rent maktpolitiska skäl. Att karakterisera problem som säkerhetsproblem kan göra det lättare att ”föra upp en fråga på dagordningen, ställa krav på statligt handlande eller legitimera extraordinära åtgärder”. Vilken fråga som helst kan i princip betecknas som säkerhetspolitisk, oavsett om frågan handlar om nationens överlevnad eller inte. Eriksson poängterar att man bör vara misstänksam och fundera över makthavares eventuella motiv då de använder begreppen ”hot”, ”risker” eller ”säkerhetspolitiska problem” (Ibid, s.16).

Den tredje risken med ett vidgat säkerhetsbegrepp är att innebörden av ordet kan komma att urvattnas. Många skiljer idag på hårda och mjuka säkerhetsproblem, men

Eriksson efterlyser även en kategorisering mellan allvarliga och mindre allvarliga hot. Bengtsson anser också att ett vidgat säkerhetsbegrepp får konsekvenser för hur den aktuella hotbilden bedöms. Han menar att Sveriges säkerhet idag inte hotas av ett väpnat angrepp utan att det är samhällets sårbarhet som utgör det primära säkerhetspolitiska problemet. Bengtsson ser ett behov av att klart avgränsa vad som är säkerhetspolitiskt *relevanta* hot och risker (1998, s.18 ff).

Nato:s nya roll

Globaliseringen har medfört ett ökat ömsesidigt beroende mellan folk, organisationer och länder. Den nya hotbilden är svår att förstå och att angripa och den kräver internationellt samarbete och mobilisering av resurser. Detta har lett till att redan etablerade internationella organ, som FN, Nato och EU, har fått nya uppgifter. Nato bildades i syfte att vara ett skydd mot Sovjetunionen och kommunismen. När denna konflikt nu är borta har Nato:s arbete främst kommit att fokusera på fredsbevarande insatser. Genom PFF har ett stort antal länder fått möjlighet att ingå i ett säkerhetspolitiskt samarbete med Nato. Sverige är till exempel medlem i denna del av Nato:systemet (Andrén 2002, s.44 ff). Sveriges deltagande i PFF utsätts ofta för kritik eftersom medlemskapet kan ses som ett förberedande till Natomedlemskap. Andrén kallar Sveriges aktiva medverkan för en viktig markering ”inför den strategiska kartans omvandling” (Ibid, s.134).

Det råder idag en stor osäkerhet om Nato:s identitet och framtida roll. Gudmundson ser en växande klyfta mellan USA och Europa bland annat vad det gäller synen på våld i konflikthantering (2002, s.28). Hon menar att skillnaden mellan kontinenterna i militär kapacitet gör Europa ointressant som militär partner till USA (Ibid, s.3). Men samtidigt är kärnan i Nato relationen mellan USA och Europa. Om den relationen inte fungerar förlamas alliansen. Meningsskiljaktigheterna har enligt Gudmundson blivit tydligast i samband med att Nato utvidgat sin roll som krishanterare. Organisationen har börjat använda militära medel för att lösa kriser och konflikter som inte hotar de egna medlemmarnas säkerhet. Gudmundson skriver att oklarheterna kring vilken folkrättslig grund som krävs för att legitimera sådana Natoaktioner skapar splittring inom organisationen (Ibid, s.79 ff).

Svensk säkerhetspolitik – från neutralitet till alliansfrihet

Från början motiverades den svenska neutralitetspolitiken med Sveriges behov av att inte blandas in i stormakternas rivaliteter. Under 1900-talet fastställdes själva doktrinen. Sverige deklarerade sig som neutral under båda världskrigen – om kriget kom skulle Sverige förhålla sig strikt neutralt (Andrén 2002, s.92). Föreställningen om att neutralitetspolitiken gynnat Sverige har präglat svensk säkerhetspolitik under större delen av efterkrigstiden (Ibid, s.97 ff).

Sverker Åström formulerade neutralitetspolitiken i två principer. Innehållet i dessa var att Sverige skulle undvika att ingå i allianser, och samtidigt försöka upprätthålla förtroendet för den svenska neutralitetspolitiken. Men till skillnad från andra neutrala stater blev den svenska politiken aldrig bindande gentemot stormakterna. Istället har svenska politiker ofta betonat flexibilitet (Gustavsson 1998, s.72 ff). ”Vi bestämmer om vår neutralitetspolitik själva”, lyder ett ofta citerat uttalande. Detta kan, enligt Andrén, ses som ett konstaterande av att Sveriges neutralitetspolitik står fri från internationella garantier och specifika förpliktelser (2002, s.125).

Neutralitetspolitiken i det internationella systemet

Under kalla kriget sågs Sovjetunionen (och staterna inom Warszawapakten) som den enda tänkbara angriparen mot Sverige, skriver Gustavsson. Det överhängande målet för Sverige var att försäkra Sovjet om att inget militärt hot skulle uppstå från svensk sida. I Norden var Sverige den neutrala staten i mitten. Förslag om att stärka banden med Nato avfärdades, med motiveringen att det skulle öka Sovjets tryck på Finland och därmed öka spänningarna i Norden (Gustavsson 1998, s.75).

Andrén pekar på fler anledningar till att Sverige valde att stänga dörren till Nato. Han menar att Sverige, som var ekonomiskt och materiellt välrustat, inte ansåg sig vinna på ett medlemskap, att allmänheten hade en stark tilltro till neutraliteten och att det ideologiska klimatet påverkade (Nato-medlemskap skulle kunna ses som ett berättigande av amerikansk kapitalism) (Andrén 2002, s.131).

I början av 1990-talet underminerades neutralitetspolitiken i takt med att Sverige upplevde en tillbakagång. Under kalla kriget hade den gett en viss status och prestige på den internationella arenan, enligt Gustavsson. De stridande parterna hade haft ett visst intresse i att inte provocera fram en förändring i den svenska hållningen. Men när det bipolära systemet upphörde kom det faktum att Sverige inte hörde till någon militär allians inte längre att ha samma värde för de större aktörerna (Gustavsson 1998, s.85).

Jerneck talar om att ett ”radikalt svenskt rollbyte i den internationella politiken” aktualiseras av den nya världsordningen. Han menar att neutralitetens funktion kraftigt försvagades i och med att stabila fredsrelationer upprättades (1998, s.27).

Som en konsekvens av omvärldsutvecklingen omformulerades så den säkerhetspolitiska doktrinen år 1992 från ”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig” till ”militär alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av en konflikt i vårt närområde” (Försvarsberedningen 2001, s.216). Den ovillkorliga neutraliteten ersattes av en villkorlig sådan.

Säkerhetspolitiken idag: alliansfrihet och handlingsfrihet

Idag har ”handlingsfrihet” blivit ett centralt begrepp i den svenska säkerhetspolitiska diskursen, enligt Ulf Bjereld. Den svenska linjen, som tidigare gick under parollen ”alliansfrihet i fred” och kännetecknades av förutsägbarhet i en krigssituation, beskrivs nu som ”militär alliansfrihet” med handlingsfrihet. Det innebär att Sverige kan, men inte måste, stå neutralt i händelse av krig eller kris i närområdet. ”Sverige kan välja mellan neutralitet och någon form av icke-neutralitet”, skriver Bjereld. Den svenska staten har gett sig själv möjlighet att välja den politik som för tillfället bäst gynnar nationella intressen (Bjereld 1998, s.6).

Andrén gör inte samma distinktion mellan förutsägbarhet och handlingsfrihet som Bjereld. Han menar att den alliansfria neutralitetspolitiken redan från början var kopplad till ambitionen att i en konflikt bevara handlingsfrihet (Andrén 2002, s.130). De olika neutralitetspolitiska deklARATIONERNA, skriver Andrén, pekade till en början ”lika mycket mot en önskan att bevara handlingsfrihet som mot en villkorslös utfästelse” (Ibid, s.97). Däremot diskuterar Andrén de skillnader som uppstått mellan neutralitetspolitik och alliansfrihet. Den förra, skriver han, innebär ”en i förväg deklarerad avsikt att vara neutral till en viss typ av konflikter eller till alla” (Ibid, s.124). Den senare kännetecknas av att stor uppmärksamhet måste ägnas åt den internationella utvecklingen och dess möjliga, framtida konsekvenser (Ibid, s.110).

Enligt Jerneck håller alliansfriheten på att omtolkas. Samarbetet med Nato, menar han, visar på ”betydelsen av ett kollektivt säkerhetspolitiskt åtagande för svensk del” (1998, s.28). Jerneck påstår alltså att det blir allt viktigare för Sverige att ingå i säkerhetspolitiska samarbeten. Han skriver att ”Sveriges *delvis* [vår kursivering] självständiga säkerhetspolitiska linje” är i tätt samarbete med USA, men att den allt mer tycks övergå i ”en mycket konkret lojalitet”. Detta Sveriges nya engagemang, menar Jerneck, innebär förpliktelsen att agera i nya funktioner och på nya arenor (Ibid, s.28).

I samma anda hävdar Bjereld att det numera finns drag i utvecklingen som tyder på att Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet har minskat – ”inklusive möjligheten att kunna stå neutralt i händelse av krig” (1998, s.6). Han hänvisar till ett antal samarbeten som regeringen gjort under de senaste åren, bland annat observatörskap i Västereuropeiska unionen (VEU), arbete för stärkande av banden mellan EU och VEU samt aktivt deltagande i EAPR och PFF. Dessa åtaganden, menar Bjereld, visar på ett faktiskt närmande till Nato, även om de var för sig är förenliga med den militära alliansfriheten och inte innebär några formella hinder för Sverige att stå neutralt i en krigssituation (Ibid, s.7).

Enligt Bjereld visar helhetsbilden av svensk säkerhetspolitik att Sverige idag riskerar att inte längre kunna stå neutralt i händelse av krig. Sverige har, menar han, misslyckats med att skapa handlingsfrihet och kan ofrivilligt komma att dras in i krig trots att det svenska territoriet inte är utsatt för hot eller angrepp (Bjereld 1998, s.9).

Sverige och Nato i Freivalds retorik

I detta kapitel analyseras fem offentliga tal som utrikesminister Laila Freivalds hållit under år 2004 och 2005. Detta görs med utgångspunkt i de tre teorier som tagits upp tidigare i uppsatsen.

Freivalds om Sverige som liten stat

I det undersökta materialet diskuterar Freivalds aldrig uttryckligen Sveriges roll som liten stat i säkerhetspolitiken. I stället talar hon bland annat om den ”mänskliga säkerheten”, och att Sverige endast kan bli säkert om världen är det.

(...) skyldigheten att skydda människan, individen måste stå i fokus i vår säkerhetspolitik. Det är det som är grunden i det breda säkerhetsbegreppet. Förmår vi inte ta ansvar för den mänskliga säkerheten, uppnår vi heller aldrig säkerhet för Sverige eller för vår omvärld. (050116)

Det kan anses problematiskt att Freivalds inte behandlar Sverige som en liten stat. Att inte ta hänsyn till Sveriges litenhet kan förmedla en felaktig bild om landets roll och inflytande i internationella sammanhang. Det är först i samband med att Freivalds diskuterar globala hot som Sveriges begränsade kapacitet kommer på tal.

Vi kan inte hantera dessa hot [sjukdomar och epidemier, attacker med biologiska vapen, attack mot datasystem, vår anm.] vart och ett för sig. Och vi kan inte hantera dem ensamma. (050116)

Freivalds hävdar att Sverige inte kan hantera dagens hot ensamt, men säger samtidigt att *ingen* stat idag kan göra det: ”Hotens globala konsekvenser är uppenbara. Ingen stat kan hantera dagens hot ensam. Vår säkerhet måste byggas genom samverkan och solidaritet.” (040119) Här gör Freivalds alltså ingen skillnad på Sveriges och andra stators ställning i det internationella systemet. Det ger ett missvisande intryck av att Sverige har samma förutsättningar att ge skydd och säkerhet som andra stater, trots att Sverige har liten militär och diplomatisk kapacitet. Genom att inte beakta Sveriges begränsningar som litet land framställer Freivalds Sverige som en viktigare part i internationella sammanhang än vad som är fallet i verkligheten.

Freivalds säger att Sveriges utrikespolitik inte är begränsat till ett snävt område, så som East hävdar i kategoriseringen av små stators förväntade beteenden (Papadakis / Starr 1987, s.423 f). I sin retorik vill Freivalds visa på nytt djup eller ny bredd i svensk utrikespolitik. ”Vår säkerhetspolitiska agenda är mer ambitiös än någonsin tidigare.” (040119) ”Vi gör mycket. Regeringen vill göra mer. I sammanhanget vill jag välkomna det ministermöte inom partnerskapet med NATO som hålls i Sverige i maj i år.” (050116) Uttalandena motsäger till viss del teorin om att en liten stat söker lågt deltagande i världens angelägenheter. Freivalds visar på en

strävan efter en hög nivå av utrikespolitiskt engagemang. Hon tar dock inte upp resursfrågan, vilket enligt teorin är den begränsande faktorn för små stater. Freivalds bortser från att små staters resurser bestämmer handlingsutrymmet. Hon får det att framstå som att Sverige har möjlighet att hantera många säkerhetspolitiska problem, medan Rothstein hävdar att så sällan kan vara fallet för små stater (Papadakis / Starr 1987, s.423 f).

Freivalds kallar Sverige aktivt och säger att det är ”viktigt och naturligt” för Sverige att få ökad insyn och inflytande i Nato (040510).

Vi är en aktiv partner i EAPR/PFF och detta är ett viktigt element i vår säkerhetspolitik. Nato kommer under överskådlig tid att förbli en central organisation för större militära krishanteringsinsatser i Europa och utanför. Vi arbetar för att utveckla samarbetet med Nato inom EAPR/PFF inför toppmötet i Istanbul i juni, bl.a. för att öka insynen och inflytandet (040510).

Detta kan sättas i relation till teorin om den lilla staten som inaktiv och undergiven i internationella sammanhang. Freivalds retorik stämmer inte överens med dessa antaganden. Den bild Freivalds väljer att förmedla visar att Sverige har valt att aktivt samarbeta med Nato och villigt närmar sig organisationen. Enligt Herolf borde Sverige nöja sig med att ta del av betydelsefulla samtal eftersom Sverige, som litet land, har en svag maktposition (1998, s.15). Freivalds för ingen diskussion om detta, eller om att det finns en risk i samverkansprocesser att beslut fattas av stora stater. Med utgångspunkt i Herolfs resonemang kan Sverige egentligen inte tala om sig som en aktiv partner, utan bör vara ”tacksam” för att få delta vid beslutsfattande. Därför framstår det som okritiskt att Freivalds i sina tal tar ställning för ökat Nato-samarbete.

Freivalds är angelägen om att betona Sveriges alliansfrihet som en självklar del i utrikespolitiken. Detta ligger i linje med teorin om att små stater tenderar att stå utanför allianser. ”Vårt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete fortsätter att fördjupas och breddas. Detta sker på den militära alliansfrihetens grund.” (040119) Men samtidigt antyder hon att Nato-samarbetet sker på lika villkor: ”Nato-länderna agerar enligt de ömsesidiga förpliktelser de åtagit sig sinsemellan inom Nato.” (040119) Här beaktar hon inte den realistiska grundtanken om små staters begränsningar jämfört med stora stater.

Däremot framhåller Freivalds att små stater kan dra fördel av ett internationellt samarbete, vilket kan förstås utifrån teorin om att små stater har svårt att hålla en stor militär. ”Samarbetet är viktigt för att utveckla vår egen förmåga genom gemensamma övningar och erfarenhetsutbyte.” (040119) Problemet med den inställning som Freivalds ger uttryck för här kan vara att Sverige gör sig beroende av stora statsmakter. Som liten stat är det Sverige som har att vinna på gemensamma övningar och erfarenhetsutbyten, och genom att Sverige får ta del av större staters sådana är det inte orimligt att tänka att det förväntas av Sverige att detta återgäldas på annat sätt. I förlängningen blir detta ytterligare faktorer att ta hänsyn till när man ska fatta beslut i händelse av konflikt.

Freivalds tal handlar ofta om att Sverige lägger vikt vid samarbeten, hon använder vid flera tillfällen orden solidaritet och samverkan. Detta kan ses som ett sätt att vara till lags och vara försiktig med att uppröra andra stater, såsom teorin hävdar. ”Vi behöver också stärka samarbetet mellan EU och Nato, såväl som OSSE och Europarådet.” (040510) ”För Sverige är det grundläggande att solidariskt bidra till den internationella säkerheten.” (040510) ”Vi måste stärka vårt eget och det internationella samfundets agerande mot hela bredden av dagens hot. Detta är en fråga om vår egen säkerhet, men också om ansvar och solidaritet.” (050116) ”För svensk säkerhetspolitik är samverkan och solidaritet idag nyckelord.” (040415) Freivalds ger alltså uttryck för en tillfredsställelse med utvecklingen av samarbetet inom Europa. Situationen beskrivs på ett positivt sätt vara på väg mot lugn och status quo. Freivalds visar därmed på en önskan om ett riskfritt säkerhetspolitiskt system i Europa, vilket är i enlighet med Andréns teori (2002, s.22). Freivalds säger att ”Sverige vill genom sitt medlemskap i Partnerskap för fred främja en alleuropeisk säkerhetsordning.” (040510) Hon talar dock inte om att Sverige i en sådan ordning skulle ha begränsad makt. Istället lägger hon fokus på internationell rätt och multilaterala lösningar, vilket stämmer med traditionella antaganden om en liten stat.

Hon talar om Sveriges beroende av normativa principer som står över statsgränser och faktiska maktpositioner.

Samarbetet på det säkerhetspolitiska området ska bygga på multilaterala lösningar och på folkrätten – och på respekt för varje stats säkerhetspolitiska val. Med de mänskliga rättigheterna som ledstjärna måste vi sätta individens säkerhet före statssuveräniteten. (040119)

Enligt Freivalds är individens säkerhet viktigare än statens. Hon frångår därmed det realistiska perspektivet där staters geografiska förutsättningar, folkmängd och så vidare är centrala. Genom att fokusera på individer låter Freivalds staten tappa sin betydelse, och hon kan på så sätt ignorera att Sverige är ett litet land.

Freivalds om den nya hotbilden

Freivalds kallar dagens hotbild komplicerad, samtidigt som hon säger att Sveriges och Europas säkerhet stärkts på grund av samarbeten inom EU, PFF och Nato.

Sveriges säkerhetspolitiska läge har förbättrats i grunden, främst genom förändringarna i vårt närområde. Vi kan glädjas åt att de traditionella, mellanstatliga hoten minskat. Åt FN:s vidgade roll. Åt EU:s stärkta utrikes- och säkerhetspolitik. Åt de framsteg för fredsprojektet Europa som EU:s och Nato:s utvidgningar innebär. (050116)

I hennes samlade retorik diskuteras hot på tre nivåer: Sverige hotas inte av någon militär invasion, Europa är under långsiktig fred där de mellanstatliga konflikterna har minskat och världen innehåller hot som är mer komplexa än någonsin. ”Samtidigt har det senaste decenniet efter kalla krigets slut fört med sig nya globala hot och

utmaningar som gjort säkerhetspolitiken mer komplicerad.” (040415) Genom att beteckna politiken som ska behandla ”globala hot” som säkerhetspolitik vidgar Freivalds säkerhetsbegreppet, såsom Eriksson omtalar (1998, s.15 ff). Freivalds definierar globala hot som bland annat människohandel, attacker mot samhället från enskilda individer eller grupper, sjukdomar och epidemier, attacker med biologiska vapen och attacker mot datasystem. Detta kan jämföras med den tidigare definitionen, där ett säkerhetsshot innebar ett konkret militärt hot mot territoriet. Freivalds definition av begreppet kan leda till att det urvattnas och på längre sikt tappar sin innebörd totalt. Hennes diskussion om säkerhetsshot visar att begreppet kommit att innefatta allt fler fenomen. Detta gör att det förlorar sin betydelse och tyngd. Allvaret i begreppet försvinner.

Freivalds säger att Sveriges politik måste anpassas efter de nya globala hoten.

Den förändrade omvärlden och komplexa hotbilden gör att vår politik förändras och anpassas till dessa nya förutsättningar. Vi ser idag inga militära invasionshot mot oss eller våra grannländer. Samtidigt ser vi nya utmaningar som vi har tagit oss an. (040119)

Enligt Freivalds ska Sverige alltså agera utrikespolitiskt utan att det finns något traditionellt militärt hot riktat mot landet. Däremot målar Freivalds upp en bild av Sverige som hotat av indirekta, globala hot. ”Hotens globala konsekvenser är uppenbara. Ingen stat kan hantera dagens hot ensam.” (040119) ”Vi kan inte hantera dessa hot vart och ett för sig.” (050116)

We need to work together to firmly consolidate the security we now see in our region and focus on co-operation to meet global, cross-boarder security threats like terrorism, criminality, drugs and illegal migration. (040302)

Det är problematiskt att Freivalds inte definierar varifrån hotbilderna kommer och att hon inte diskuterar allvarlighetsgraden eller den lilla risken för att de förverkligas i Sverige. Enligt Jerneck kan detta leda till en felaktig uppfattning av omvärlden, såsom hotfull och skrämmande (1998, s.22 ff). Freivalds beskrivning av hotbilden mot Sverige är överdriven i förhållande till landets internationella position.

Vi måste fortsätta att bekämpa terrorismen, internationellt och nationellt. Vi måste arbeta aktivt för att förhindra terrordåd och förebygga de underliggande orsakerna till att terrorismen gror och får fotfäste. Från svensk sida kommer vi att fortsätta att agera bilateralt mot terrorismen, liksom inom FN, EU, OSSE och inom partnerskapet med Nato. (050116)

Likt Jerneck menar även Bengtsson att det bör definieras vilka hot som är relevanta (1998, s.18 ff). Freivalds retorik kan ses som ett försök att argumentera för säkerhetsorganisationer och att bygga upp en känsla av att Sverige är under terroristhot och därmed i behov av säkerhetspolitiska samarbeten.

Traditionellt har säkerhetspolitik handlat om att skydda den egna staten, menar Agrell (1991, s.12). Freivalds talar vid flera tillfällen om säkerhetspolitik som det rakt motsatta – att skydda individen. ”I balansen mellan statsuveränitet och individens

säkerhet måste vi betona det senare.” (040510) ”Med de mänskliga rättigheterna som ledstjärna måste vi sätta individens säkerhet före statsuveräniteten.”

(...) individen måste stå i fokus i vår säkerhetspolitik. Det är det som är grunden i det breda säkerhetsbegreppet. Förmår vi inte ta ansvar för den mänskliga säkerheten, uppnår vi heller aldrig säkerhet för Sverige eller för vår omvärld. (050116)

Vi ser en ändrad hotbild, en förändrad uppfattning om säkerhet. Vi får samtidigt ett nytt, förändrat suveränitetsbegrepp, en förändrad uppfattning om vad som är statens uppgift. Om suveränitet traditionellt förknippats med nationell säkerhet, med stater säkerhet, handlar suveränitet idag i allt högre utsträckning om att värna människors säkerhet. Det är inte en uppsättning rättigheter och privilegier som stater och regeringar kan skydda sig med. I stället är suveränitet idag ett ansvar. Stater skall skydda och hjälpa invånarna, och stater är ansvariga inför såväl sina medborgare som det internationella samfundet. Det innebär bland annat en skyldighet att skydda. (050116)

Freivalds fokusering på individen visar på ett sätt att diskutera säkerhetspolitik, där statsuveräniteten inte är det viktigaste. Genom att Freivalds hänvisar till individens säkerhet kan det uppfattas som att hon vill berättiga interventioner, däribland Nato-ledda, eftersom räddande av individer prioriteras framför beaktande av statsgränser. Gudmundson skriver att frågan om hur interventioner kan legitimeras har skapat en skiljelinje inom Nato, eftersom organisationen med militär styrka har börjat lägga sig i konflikter som inte hotar medlemmarna (2002, s.79 ff). I och med att Freivalds säger att suveränitet inte längre är något man kan ”skydda sig med”, visar hon på en ny syn om statens roll i världspolitiken. På samma sätt som man tidigare hävdade att territoriell integritet inte fick kränkas, kan man med detta resonemang säga detsamma om individens integritet idag. I och med att Freivalds säger att stater har ”skyldighet att skydda” minskar betydelsen av territoriell integritet. Hennes ord kan uppfattas som en varning mot de stater som inte lever upp till skyldigheten att skydda sina medborgare, och därmed som ett hot om intervention. Genom att Sverige ger stöd till internationella organisationer samtidigt som statsuveräniteten urholkas kan Sverige anses bidra till den tendens som innebär att samarbetande länder ges frihet att gå in i andra länder med hänvisning till mänskliga rättigheter och individers säkerhet.

Samtidigt som Freivalds, likt ovan, beskriver de icke-existerande hoten mot Sverige, talar hon om ett sårbart land, om sårbara svenskar och gränsöverskridande hot. ”Men ingen här kan underskatta allvaret i de, delvis nya, hot som vi även i Sverige möter idag. Det som gör Sverige sårbart och svenskar sårbara är hot som inte känner gränser.” (050116) Uttalandet är ett exempel på retoriskt skapande av rädsla och utsatthet, vilket Eriksson ser som en politisk risk. ”Jag pekade i Stockholm på vikten av samarbete inom organisationer och mellan organisationer för att möta dagens ofta globala och gränsöverskridande hot.” (040510)

Enligt Eriksson är det väsentligt att ifrågasätta motiven hos makthavare som använder begrepp som ”hot”, ”risk” eller ”säkerhetspolitiskt problem”. Han menar att frågor klassas som säkerhetspolitik med vissa motiv, till exempel att föra upp frågan på dagordningen och ställa krav på politiskt handlande (Eriksson 1998, s.16). Med

denna teoretiska utgångspunkt kan Freivalds syfte ses vara att lyfta frågan om internationellt samarbete högre upp på agendan och i förlängningen komma till den nivå där det blir mer naturligt att diskutera Nato-medlemskap.

Freivalds beskriver att Nato och europeiska samarbetsorganisationer strävar mot samma säkerhetspolitiska håll. Hon nämner EAPR, PFF, Nato och EU i samma sammanhang och talar om vikten av Sveriges aktivitet i samtliga dessa.

Samarbetet med Nato är viktigt. EU:s krishanteringsförmåga byggs upp i nära samarbete med Nato, för att vara ömsesidigt förstärkande och utan onödig duplicering. Vi vill fortsätta att utveckla samarbetet med Nato inom EAPR/PFF. (040415)

Vi har ett nära och brett samarbete med Nato och är, liksom Finland, aktiva inom Partnerskap för fred (PFF). Detta samarbete bidrar i sig självt till säkerheten i ett utvidgat Europa, och vårt medlemskap i EAPR och PFF är en del i vår strävan att främja en alleuropeisk säkerhetsordning. (040415)

Trots att Sverige har olika formella förbindelser till samarbetsorganisationerna talar Freivalds om dem som likvärdiga. Enligt Andrén kritiseras ofta Sveriges medlemskap i PFF eftersom det kan ses som förberedande för Nato-medlemskap (2002, s.134). Denna aspekt syns inte i Freivalds uttalanden. Hon talar om relationen till Nato som om den har samma förutsättningar som relationen till PFF och EAPR, trots att Sverige är medlem i de senare. På detta sätt framstår ett närmande mot Nato som en obetydlig förändring jämfört med dagsläget.

Freivalds talar om att Europa inte klarar av att bygga ”global säkerhet” på egen hand. “Global security cannot be built in isolation from other countries, or even in Europe alone.” (040302) Men inte i något av de undersökta talen nämner Freivalds USA, som har världens mest överlägsna militära kapacitet. Istället talar hon varmt om relationen med den gamla fienden Ryssland. ”Banden stärks mellan Ryssland och EU respektive Nato, och går mot mer konkret samarbete.” (040119) ”We view the increasingly close co-operation between Nato and Russia within the Nato-Russia Council as a positive development.” (040302) Freivalds citat kan ses i ljuset av Gudmundsons påstående, att kärnan i Nato är relationen mellan USA och Europa där USA är den viktigaste parten (2002, s.79 ff). Med tanke på dessa förutsättningar är det bekymmersamt att Freivalds inte diskuterar USA i Nato-sammanhang – bland annat eftersom USA, enligt Gudmundson, har en annan syn på konflikthantering än Europa (Ibid, s.28). Att Freivalds inte behandlar detta i sina tal visar på en vilja att offentligt ignorera problematiken.

Freivalds om den svenska säkerhetspolitiken

I sin beskrivning av Sveriges säkerhetspolitiska utveckling ger Freivalds en positiv bild. ”Sveriges säkerhetspolitiska läge har förbättrats i grunden, främst genom förändringarna i vårt närområde.” (050116) Freivalds menar att situationen i Sveriges

närområde är stabil. Detta kan kopplas till dagens formulering av säkerhetsdoktrinen, som säger att Sverige har en ”militär alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av en konflikt i vårt närområde”. Doktrinen betonar eventuella konflikter i Sveriges närområde. Men eftersom Freivalds kallar situationen stabil kan doktrinen inte anses fylla någon funktion. Ett krigsutbrott i Sveriges närområde – som dagens formulering ska skydda Sverige mot – är osannolik. Dagens konflikter utspelar sig inte i Sveriges närområde, utan utanför Europas gränser, och det finns inget i den nuvarande ordalydelsen som hindrar Sverige från att samarbeta i allianser som agerar i dessa. Därmed väcks frågan om Sverige egentligen kan betecknas som alliansfritt, trots den formella säkerhetsdoktrinen.

Freivalds säger vid flera tillfällen att hon inte ser någon motsättning mellan den militära alliansfriheten och Sveriges aktiva deltagande i internationellt samarbete. ”Vårt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete fortsätter att fördjupas och breddas. Detta sker på den militära alliansfrihetens grund.” (040119)

Jag betonade i Stockholm att det inte finns någon motsättning mellan vår militära alliansfrihet och vårt aktiva deltagande i internationellt samarbete och i det fredsfrämjande arbetet. Vi utesluter inga andra former för detta än avtal om bindande ömsesidiga försvarsgarantier.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden ställer ökade krav på ett nära samarbete med andra. En bärande princip i den svenska säkerhetspolitiska linjen är att dagens hot mot freden och Sveriges säkerhet bäst kan avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder, med bibehållen militär alliansfrihet som grund. (040510)

Retoriken kan kopplas till Bjerelds resonemang om ett minskat säkerhetspolitiskt handlingsutrymme för Sverige (1998, s.6). I sina tal visar Freivalds öppenhet inför internationella samarbeten och ger på så sätt muntliga garantier för samarbetsvilja. Denna acceptans medför svårigheter. Jerneck menar att Sveriges nya engagemang och lojaliteter innebär vissa åtaganden att agera i nya funktioner och på nya arenor (1998, s.28). Med utgångspunkt i detta kan en av Sveriges nya funktioner ses vara den som samarbetspartner. De nya arenorna kan i Freivalds tal tolkas som internationella säkerhetsorgan, till exempel EU, PFF och Nato. Därmed framställs Sverige vara beredd att ställa upp som aktör vid en konflikt, och det kan ifrågasättas vad alliansfriheten egentligen innebär för Sverige.

I enlighet med detta menar Jerneck att alliansfriheten håller på att omtolkas (1998, s.28). I Freivalds retorik märks detta genom att hon definierar alliansfrihet endast som en underlåtenhet att skriva under avtal. Men eftersom hon har en välvillig inställning till samverkan, kan bindande avtal i praktiken därför framstå som betydelselösa. Sverige tycks redan ha bundit upp sig till en samarbetskultur, vilken Sverige bara drar stora fördelar av, enligt Freivalds.

Vår alliansfrihet innebär alla möjligheter, utan principiella begränsningar, att samarbeta inom EU, OSSE och FN och med Nato som partnerland i internationell krishantering. Vi avser öka vårt bidrag till detta. (040119)

Freivalds ger intryck av att Sverige kan plocka guldkorn ur samarbeten utan att behöva offra egna värderingar. Hon säger att samarbeten kan ske ”utan principiella begränsningar”. Hon bortser därmed från att diskutera de ideologiska värden som neutralitetspolitiken tidigare stått för. Freivalds talar inte om alliansfriheten som den självbehärskande mekanism som neutralitetspolitiken tidigare var. Istället har hon en okritisk hållning till Nato och framställer ett samarbete med organisationen som icke-problematiskt. Hon tar inte hänsyn till den ideologiska kritik som ser Nato som en symbol för västerländsk maktställning. Trots det ideologiska klimat som Andrén menar påverkat Sveriges inställning till Nato under 1900-talet uttrycker Freivalds aldrig betänksamheter eller reservationer kring Sveriges närmanden till organisationen (Andrén 2002, s.131). Detta visar på att hon uppfattar det som tänkbart att frånga principen om självständighet som tidigare varit ett viktigt element i den svenska säkerhetspolitiken.

Freivalds utmålar även skiljelinjer mellan länder som något problematiskt, när hon säger att Nato:s utvidgningar är av ”vitalt intresse för en alleuropeisk säkerhet utan skiljelinjer” (040119). Freivalds argumenterar för en enad och gränsöverskridande säkerhetspolitik för Europa, trots att Sverige begränsas av sin alliansfrihet. Att tala om ett Europa utan skiljelinjer visar på en dubbeltydighet, eftersom Sverige genom alliansfriheten själv har byggt upp skiljelinjer gentemot de länder som vill samarbeta inom ramen för Nato. På så sätt tonar Freivalds ner alliansfrihetens betydelse.

Freivalds kan ses argumentera i sak för Nato, även om hon kategoriskt tar avstånd från medlemskap. Detta leder till en inkonsekvent utrikespolitik. Hon säger att ”inga yttre omständigheter påkallar att vi skulle påta oss gemensamma försvarsgarantier inom EU eller Nato.” (040119) Därmed uttrycker hon en tillfredsställelse med Sveriges situation, där samverkansarbetet har gått så långt det kan under alliansfrihetens paroll. Freivalds ger en bild av att Sverige står utan bindande ansvar, men samtidigt vinner många fördelar. Som Bjereld argumenterar kan denna öppna inställning till samarbete dock göra det problematiskt för Sverige att välja neutralitet vid en konflikt (1998, s.9).

Gustavsson menar att man inom den svenska politiken har varit angelägen om att själv bestämma över neutralitetspolitiken (1998, s.72 ff). Freivalds nuvarande retorik visar dock snarast på beslutsamhet om samarbete och internationell solidaritet.

Allt annat samarbete som kan stärka vår egen fred och säkerhet, stabilitet i vårt närområde och internationell fred och säkerhet ska vi delta i efter bästa förmåga. För svensk säkerhetspolitik är samverkan och solidaritet idag nyckelord. Vi agerar genom vårt medlemskap i FN, EU och OSSE, och genom vårt partnerskap med Nato. Vi vill aktivt bidra till internationell fred och säkerhet. Det stärker i sin tur vår egen säkerhet. (040415)

Freivalds framställer samarbete som prestigefyllt, vilket kan jämföras med perioden under kalla kriget, då Sverige, enligt Gustavsson, hade mer prestige att vinna på en neutralitetspolitik (1998, s.85). Idag lägger Freivalds fokus på att tala positivt om

Sverige som en aktiv internationell aktör. Hon säger klart att Sverige vid ett angrepp mot ett EU-land antagligen inte skulle ställa sig neutralt.

Alliansfrihet ger oss valfrihet och bevarat handlingsutrymme enligt vår säkerhetspolitiska tradition – vi varken ger eller begär löften om bindande försvarsgarantier. Varje beslut om att Sverige ska ställa väpnad trupp till förfogande måste föregås av ett ställningstagande i riksdagen. Nato-länderna agerar enligt de ömsesidiga förpliktelser de åtagit sig sinsemellan inom Nato. Bevarat handlingsutrymme innebär dock inte passivitet eller frånvaro av handling. Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av väpnat angrepp mot ett annat EU-land. (040119)

Andrén hävdar att Sverige under neutralitetspolitikens era stod neutral inför *alla* stater i världen (Andrén 2002, s.124). Alliansfriheten har istället medfört att Sverige behöver följa den internationella utvecklingen för att kunna ta aktiva beslut om vilka länder man ska stödja vid en konflikt. Bjereld betonar att nationella intressen då blir av vikt (1998, s.6). Sveriges sådana kan dock vara svåra att förutse. Även om Freivalds talar om ”bevarat handlingsutrymme” kan det i hennes retorik utläsas ett tydligt stöd för västerländska samarbetsorganisationer. Det är inte orimligt att anta att en sådan motstridig politik skapar mer osäkerhet än den beständiga neutralitetspolitiken.

Slutsatser

Det kan konstateras att Sveriges nuvarande hållning gentemot Nato är positiv. Enligt utrikesminister Laila Freivalds retorik har sannolikheten minskat att Sverige skulle välja att driva en neutralitetspolitik vid ett militärt angrepp mot ett Nato-land. Hon underlåter dock att tala om Sverige som en liten, och mindre betydelsefull, stat. Detta leder till en felaktig uppfattning av Sveriges roll i internationella sammanhang. Sverige målas upp som en lika viktig samarbetspartner som större länder, trots att dessa har en helt annan resursbas och militär kapacitet. Dessutom framstår det som att Sverige bara vinner fördelar på samarbeten, och har inflytande i stora samverkansorganisationer. Denna bild ökar sannolikheten för att det skapas en välvillig inställning till samarbeten. På så sätt tonas betydelsen av ett Nato-medlemskap ner – Nato blir en organisation bland andra som Sverige deltar i.

I Freivalds offentliga tal beskrivs Sverige stå inför akuta och globala hot. Dessa är komplexa och oförutsägbara, med begränsad möjlighet för enskilda stater att bekämpa. Retoriken leder till att frågan lyfts om nödvändigheten av att ingå i militära samarbeten, med Nato som det viktigaste. Vid diskussioner om Sveriges närmanden mot Nato har den nuvarande säkerhetspolitiska retoriken på detta sätt redan skapat ett samarbetsvilligt klimat.

Det finns dock en motsägelse i den svenska säkerhetspolitiska retoriken. Samtidigt som det ofta betonas att regeringen eftersträvar ytterligare samarbete, hävdas fortfarande alliansfriheten – utan att begreppet problematiseras till sitt innehåll. Det poängteras att Sverige inte planerar att ingå i bindande säkerhets- och försvarsgarantier, men samtidigt ges muntliga garantier om svensk samarbetsvilja. Genom den officiella retoriken visar sig Sverige därmed villigt att stå till förfogande vid en konflikt. Följaktligen mister alliansfriheten sin praktiska funktion och Sverige får svårigheter att välja neutralitet i händelse av konflikt. I framtiden kommer det därför att krävas mer att stå neutral, än att sluta upp bakom en part i en konflikt.

Källförteckning

Litteratur

Agrell, Wilhelm (1991) *Nationell säkerhet utan gränser*. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Andrén, Nils (2002) *Säkerhetspolitik*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Bengtsson, Rikard (1998) *Säkerhetspolitisk drömläge, eller... ..? Några funderingar kring utformningen av svensk säkerhetspolitik vid millennieskiftet*. I: Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Bengtsson, Rikard; Ericson, Magnus; Hall, Martin; Kronsell, Annica (2001) *Perspektiv på världspolitik*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, Göran; Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bjereld Ulf (1998) *Sveriges säkerhetspolitiska handlingsutrymme*. I: Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Eriksson, Johan (1998) *Fallgropar i säkerhetspolitisk analys*. I: Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2004) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

EU-upplysningen, Sveriges riksdag: *EU och Nato*. http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2456.aspx. Hämtat: 050426.

Försvarsberedningen (1998) *Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Försvarsberedningen (2001) *Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet. Säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Gudmundson, Ulla (2002) *Nato inför toppmötet i Prag. Dinosaur eller fågel Fenix?* Skriftserie, nr 11: Världspolitikens dagsfrågor. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.

Gudmundson, Ulla (2000) *Nato i närbild*. Lund: Studentlitteratur.

Gustavsson, Jakob (1998) *The Politics of Foreign Policy Change*. Lund: Lund University Press.

Hermann, Charles F.; Kegley Jr., Charles W.; Rosenau, James N. (red, 1987) *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.

Herolf, Gunilla (1998) *Det säkerhetspolitiska samarbetets betydelse*. I: Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Jerneck, Magnus (1998) *Några notater kring frågan om ett utvidgat säkerhetsbegrepp*. I: Sveriges säkerhetspolitiska val – fem forskarkommentarer. Stockholm: Försvarsdepartementet.

Papadakis, Maria; Starr, Harvey (1987) *Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy*. I: Hermann, Charles F.; Kegley Jr., Charles W.; Rosenau, James N. (red.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.

Regeringen 1: *EAPR:s Säkerhetsforum 2005*. <http://www.regeringen.se/sb/d/5273>. Hämtat: 050402.

Regeringen 2: *Sverige och OSSE*. <http://www.regeringen.se/sb/d/2560>. Hämtat: 050426.

Material

040119 *Tal vid Folk och Försvars rikskonferens*. Folk och Försvar, Sälen. <http://www.regeringen.se/sb/d/1248/a/7688>. Hämtat: 050418.

040302 *Sweden and Russia in a changing Europe*. Diplomatakademin, Moskva. <http://www.regeringen.se/sb/d/1248/a/16953>. Hämtat: 050418.

040415 *Anförande om svensk säkerhetspolitik*. Finlandsinstitutet, Stockholm. <http://www.regeringen.se/sb/d/1248/a/17610>. Hämtat: 050418.

040510 *Anförande om svensk säkerhetspolitik*. Helsingfors. <http://www.regeringen.se/sb/d/1248/a/22873>. Hämtat: 050418.

050116 *Säkerhetspolitiken och katastrofen i Sydostasien*. Folk och Försvar, Sälen. <http://www.regeringen.se/sb/d/1248/a/37039>. Hämtat: 050418.