



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Stöd till långsiktiga  
omvärldsanalyser

1 (41)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E134651

Försvarsmakten

FoT-område

Handläggare/Our reference

Robert Dalsjö

Datum/Date

2015-11-17

Memo nummer/number

FOI Memo 5470

## Nationella intressen och Sverige

“I am satisfied that the interest of England is the Polar star—the guiding principle of the conduct of the Government;”

“We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow...”

Lord Palmerston<sup>1</sup>

”Realismens läroböcker öppnas nu på olika håll. Hos oss stängdes de ju aldrig helt. Vår historia såg till det.”

Sauli Niinistö<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Henry Temple, 3<sup>rd</sup> Viscount Palmerston i underhuset 19/3 1839 resp. 1/3 1848 (Hansard online)

<sup>2</sup> ”Republikens president Sauli Niinistös tal vid ambassadörsdagarna i Lilla parlamentet i riksdagen 25.8.2015”  
<http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=333090> (hämtad 2015-08-28).

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 2 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
1.1	Innehåll och läsanvisning .....	4
1.2	Avgränsningar, begränsningar och terminologi .....	5
<b>2</b>	<b>Nationella intressen i svensk politisk tradition</b>	<b>6</b>
2.1	Undén-Palmelinjen och tystnaden om nationella intressen .....	6
<b>3</b>	<b>Tre typer av källor till kunskap om nationella intressen</b>	<b>8</b>
3.1	Deklaratorisk doktrin .....	8
3.2	Verkligt agerande .....	9
3.3	Strategisk analys.....	11
<b>4</b>	<b>Hjälpmedel för indelning och värdering av intressen.</b>	<b>13</b>
4.1	Sakområden.....	14
4.2	Vikt/betydelse.....	14
4.3	Hot/Möjlighet .....	16
4.4	Påverkbarhet.....	17
4.5	Situation: Fred, Kris och Krig .....	17
<b>5</b>	<b>Behovet av fördjupad innehållsanalys</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>Skiss till en förenklad analysmodell</b>	<b>22</b>
6.1	Förslag till arbetsgång.....	22
<b>7</b>	<b>Avslutning</b>	<b>26</b>
<b>Bilaga 1 till memo om nationella intressen: Den realistiska tankeskolan</b>		<b>27</b>
Den realistiska tankeskolan.....		27
<b>Bilaga 2 till memo om nationella intressen: Begreppet nationella intressen</b>		<b>31</b>
Begreppet nationella intressen.....		31
<b>Bilaga 3 till memo om nationella intressen: Politikens långa linjer</b>		<b>36</b>
Politikens långa linjer.....		36

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 3 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

# 1 Inledning

Sedan försvarsbeslutet 2009 har Försvarsmakten enligt riksdagsbeslut bland annat till uppgift "...hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,...".<sup>3</sup> Regering och riksdag har dock inte veterligen givit någon närmare ledning om hur dessa begrepp ska tolkas eller operationaliseras, vilket kan försvåra för genomförandet av uppgiften och utveckling av förmågor för att lösa den.<sup>4</sup> Vad gäller begreppen suveränitet och suveräna rättigheter kan viss ledning hämtas ur statspraxis och folkrätt, men vad gäller konkreta nationella intressen är fältet öppnare för tolkning. Samtidigt utgör nationella intressen sedan lång tid ett grundbegrepp både vad gäller staters hantering av sina utrikesrelationer och vad gäller studiet av internationell politik. Mycket lite förefaller dock skrivet om nationella intressen på svenska, och ännu mindre som explicit behandlar frågan om vilka konkreta nationella intressen Sverige skulle kunna ha.<sup>5</sup> Även den engelskspråkiga akademiska litteraturen är påfallande liten, givet begreppets prominens.<sup>6</sup>

Detta memo utgör ett försök att närma sig och belysa frågan om hur begreppet nationella intressen kan ses och kan tolkas i en svensk kontext. Den är tänkt som en introduktion och ett underlag för vidare arbete inom Försvarsmakten och som underlag för dialog med Regeringskansliet. Den är på intet sätt ett uttömmande eller definitivt svar på frågan om rikets nationella intressen, än mindre ett auktoritativt. En diskussion om svenska intressen kan och bör föras brett, men till *syvende og sidst* är detta frågor som åvilar regeringen. Det är vid varje tidpunkt den politiska ledningens prerogativ att fritt bestämma, värdera och prioritera landets nationella intressen, liksom att avstå från att göra detta och därmed behålla sin handlingsfrihet.

Varför bör Försvarsmakten och dess officerare vara bekanta med en diskussion kring landets nationella intressen? Gärna också med den dynamik som formar dessa intressen och deras konkreta uttryck? Nationella intressen är en av de tunga faktorer som driver och styr praktisk policy i många länder. När genomförandet av policy stöter på oväntade hinder och man måste göra ett nytt vägval, så kan en insikt om de intressen som berörs vara av oerhört värde. Eller uttryckt i doktrin termer: en chef som känner och förstår högre chefs avsikt och operativa idé, och skälen bakom eventuella restriktioner, är bättre ämnad att möta och hantera svårigheter än en chef som bara lyder order.<sup>7</sup> Dessutom

<sup>3</sup> Prop. 2008/09:140, s. 33; Skrivningen upprepas i 2015 års försvarsbeslut. Se Prop. 2014/15:109, s. 11, 54.

<sup>4</sup> Problemet påpekas redan i Tobias Ekman, *I nationens intresse*, FHS-uppsats i krigsvetenskap, ChP 07/09.

<sup>5</sup> Förutom Ekman märks Dag Hartelius, "Svenska intressen i Östersjöområdet" i Anna Helkama-Rågård och Lars Wedin, *Svenska intressen: Strategier för ett nytt Europa* (Stockholm: FHS, 1999). Dessutom finns två texter av Håkan Edström, varav en på engelska, "Stat, säkerhet, trygghet, värden och intresse", i Håkan Edström & Magnus Petersson (ed.) *Norsk-svenskt försvarssamarbete i en ny tid*. Oslo files on security and defence – 07/2008 och "National interests and the use of military power", i Håkan Edström (ed.) *Approaching Comprehensiveness: Two grand strategic options and some of their consequences*. Oslo files on security and defence – 03/2009. Se också Robert Dalsjö, "National Interests and Naval Strategy - Some thoughts on the role and structure of Swedish Naval Forces after the Cold War", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1995:3.

<sup>6</sup> Charles Beard, *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1934); Joseph Frankel, *National Interest* (London: Pall Mall, 1970); och Scott Burchill, *The National Interest in International Relations* Theory (Houndmills: Palgrave, 2005). Beards bok ägnas främst bruket av begreppet i amerikansk utrikespolitisk historia, Frankels bok ägnas åt en analys av begreppet i sig, och Burchill undersöker olika teoriskolors förhållande till begreppet.

<sup>7</sup> Jfr Annika Nordegren Christensen, "Ledarkolumn: Sverige saknar nationella intressen", Göteborgs-Posten, 151024. <http://www.gp.se/nyheter/ledare/kronika/1.2874477-ledarkolumn-sverige-saknar-nationella-intressen>.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 4 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

behöver både militära och civila befattningshavare vara så pass medvetna om våra nationella intressen att de inte av oaktsamhet eller okunnighet skadar dessa.

Detta sagt, så har detta memo en mycket begränsad ambitionsnivå och ämnet skulle förtjäna ett större och mer grundligt arbete. Ämnets natur och ursprung gör det nödvändigt att ta avstamp i akademisk teoribildning, men strävan har varit att hålla detta till ett minimum och att inte tillföra onödiga och svårbegripliga abstraktioner. För att få en kortare och mer målinriktad text så har avsnitt om den realistiska tankeskolan, om begreppet nationella intressen och om de långa linjerna i svensk politik lagts i separata bilagor, numrerade 1-3. Dessa kan hoppas över av den som är insatt i ämnet, men kan underlätta förståelsen för övriga. På några ställen ges konkreta exempel för att belysa frågorna, men så har inte gjorts konsekvent.

Mot bakgrund av att begreppet nationella intressen intar en så framträdande plats i både praktik och teori kunde man förvänta sig att mängder av tjocka böcker skulle skrivits som dissekerar ämnet ner till minsta beståndsdel. Men det är slående hur få titlar man hittar vid en sökning på begreppet, och att dessa författare gått bet på att skapa en praktiskt användbar definition av begreppet.<sup>8</sup> Än mindre verkar det – ens bland akademiska realister – finnas någon allmänt accepterad taxonomi på olika typer av nationella intressen, deras dimensioner och komponenter, med åtföljande begreppsapparat.<sup>9</sup> Författaren har därför nödgats att konstruera en egen systematik och terminologi, som naturligtvis kan förbättras avsevärt. Arbetet har vunnit på kollegors tankar och reaktioner på upplägget och på tidigare utkast.<sup>10</sup> Memot har genomgått sedvanlig granskning för FOI-produkter av denna sort, men författaren svarar ensam för innehållet.

## 1.1 Innehåll och läsanvisning

Efter introduktionen i detta kapitel presenteras i kapitel 2 en bild av begreppet nationella intressen i svensk utrikes- och säkerhetspolitisk tradition, varför det nästan inte förekommit i officiell doktrin förrän nyligen, men ändå har genomsyrat den praktiska politiken. Därefter redovisas i kapitel 3 hur man kan klarlägga etablerade och framväxande svenska nationella intressen ur säkerhetspolitiska doktrintexter, utrikespolitisk praxis och strategisk analys. Exempel ges på vardera gruppen intressen.

Kapitel 4 belyser kort betydelsen av en fördjupad innehållsanalys av intressen och ger några exempel. Därefter presenteras i kapitel 5 ett förenklat urval av verktyg för att

<sup>8</sup> Sökmotorn LIBRIS ger bara 3 träffar på sökordet "nationella intressen": Visserligen ger det engelska sökordet "national interest" 1624 träffar, men i huvuddelen av fallen verkar orden ha lagts till i titeln för att dra uppmärksamhet till ett annars obskyrt ämne.

<sup>9</sup> Jag kan inte se att någon analytisk apparat av det slag som skisseras senare i denna rapport, eller något alternativ, finns i den studerade litteraturen. Det finns en vanlig grundindelning av intressen efter deras vikt eller betydelse, och vilka sakområden intressena faller under, men utöver detta inte något användbart. Frankel har ett antal indelningar av annan sort än i denna rapport. Frankel ser intressen som antingen *aspirational* (ungefär mål att sträva mot) eller *operational* (riktlinjer för policy), som *explanatory* (analysverktyg) eller *polemical* (redskap för advokatyr). De anses ha tre dimensioner: strategi, politik och ekonomi. Han gör ingen skillnad på vikt/betydelse och aktualitet, utan för dem samman i ett mått som han kallar *salience*. Därtill lägger han intressenas samband med rum (*scope*) och tid. *Scope* innefattar både geopolitik och det faktum att stormakter har längre maktpolitisk räckvidd.

<sup>10</sup> Detta memo tar avstamp i en förförståelse av frågorna skapad på dåvarande Fö/SALP, där särskilt Johannes Malminen spelade en viktig roll. Kollegorna Michael Jonsson, Fredrik Westerlund, Madelene Lindström, Thomas Wallander och Mike Winnerstig har läst noggrant och lämnat värdefulla kommentarer, för vilka jag framför ett varmt tack. Mike och Fredrik har också vänligt lånat ut litteratur. Ett stort tack också till FOI:s bibliotek som snabbt skaffat böcker som saknats.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 5 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

indela, analysera och värdera nationella intressen efter deras vikt/betydelse, sakområde, förekomsten av hot, och påverkbarhet. Slutligen skisseras i kapitel 6 ett schema för analys och syntes av svenska nationella intressen, med fokus på intressen av särskild relevans för försvarssektorn, innan slutsatser dras i kapitel 7.

Vissa avsnitt har förlagts till bilagor för att inte i onödan tynga framställningen, eller av andra skäl. I bilaga 1 ges en översikt av begreppet nationella intressens ursprung och hemvist i form av den realistiska tankeskolan i statsvetenskaplig teori och diskurs. Denna inflytelserika tankeskola är också kontroversiell på många håll, och det kan vara bra att veta varifrån begreppet kommer. Bilaga 2 behandlar frågan om begreppet nationella intressen. Nationella intressens svårfångade och dubbla natur som en subjektiv formulering med anspråk på objektiv existens och beständighet presenteras, liksom begreppets roll för legitimitetsskapande och för argumentation eller advokatyri. Skillnaden mellan en intressebaserad och en värderingsbaserad utrikespolitik tydliggörs också. I bilaga 3 ges en kortfattad bild av de långa linjerna i svensk utrikespolitik, som utgör grund för avsnittet om de intressen som kan utläsas ur utrikespolitisk praxis. Dessa bilagor bör åtminstone skummas av den som inte är insatt i ämnet, eftersom det annars kan vara svårt att förstå, och relatera till, huvudtexten.

## 1.2 Avgränsningar, begränsningar och terminologi

För att förenkla texten och öka tillgängligheten har jag bortsett från frågor och konventioner av huvudsakligen inomvetenskapligt intresse. En grundläggande litteratursökning har gjorts men begränsningar i tid har gjort att endast det nödvändigaste har täckts. Endast öppna källor har använts. Ingen djupdykning i teoridiskursen och dess frågor har gjorts. Referenser och notapparat har för det mesta begränsats starkt, utom där det funnits särskilda behov att belägga påståenden.

Termen ”nationalstat” användas ofta slarvigt i Sverige och i USA, inte minst av statsvetare och officerare. ”Nation” betyder egentligen ”folk”, dvs. en gemenskap på historisk-språklig-kulturell grund, medan ”stat” är en politisk enhet. Begreppen bör hållas isär, utom då de sammanfaller i en enhet som samlar båda i en (se anmärkning i fotnot till bilaga 1). Termerna ”nationella” och ”nationella intressen” används dock trots det genomgående, eftersom de är inarbetade och det inte finns starka skäl emot.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 6 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## 2 Nationella intressen i svensk politisk tradition

En intressestyrd säkerhetspolitik har såväl starka som svaga traditioner i Sverige. Starka genom att de styrt mycket av politiken de senaste 200 åren. Svaga genom att man länge har undvikit att offentligt tala om detta.

Det var först år 2009 som Försvarsmakten explicit fick uppgiften att värna svenska nationella intressen. Öppna referenser till att Sverige har nationella intressen hade också funnits i försvarsbetänkanden, tal och artiklar tidigare, men mycket sparsamt. Under hela det kalla kriget kunde man bara hitta enstaka explicita omnämnanden i officiell text.<sup>11</sup> Detta har flera skäl, varav några uppmärksammas nedan.

Sedan intressebegreppet vunnit burskap under regeringen Reinfeldt har också, intressant nog, politiska mål som egentligen snarare skulle kunna kallas värden eller värderingar betecknats som intressen i officiella dokument.<sup>12</sup>

### 2.1 Undén-Palmelinjen och tystnaden om nationella intressen

Sedan mitten av 1960-talet har den offentliga bilden av svensk utrikespolitik dominerats av en värderingsbaserad, idealistisk och altruistisk linje som ofta associeras med Olof Palme. Linjen var/är starkt ideologisk och har moraliska anspråk. Internationell solidaritet, oegennyttan och avståndstagande från stormakternas omoraliska intressepolitik var särskilt framträdande element. Små och utsatta folk och länder skulle försvaras. Sverige bedrev inte intressepolitik, utan gjorde det som var moraliskt och politiskt rätt, var budskapet.

Palmelinjen gav svensk utrikespolitik en air av rättrådighet och moralisk upphöjdhed som den tidigare versionen av neutralitetspolitik, uppkallad efter den mångårige och inflytelserike utrikesministern Östen Undén, hade saknat. Den idealistiska Palmelinjen var också på ytan den Undénska realismens och intressepolitikens antites. Den nya linjen växte snart samman med välfärdsstaten och moderniteten till en ny nationell identitet.<sup>13</sup> I en offentlighet som dominerades av denna Sverigebild blev resonemang om att också Sverige hade nationella intressen som borde påverka politiken ytterst opassande.<sup>14</sup> De förekom därför mycket sparsamt i debatten.

<sup>11</sup> Här skulle jag helst vilja belägga påståendet med explicita och utförliga referenser. Men att visa att något (nästan) inte förekommer i officiell text under hela det kalla kriget skulle föra för långt. Inom ramen för min doktorsavhandling gick jag igenom all relevant offentlig svensk säkerhetspolitisk doktrin under perioden 1949-1989 och hittade ytterst få exempel på detta. Se Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's Reserve Option of Wartime Help from the West* (Stockholm: Santérus, 2006), Kap. 3, 4.

<sup>12</sup> Exempelvis i Skr. 2007/08:51, "Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet".

<sup>13</sup> Alf Johansson, "Neutralitet och modernitet: Andra världskriget och Sveriges nationella identitet", i Bo Huldt och Klaus-Richard Böhme (ed.), *Horisonten klarnar: 1945 – Krigsslut* (Stockholm: Probus, 1995); Nils Andrén, *Säkerhetspolitik: Analyser och tillämpningar* (Stockholm: Norstedts juridik, 1997), s. 84-91; Michael af Malmborg, "Neutraliteten och den svenska identiteten", *Internationella Studier* 2000:1.

<sup>14</sup> På diplomatspråk skulle man säga anatema.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 7 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Palmelinjens småstatsidealism gällde i första hand stridsfrågor i fjärran länder, och den så kallade Nord-Syddimensionen. I frågor som gällde närområdet och vår egen säkerhet härskade dock fortfarande Undéns hårdkokta småstatsrealism. Kombinationen av en värderingsbaserad politik i fjärran Nord-Syd frågor och en intressebaserad politik för säkerheten i närområdet har kallats Undén-Palmelinjen.<sup>15</sup> Som exempel på att Undénlinjen fortfarande styrde närområdespolitiken så undvek regeringen i det längsta att kritisera Sovjetsystemet och blundade för de baltiska folkens öde.<sup>16</sup> Eftersom skälet till denna tystnad var intressepolitiskt – att inte förarga Kreml – så undvek man även att tala klarspråk om skälen för sin tystnad. Motsvarande gällde under 1980-talet västliga, främst amerikanska, örlogsbesök som kunde tänkas ha kärnvapen ombord. Trots att besöken blev föremål för omfattande protester och förföll strida mot regeringens anti-kärnvapenlinje så fick de fortgå. Att skälet var att Sverige behövde amerikansk flottnärvaro i Östersjön som motvikt till det sovjetiska inflytandet kunde inte sägas offentligt.

Redan innan Palmelinjen hade givit Undénlinjen en moralisk fasad hade regeringen i hemlighet givit klartecken till förberedelser för krigstida samverkan med västmakterna, trots att detta stred mot den officiella neutralitetspolitiken.<sup>17</sup> Skälen till detta var intressepolitiska – att balansera det sovjetiska inflytandet och att ha en nödutgång om neutralitetspolitiken skulle misslyckas. Men varje diskussion om svenska säkerhetsintressen som gick bortom ytfenomenet riskerade att komma in på mycket minerad mark, och undertrycktes därför.<sup>18</sup>

Undén fullföljde en småstatsrealistisk linje som har kallats 1812 års politik (se bilaga 3). Den linjen föreskrev att egna säkerhetsintressen skulle styra, vid behov också på grannländers och grannfolks bekostnad. Så skedde också vid ett antal tillfällen under 1800-talet och under det andra världskriget.<sup>19</sup> Denna politik kanske var klok, men den var inte vacker ur moralisk synpunkt, och därför något man talade tyst om.

Fram till att Palmelinjen på sätt och vis demokratiserade utrikespolitiken genom att göra den öppet politisk var detta också frågor som främst diskuterades mellan experter i slutna rum. Det fanns inget behov av någon offentlighet i utrikespolitiken, tyckte inte minst Östen Undén.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Se Robert Dalsjö, "Three underlying tensions in Swedish neutrality during the Cold War" i Kent Zetterberg (ed.) *Från krigets Gustaf II Adolf till fredens Carl XVI Gustaf* (Stockholm: FHS, 2009)

<sup>16</sup> Det fanns tillfällen när regeringen offentligt tog avstånd från sovjetiskt agerande, t.ex. efter Prag 1968 eller efter ubåtsskyddskommissionens rapport 1983.

<sup>17</sup> Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West* (Stockholm: Santérus, 2006)

<sup>18</sup> Det här är sannolikt en av orsakerna till att svenska universitet och högskolor visat ett anmärkningsvärt ointresse för konkret säkerhetspolitik. Att ge sig in på säkerhetspolitikens minfält var ett självmordsuppdrag. Jämför reaktionerna på professor Kjell Goldmanns inhopps i den säkerhetspolitiska debatten sommaren 1983, som återges i Wilhelm Agrell, *Fred och Fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000* (Lund: Historiska media, 2000), s. 250-261.

<sup>19</sup> Krister Wahlbäck, "Nordisk solidaritet – en problematisk historia" i (ed.) Bo Hugemark, *Till Bröderna hjälp* (Stockholm: KKrVA, 2011)

<sup>20</sup> Dalsjö, *Life-Line*..., not 105, s. 90.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 8 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

### 3 Tre typer av källor till kunskap om nationella intressen

Under de decennier då Undén-Palme-linjen rådde fanns alltså dubbla motiv till att inte tala offentligt om svenska nationella intressen. Något hårdraget skulle man kunna säga att enligt Palmelinjen hade Sverige inte intressen, bara värderingar. Enligt Undénlinjen hade vi i Sverige visserligen intressen, men sådant talade man inte om offentligt.<sup>21</sup> Dessa starka tabun betydde att ämnet svenska nationella intressen var ett vitt fält i svensk förvaltning och offentlighet efter det kalla kriget, och att det inte fanns någon intellektuell infrastruktur på området.

Sedan slutet på 00-talet talar staten Sverige öppet om att den har nationella intressen, ger exempel på dessa, och säger implicit att det är legitimt att intressen påverkar policy och styr ett av statens främsta maktinstrument - Försvarmakten. Men redovisningen av intressen i officiell text är inte – åtminstone hittills – så uttömmande och så konkret att den ensam kan ge ledning för konkret verksamhet i Försvarmakten. I avvaktan på att regeringen ger närmare direktiv om detta så måste man, för att kunna närma sig frågan, använda fler typer av källor för förtydligande/konkretisering av intressena.

Tre huvudtyper av källor till kunskap om svenska nationella intressen finns då tillgängliga i dagsläget: officiell deklatorisk doktrin, verkligt agerande - dvs. faktisk policy - under längre tid, och strategisk analys av aktuella realpolitiska förutsättningar, i kombination med aktuella policyuttalanden. En fjärde typ är tänkbar, nämligen hemlig operativ doktrin.<sup>22</sup>

#### 3.1 Deklaratorisk doktrin

I försvarsbeslutet 2015 görs för första gången ett försök att samlat lista svenska värden och intressen:

Som Försvarsberedningen har anfört värnar Sverige sina grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Grundläggande intressen är att upprätthålla och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet. En världsordning med sin grund i folkrätten för att uppnå fred, frihet och försoning, samt ett stabilt och förutsägbart närområde är svenska intressen. Vi vill upprätthålla och säkra vår försörjning, handel samt bi- och multilaterala relationer och institutioner.<sup>23</sup>

Denna lista är dock på intet sätt uttömmande, flera intressen finns listade i försvarsbeslutet, både explicit och implicit, exempelvis en stark transatlantisk länk, frihandel EU-USA, fördjupat samarbete med Nato, och utvecklad förmåga att ge och ta militär hjälp.<sup>24</sup> En noggrann genomgång av hela dokumentet, och av alla relevanta styrdokument, behöver därför göras.

<sup>21</sup> En något frivol jämförelse med den viktorianska erans attityder till sex skulle kunna göras, men jag avstår.

<sup>22</sup> Operativ i statsvetenskaplig mening, inte militär. Det skulle exempelvis kunna betyda att regeringen i en hemlig skrivelse, lämpligen kopplad till försvarsplaneringen, gav försvarsmyndigheterna anvisningar om vilka intressen som skall vara styrande och hur de bör tolkas.

<sup>23</sup> Prop. 2014/15:109, s. 20

<sup>24</sup> Ibid. s. 27, 38, 40, 48, 64.



FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 9 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Att konstruera en lista på nationella intressen ur deklaratörisk doktrin är delvis, men bara delvis, en enkel övning. De primära och sekundära doktrindokument som ska undersökas (t.ex. försvarsbeslut och betänkanden, utrikesdeklarationer, regeringsdeklarationer, linjetal, land- och funktionsstrategier, osv) definieras, genomsöks maskinellt och läses sen nära och noggrant. Närläsning är nödvändigt för att hitta exempelvis implicita syftningar, nyanser och villkorade intressen. Om ytterligare doktrinkällor finns analyseras de också på samma sätt. I vissa fall kan en fördjupad innehållsanalys (se kapitel 5) vara nödvändig för att klarlägga de möjliga verkliga betydelser som ligger bakom de officiella formuleringarna. Efter en grovsortering vidtar sen analys och värdering av de olika intressena, med hjälp av de sorteringsverktyg som behandlas i kapitel 4. Resultatet blir en första lista som kan delas in på olika sätt beroende på vad syftet är.

### **Tabell 1: EXEMPEL på svenska nationella intressen som kan utläsas ur aktuell doktrintext**

(Baserat på försvarsbesluten 2009 och 2015, med förarbeten<sup>25</sup>)

- Befolkningens liv och hälsa
- Sveriges fortbestånd
- Politiskt oberoende
- Fri sjöfart och luftfart
- Handlingsfrihet, även om utsatt för påtryckningar
- En stark transatlantisk länk
- Ett nära och gott förhållande till USA
- Ett stabilt och förutsägbart närområde
- Säkra strategiska flöden
- Ett starkt FN och en världsordning byggd på folkrätt, demokrati och fred.

Listan är här bara en ofullständig uppräkningslista av exempel, inget försök har gjorts att analysera eller värdera intressena.

## **3.2 Verkligt agerande**

Det faktum att det under mycket lång tid inte funnits någon offentlig diskussion om svenska nationella intressen betyder inte att intressen inte funnits, eller att de inte styr politiken. Tvärtom. Om man studerar det som kallas de långa linjerna i svensk utrikes- och säkerhetspolitik under de senaste 200 åren finner man en anmärkningsvärd kontinuitet, som antingen måste vara uttryck för nationella intressen, för en fast

<sup>25</sup> Prop. 2008/2009: 140; Prop. 2014/15:109, samt de rapporter från Försvarsberedningen som föregick dessa.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 10 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

förankrad uppfattning om nationella intressen, eller för mycket ingrodda attityder. Det går därmed att utifrån en bild av den faktiskt förda politiken konstruera en bild av de intressen som varit styrande för politikens utformning.<sup>26</sup> Den bild av de långa linjerna i svensk utrikespolitik som här har använts – med tyngdpunkt på 1812 års politik i olika varianter - framgår av Bilaga 3.

Vilka slutsatser kan då dras angående Sveriges nationella intressen av dessa historiens långa linjer? Vissa bestående drag i svensk utrikespolitik kan obetviveligen ses som uttryck för nationella intressen, och har också bekräftas som sådana i analys, historieskrivning och memoarer.

**Tabell 2: EXEMPEL på svenska nationella intressen som kan utläsas ur verkligt agerande historiskt**

(Verkligt agerande/förd politik sedan 1812 enligt bilaga 3.)

- Sverige ska inte avge löften/ingå allianser, utan bevara egen politisk handlingsfrihet
- Sverige ska acceptera att Ryssland dominerar närområdet, och i det längsta undvika konflikt med Ryssland
- Ryssland ska tro på att inga hot mot Ryssland kommer att utgå från Sverige.
- Goda förbindelser med västliga stormakter som kan motbalansera ryskt inflytande
- Östersjön bör ha ställning av fritt hav, och västlig flottvärvar välkomnas
- I händelse av krig med Ryssland ska vi kunna få västlig hjälp
- Sverige ska inte för andra staters skull, även grannars, ta risker med sin egen säkerhet
- Folkförsörjningen måste tryggas bäst möjligt
- Näringslivet ska ha tillgång till nödvändiga export- och importmarknader, inkl. råvaror och teknologi.

Listan är här återigen bara en ofullständig uppräknning av exempel, inget försök har gjorts att analysera eller värdera intressena. Det bör också noteras att hänsyn här inte har tagits till intressen eller intresseförskjutningar som har uppkommit på grund av geopolitiska och inrikespolitiska förändringar de senaste 25 åren. Dessa behandlas i stället nedan.

<sup>26</sup> Jfr Krasners empirisk-deduktiva metod, enligt Burchill, s. 48.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 11 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

### 3.3 Strategisk analys

Detta är den tredje och sista källan till kunskap om konkreta svenska nationella intressen. Den behövs därför att de två första källorna i vårt fall inte kommer att vara uttömmande eller tillräckligt klargörande, särskilt vad gäller aktuella nationella intressen i en tid när mycket snabbt förändras. Återigen kan en fördjupad innehållsanalys ( se kapitel 3) vara nödvändig för att klarlägga de möjliga verkliga betydelser som ligger bakom de officiella formuleringarna. Som kunskapskälla innehåller den strategiska analysen nödvändigtvis ett större element av subjektivitet än de båda föregående. Det finns knappast någon annan väg här än att kombinera en grupp personer med ingående kännedom om realismens grundtankar, om geopolitik, om historia, om aktuella strategiska förhållanden och trender i policy, och låta gruppen utifrån det föra rimlighetsresonemang.<sup>27</sup> Det är här man kan föra in de av de senaste årens förändringar av policy som kan tänkas vara beständiga, men ännu inte hunnit ge tillräckligt avtryck i historien. Resultatet av analysen återges i tabell 3.

#### **Tabell 3: EXEMPEL på möjliga svenska nationella intressen härledda ur strategisk analys**<sup>28</sup>

Återigen är listan här bara en ofullständig uppräknig av exempel, men nu med det viktiga tillägget att den **bara ska ses som illustrativ**, eftersom den inte gjorts i en noga utvald grupp, efter en strukturerad metod och itererats. Därmed är utrymmet för slump och subjektivitet mycket större. Även denna gång har inget försök har gjorts att analysera eller värdera intressena. Samtidigt har sådana intressen som också kan bokföras under ”suveränitet” och suveräna intressen” utelämnats. Listan är på inget sätt komplett.

#### **Tabell 3:**

- Ett så nära säkerhetspolitiskt förhållande till USA som möjligt.
- Hög interoperabilitet (*plug and play*) med militär hjälp som kan ges.
- Största möjliga egna handlingsfrihet, även positiv sådan

<sup>27</sup> Erfarenheter från framtagning och tillämpning av den metod (ISI-metoden) som utvecklades för att välja de krisfall som skulle bli föremål för förberedande insatsplanering inför NBG 08 visar bl.a. att gruppmedlemmarnas kompetenser bör komplettera varandra, men också överlappa, att de måste vara rimligt bekanta med och respektera varandra, att medlemmarna inte bör vara alltför samstämda, att de i görligaste mån ska vara befriade från officiella uppfattningar och bindningar. Erfarenheterna visar också att en strukturerad metod bör användas för att minska utrymmet för subjektivitet, att mötena helst bör ske på neutral mark, och att processen bör upprepas flera gånger med små ändringar av grupsammansättningen. Robert Dalsjö, *ISI-metoden: ett rätt lyckat hastverk*. PPT april 2009, FOI/Fö. En likande metod verkar ha använts i en workshop 2009 för att ta fram gemensamma nordiska intressen. Se Mike Winnerstig, *Nordic Mutual Interest – A First Assessment Report from a workshop under the NORDSUP auspices* FOI-R—2870—SE (Stockholm: FOI, 2009).

<sup>28</sup> Samtliga punkter kan beläggas/motiveras, men det skulle kräva mer tid. För den intresserade utgör det som i media kallats Hultqvistdoktrinen en bra början. Se *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33 (Stockholm, RK/Fö, 2013); beslutet att delta i NRF/RFP; *Försvaret av Sverige: Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20 (Stockholm: RK/Fö, 2014); Forsvarsmaktens pressmeddelande 150520 om Baltops 2015 (<http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2015/05/forsvarsmakten-bygger-sakerhet-tillsammans-med-andra/>); Prop. 2014/15:109, genomgående, men ssk. Kap 4 och 5; *Samförståndsavtal med Nato om världsstöd*, Ds 2015:39; Åsa Lindestam, Olle Thorell, ”Nato vore för byråkratiskt vid kris”, *Västmanlands Läns Tidning* 18/8 2015; Peter Hultqvist, ”Sveriges militära samarbete med Nato måste fördjupas”, *Dagens Nyheter* 30/8; Annika Nordgren Christensen, ”Hultqvistdoktrinen”, blogginlägg 31/8 2015 på <http://annikanc.com>; Peter Wolodarski, Sverige riskerar hamna i en farlig gråzon”, *Dagens Nyheter* 9/9 2015; Lördagsintervju i SR/P1 med Peter Hultqvist 19/9 2015, <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/604463?programid=3071>; Carl Hvenmark Nilsson, Sweden’s Evolving Relationship with NATO and its Consequences for the Baltic Sea Region, blogginlägg på [www.csis.org](http://www.csis.org) 151007.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 12 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

- Ingen rysk intressesfär i östra Europa
- Att Ukraina är självständigt från Ryssland och orienterad mot väst (EU+ Nato)
- Ingen konflikt med Finland, Norge eller Danmark i säkerhetspolitiska frågor
- Tillgång till västlig teknologi för militära och civila ändamål
- Mycket nära militärt samarbete med Finland
- Säkra kompetensen hos utvalda försvarsindustrier

De nationella intressen som framgår av de senaste försvarsbesluten, och de som kan analyseras fram ur dagens realpolitiska läge, skiljer sig på några punkter från de intressen som kan deduceras från de gångna 200 årens svenska utrikespolitik. Som så ofta i svensk säkerhetspolitik gäller det den närmast eviga frågan (sedan år 1240, även om det då var Novgorod) om Ryssland, dess natur och hur det bäst bör hanteras.

I nästan 200 år har den centrala tanken i svensk säkerhetspolitik varit i att det längsta undvika en konflikt med Ryssland, genom att blidka den östliga stormakten.<sup>29</sup> Detta har förutsatt att Ryssland har varit en defensiv makt inriktad på att bevara *status quo*, vars förtroende – eller bevågenhet – det går att vinna och det lönar sig att vinna. Avskräckning, genom egen militär förmåga och genom fjärran informell skyddsmakts, har varit det sekundära spåret och en reservoption.

Nu håller Sverige på att byta fot i säkerhetspolitiken. En tyngdpunktsförskjutning har helt klart skett vad gäller synen på Ryssland, som alltmer uppfattas som en aggressiv och revisionistisk stat (vill ändra *status quo*), vilken bäst hanteras genom avskräckning. I vårt nuvarande tillstånd av militär svaghet kan vi dock inte åstadkomma nämnvärd avskräckning på egen hand, och är därför beroende av den informella skyddsmaktens lånestyrka. Därav både regeringen Reinfeldts och regeringen Löfvéns många signaler om den transatlantiska länken, ett nära förhållande till USA, världlandsavtal, osv<sup>30</sup>.

Problemet är att dels är skyddsmaktens resurser hårt ansträngda med annat, dels är det osäkert om vi kan räkna med hjälp utan ett formellt alliansmedlemskap. Och även om tanken att inte provocera Ryssland kanske är på väg från huvudlinje till sekundärt spår i säkerhetspolitiken, så är det fortfarande en stark strömning i det svenska samhället. Det tar på många håll emot att reducera den till sekundär betydelse. Men det går inte att ha två huvudspår, både avskräckning och förtroende. Det är om detta val som den aktuella debatten om vår säkerhetspolitik i grunden handlar.

<sup>29</sup> Johan Jörgen Holst myntade dikotomin *avskräckning* och *beroligelse* för att beteckna de nordiska ländernas politik gentemot Sovjetryssland. På svenska översätts oftast *beroligelse* något oegentlig med "förtroende". Som Krister Wahlbäck dock påpekade försöker man lugna björnen, inte vinna dess förtroende. Wilhelm Agrell har i stället föreslagit "blidka", vilket bättre fångar essensen i både 1812 års politik och i Paasikivi-Kekkonenlinjen.

<sup>30</sup> Se *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33 (Stockholm, RK/Fö, 2013); beslutet sommaren 2013 att delta i NRF/RFP; *Försvaret av Sverige: Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20 (Stockholm: RK/Fö, 2014); Försvarsmaktens pressmeddelande 150520 om Baltops 2015 (<http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2015/05/forsvarsmakten-bygger-sakerhet-tillsammans-med-andra/>); Prop. 2014/15:109, genomgående, men ssk. Kap 4 och 5; *Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd*, Ds 2015:39; Åsa Lindestam, Olle Thorell, "Nato vore för byråkratiskt vid kris", *Västmanlands Läns Tidning* 18/8 2015; Peter Hultqvist, "Sveriges militära samarbete med Nato måste fördjupas", *Dagens Nyheter* 30/8; Annika Nordgren Christensen, "Hultqvistdoktrinen", blogginlägg 31/8 2015 på <http://annikanc.com>; Peter Wolodarski, Sverige riskerar hamna i en farlig gråzon", *Dagens Nyheter* 9/9 2015; Lördagsintervju i SR/P1 med Peter Hultqvist 19/9 2015, <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/604463?programid=3071>; Carl Hvenmark Nilsson, "Sweden's Evolving Relationship with NATO and its Consequences for the Baltic Sea Region", blogginlägg på [www.csis.org](http://www.csis.org) 151007.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 13 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## 4 Hjälpmedel för indelning och värdering av intressen.

En bruttolista på Sveriges nationella intressen blir lätt en väldigt vildvuxen bukett, som behöver ordnas och arrangeras, kanske också tuktas. Som hjälp i detta arbete behövs olika indelningsgrunder och sorteringsverktyg. Som nämndes inledningsvis verkar det inte finnas något etablerat och allmänt accepterat system för att analysera och klassificera nationella intressen med rimlig upplösning, än mindre ett sådant som är tillämpligt på den svenska Försvarsmaktens behov. Det har därför blivit nödvändigt att konstruera en begreppsapparat eller en verktygslåda för att gripa sig an problemet. Denna avspeglar uppdragets dubbla natur – att både utforska begreppet nationella intressen i sig och att försöka närma sig de svenska nationella intressen som är av särskild relevans för Försvarsmakten. De verktyg som presenteras nedan bör, om inte annat sägs, ses som helt separata från varandra. Kapitlet som helhet rör sig inom realismens världsbild, om inte annat sägs.

Vilka av verktygen i lådan som bör användas och i vilken ordning bör styras av syftet med analysen. En lista på aktuella nationella intressen av relevans för Försvarsmakten kommer delvis att se annorlunda ut än en lista som görs för Exportkreditnämnden, eller för Riksbanken, eller för MSB. Unionen av alla sådana intressen utgör då en bild av Sveriges samlade nationella intressen.

Men i vart fall bör två typer av indelningsgrunder normalt ligga i botten, i kombination med varandra: intressenas **inneboende vikt** eller **betydelse**, och vilka **sakområden** intressena faller under. Så långt finns också en etablerad syn inom praktik och diskurs. Vilken av dessa båda man börjar med är närmast en smaksak, men oavsett hur man gör går det att lätt att konstruera figurer eller tabeller med betydelse/vikt på den ena axeln, och sakområden på den andra.

### Graf 1, indelning efter vikt/betydelse och sakområden

#### Vikt/betydelse



Efter denna grovsortering kan sedan ett antal andra verktyg användas för finsortering och värdering av de intressen som är särskilt intressanta, eller annorlunda uttryckt, för

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 14 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

att vaska fram det man letar efter. Här märks en värdering av vilka intressen som är **hotade**, som är **påverkbara**, och som är **aktuella** på agendan. Men det kan också vara intressant att se vilka intressen som är **instrumentella**, dvs. som är delar i mål-medelhierarkier och i så fall på vilken nivå, vilka intressen som **konkurrerar** och som **sammanfaller** med varandra, vilka som är föremål för **rivalitet** mellan olika aktörer, och vilka intressen som Sverige har **gemensamma** med andra länder och vilka som vi är (nästan) **ensamma** om.

I syfte att förenkla framställningen, och det analyschema denna landar i, så utvecklas i detta memo fortsättningsvis endast fyra indelningsgrunder: **vikt/betydelse**, **sakområde**, **hot/möjlighet**, och **påverkbarhet**.

Slutligen bör man betänka att mycket av analysen och värderingen av olika intressen är avhängigt av vilka **premiss** som ligger till grund för den, och av den **situation** för vilket analysen görs. Analysen ger sannolikt mycket olika utfall om den görs för fredsförhållanden, för kris eller för krig. Under egen rubrik presenteras några tankar om har man kan se på detta.

## 4.1 Sakområden

Ett mycket vanligt sätt att göra en bred bukett av intressen mer hanterlig är indelning och gruppering efter sakområden. Det finns två huvudtyper av sådana indelningar. Den första typen finns, exempelvis, i rapporten från den namnkunniga amerikanska kommitté som vid millennieskiftet granskade USA:s nationella intressen. Där grupperas USA:s intressen först i geografiska områden efter region (Europa, Mellersta östern, osv.). De intressen som inte passar väl in i en sådan indelning grupperas funktionellt (kärnvapen, handel, terrorism, cyber, osv).<sup>31</sup> Inom varje sakområde kan sedan intressena viktas, värderas och rangordnas efter betydelse/vikt, därefter utifrån andra kriterier.

En annan typ av indelning, lämplig även för stater som inte är världsmakter, är i sakområdena överlevnad/säkerhet, välstånd och värden.<sup>32</sup> Inom varje sakområde kan sedan intressena viktas, värderas och rangordnas, först efter betydelse/vikt och sedan efter andra lämpliga kriterier, precis som ovan. En indelning i sakområden enligt denna modell kommer i sig ha en viss överlappning med en värdering av intressena efter vikt/betydelse, eftersom de olika sakområdena traditionellt tillmäts olika vikt/betydelse. Jämförelser av intressena över sakområdesgränserna kan och måste dock göras för att kunna bedriva praktisk politik, eftersom exempelvis säkerhetsintressen kan komma att ställas mot handelsintressen.

## 4.2 Vikt/betydelse

I länder som har en lång och utvecklad tradition av att formulera policy i intressetermer, t.ex. USA och Storbritannien, görs ofta en gradering eller värdering av intressen i olika kategorier beroende på deras inneboende vikt eller betydelse. I den amerikanska

<sup>31</sup> *America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests* (N.p.: n.p., 2000). <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.pdf> (hämtad 2015-08-26).

<sup>32</sup> Denna indelning används i senaste upplagan av USA:s nationella säkerhetsstrategi, *National Security Strategy*, February 2015, [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf) (hämtad 2015-09-03)

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 15 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

rapporten från 2000 betonades behovet av att genom hierarkisk indelning skilja på intressen av olika dignitet:

*Vital interests are necessary to enhance America's survival. Extremely important interests would prejudice but not imperil the United States. Important interests would, if compromised, have major negative consequences for the United States. Secondary interests are desirable conditions, but have little direct impact on the United States.*<sup>33</sup>

I rapporten görs först en indelning efter geografiska och funktionella sakområden, därefter rankas intressena inom varje sakområde i ovanstående kategorier efter vikt. Ett exempel:

## **EUROPE AND NATO**

### **Summary of US National Interests at Stake**

#### Vital

- *That the European allies survive as free and independent states.*
- *That the North Atlantic Alliance remain a powerful and effective political-military alliance linking Europe and North America, with increasing geographic scope and mission beyond Europe.*

#### Extremely Important

- *That the conflict in former Yugoslavia not spread beyond its borders.*

#### Important.

- *That the post-communist states of Central and Eastern Europe continue to be integrated into European and Atlantic institutions.*
- *That the European Union be a responsible free trading partner.*
- *That the conflicts in the Balkans be settled, with NATO and US credibility intact and at a sustainable long-term cost.*<sup>34</sup>

Det vanligaste är att man i värderingen av intressenas vikt/betydelse utgår från det rena intressets inneboende vikt/betydelse, d.v.s. ”hur viktigt är A?”, och inte på detta stadium väger in huruvida det aktuella intresset är hotat eller inte. Det är också vanligt att man inte är helt tydlig med vad som är subjektet - är det statens överlevnad, eller nationens, eller medborgarnas?

Uttrycket “vitala nationella intressen” används inte sällan slarvigt. Strikt talat är det sådana intressen som stater inte bara är beredda att gå i krig för, utan också som handlar om staters liv och död. Uttrycket bör därför inte användas lättvindigt. Sen är det en annan sak att stater ibland går i krig för annat än vitala intressen. Stormakter tenderar att ha

<sup>33</sup> Den senare delen av citatet är hämtat från en abstract på nätet som gäller en tidigare version av rapporten <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=189698>; *America's National Interests...*

<sup>34</sup> *America's National Interests*, s. 29f.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 16 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

listor på ”vitala” nationella intressen som går bortom den egna överlevnaden och också omfattar bibehållandet av stormaktsställningen, samt intressen bortom detta.

Ibland kan dock intressen av lägre egentlig dignitet få större betydelse genom att de utgör instrument för skyddet, eller främjandet, av högre rankade intressen. Ett aktuellt exempel kan användas som illustration: Att Estland inte åter ockuperas av Ryssland kan ses som ett vitalt estniskt intresse, men inte ett vitalt amerikanskt intresse. Det anses dock vara ett vitalt amerikanskt intresse att förhindra att Väst- och Centraleuropa behärskas av en mot USA fientlig hegemon, vilket för närvarande är Ryssland. USA:s främsta instrument för att förhindra detta är Nato. Och eftersom Estland är medlem av Nato har USA förbundit sig att vid behov gå i krig för Estland. USA:s trovärdighet som maktspelare och dess globala maktställning har därmed kopplats till Estlands skydd och försvar mot yttre hot. Men detta samband gäller också i omvänd riktning. För Ryssland skulle intäkten av att ockupera eller dominera Estland inte bara vara att man skjuter fram sina linjer 20-30 mil, utan också att man bryter USA:s trovärdighet, och därmed mycket av dess maktställning i Europa och globalt.

I detta exempel är det trovärdigheten som aktör på den internationella arenan som utgör länken mellan lägre och högre rankade intressen. USA satsar sin trovärdighet i potten i spelet om Estlands säkerhet, och minskar därmed – *ceteris paribus* – både de resurser som krävs och risken att få sin hand synad. Men om handen ändå skulle bli synad och befinnas för svag så är inte bara Estlands frihet som är i fara, utan också USA:s internationella ställning, även globalt.

### 4.3 Hot/Möjlighet

En grundläggande distinktion är mellan intressen som är hotade på något sätt – åtminstone latent – och sådana som inte är det. Hot och rivalitet sammanfaller ofta, men man bör hålla i minnet att hot kan emanera från annat än rivaliserande aktörer, t.ex. från ett mycket smittsamt och farligt virus, eller från en teknikutveckling som omintetgör en hel exportbransch. Likaså kan man tänka sig att det råder rivalitet om intressen utan att något egentligt hot mot intressena föreligger för tillfället.

Självklart finns det en länk mellan upplevda hot mot nationella intressen och behov av åtgärder för att skydda dem, men länken är inte enkel eller självklar. Vissa intressen anses så viktiga att även ett potentiellt hot med låg sannolikhet föranleder motåtgärder, men graden av gardering är ofta situationsberoende. Intressen som i normalfallet kan tyckas oproblematiske och ohotade, såsom svensk demokrati och suveränitet, kan i ett krisläge vara hotade och behöva skyddas aktivt, med hög prioritet mot olika typer av hot.

Eftersom intressen inte behöver vara defensiva, även om de vanligen formuleras så, har denna dimension också en offensiv spegelbild. Intressen kan genom omständigheter eller planering/åtgärder komma i spel så att det finns möjlighet eller tillfälle att förstärka eller flytta fram de egna positionerna.



FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 17 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

#### 4.4 Påverkbarhet

Ett annat verktyg kan vara att se på i vilken mån hot mot olika intressen kan påverkas (skyddas mot hot, eller främjas), av staten ensamt eller tillsammans med/via andra. Vissa hot mot intressen ligger det inom statens förmåga att möta effektivt, andra kanske delvis, ytterligare andra kanske bara kan hanteras tillsammans med eller via andra stater. Men vissa hot kan inte alls avvärjas. Intressets inneboende vikt/betydelse, hotet mot intresset, och möjligheterna att effektivt motverka det behöver inte vara i paritet. Ett stopp för Golfströmmen, en dödlig pandemi, ett stopp för internationell sjöfart, ett globalt kärnvapenkrig, eller ett stort meteoritnedslag, är alla exempel på saker med katastrofala konsekvenser för Sverige om de skulle inträffa. Men staten Sverige kan bara marginellt – om alls – påverka sannolikheten för att dessa hot blir verklighet. Och hot man inte kan göra något åt är det mänskligt att strunta i. Frankel drar av detta slutsatsen, vilket nog också gäller i praktiken, att en stats intressen i praktiken är proportionella mot dess maktbas. Ju mäktigare stat, desto bredare intressen, och omvänt.<sup>35</sup>

Möjligen kan vi inrikta oss på att minska och hantera konsekvenserna av hot vi inte kan avvärja. Självfallet så är också möjligheterna att bära av eller hantera olika hot avhängigt av vilket pris man är villiga att betala för detta, och vilka risker man är beredd att ta i olika hänseenden. Den upplevda sannolikheten för olika hot påverkar rimligen detta, liksom självfallet betydelsen av de intressen som hotas. En annan möjlighet är att välja att skydda/främja intresset tillsammans med andra som delar detta intresse, och som kanske har tillräckliga resurser att hantera det.

#### 4.5 Situation: Fred, Kris och Krig

Eftersom graden av hot mot ett visst intresse kan skilja sig mycket beroende på den situation som staten befinner sig i, så finns det anledning att skilja på intresserankningar för olika lägen. En lista på aktuella svenska nationella intressen i händelse av en allvarlig säkerhetspolitisk kris skulle skilja sig högst betydligt från en lista som gäller under normalförhållanden. En lista för krigsförhållanden skulle skilja sig än mer. Nationella intressen skulle i högsta grad finnas även i händelse av krig, krig är ju politikens fortsättning med andra medel. För en stat – särskilt en mindre stat – som befinner sig i krig skulle en korrekt analys av vad som då utgör nationella intressen vara av utomordentlig betydelse, och behöver uttryckas i krigsmål och i riktlinjer för krigföringen. Små stater har inte råd att välja fel.

Realistiska teoretiker fokuserar gärna sina resonemang på de stora och tunga frågorna – staters liv och död, säkerhet, samt makt och inflytande. Realistiska praktiker har naturligtvis dessa i åtanke, men i vardagslag och i fredstid dominerar oftare andra intressen den operativa politikens agenda: ekonomisk utveckling, inklusive tillgång till marknader och råvaror, konkurrenskraft och export, internationell ställning, inflytande och anseende, osv. Dessa framhålls ofta som nationella intressen, och är det ofta också, men kanske av lägre dignitet än frågor om statens liv och död. Vilken kategori som får mest uppmärksamhet och högst prioritet beror på situationen i omvärlden och i landet.

<sup>35</sup> Frankel, s. 69ff. Detta strider dock mot tanken på att intressen finns i objektiv mening, oavsett möjlighet att påverka dem. Se bilaga 2.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 18 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Ett fruktbart sätt att se på detta kan vara att göra en analogi med Maslows behovshierki. Om de grundläggande behoven (överlevnad, föda, fysiskt skydd, fortplantning) är tillgodosedda kan individen eller gruppen ägna sig åt "högre" behov, såsom materiellt välstånd, anseende och självförverkligande. Men i det ögonblick de grundläggande behoven hotas så åker aktören nerför Maslowtrappan; de basala behoven får då högsta prioritet och styr beteendet i mer primitiv riktning. På ett liknande sätt kan man se staters olika typer av nationella intressen och värderingar. Om djupaste fred råder och ekonomin är god kan man ägna utrikespolitiken åt att bättra på sitt anseende och förbättra världen. Men om ekonomin krisar allvarligt, eller om främmande makt hotar, tar försörjning och säkerhet över. Att förbättra världen kan då te sig mindre viktigt och pressande.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Denna analogi bygger på en tanke framförd av Håkan Wilson i en C-uppsats i statskunskap vid Uppsala universitet varen 1986. Wilsons ansats var att inte se de olika teorierna om internationell politik som alternativ, utan som komplement till varandra. Vilken teori som bäst förklarade staters beteende berodde på vilken situation staten befann sig i och vilka värden som stod på spel, analogt med Maslows behovshierarki. Wilsons modell har här tillämpats på olika kategorier av nationella intressen. Spår av denna typ av tänkande kan också hittas hos Morgenthau och finns explicit i *America's National Interests...*, 16.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 19 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## 5 Behovet av fördjupad innehållsanalys

Det är snarare regel än undantag i officiella texter att nationella intressen formuleras i positiva och oprecisa termer: ”fred och välstånd”, ”tryggade strategiska flöden”, ”ett stabilt och förutsägbart närområde”. Dessutom använder många inom försvars- och utrikessektorn ett kodspråk som bara fullt ut förstås av invigda; hur många vanliga svenskar förstår egentligen innebörden av den nu så vanliga termen ”den transatlantiska länken”?

Bruket av oprecisa formuleringar kan ha flera orsaker. För det första har formuleringarna innan de når allmänheten vanligen tvättats i tre-fyra filter: sekretess, diplomati, PR/kommunikation, och politik. För det andra är dokument av detta slag ofta kommittéprodukter och det är betydligt lättare att få brett stöd i en grupp för en vag och positiv formulering än för en spetsig och precis. På diplomatspråk talar man om *constructive ambiguity*. Det är således inte säkert att resonemangen har drivits i botten och intressena har preciserats så mycket som det bara går innan tvättningen i filterapparaten börjar.

För det tredje gör en brist på precision att skrivningarna blir mer flexibla och inte måste ändras så ofta om förutsättningarna ändras. Samtidigt får både den politiska ledningen och de tjänstemän som ska implementera policyn större frihet än om den politiska nivån hade givit mycket precisa direktiv. För det fjärde är det inte säkert att den befintliga och vanliga begreppsapparaten räcker till för att fånga det som avses. För det femte undviker man genom oprecisa formuleringar obekväma frågor om vilka utsagda premisser eller antaganden som de formulerade intressena bygger på.

Ett sätt att bringa större klarhet i frågorna är att inte ta en formulering för given, utan att ställa den klassiska frågan: ”Vad är det?” Vad gäller den transatlantiska länken kan svaret göras rätt enkelt och rättframt. Det betyder att USA garanterar Europas säkerhet mot yttre angripare, om nödvändigt över hela skalan upp till de strategiska kärnvapnen. Det betyder också att USA är den maktpolitiskt ledande makten i Europa; dvs. att USA leder och européerna följer. Däri ligger också en gardering mot det som kallas åternationalisering av säkerhetsmönstret, d.v.s. att de europeiska stormakterna åter börjar tävla om vem som är starkast, en dynamik som orsakade århundraden av krig på vår kontinent.

Försvarsbeslutets skrivning om ”ett stabilt och förutsägbart närområde” är knepigare. Vad är det? Stabilt och förutsägbart på vilket sätt? Vilka (slags) förändringar ska förhindras eller försvåras? Förändringar från alla sidor, eller bara från en sida? Bara plötsliga förändringar eller alla förändringar? Bara framtvingade förändringar eller alla? Är det förändringarna i sig som står i centrum, eller möjligheten av sådana förändringar, eller de medel som skulle orsaka förändringarna? Eller handlar det om det möjliga resultatet av förändringarna?

Det hela kan bli analytiskt enklare om man resonerar i mer konkreta termer. Ett annat sätt att säga ”ett stabilt och förutsägbart närområde” är att säga ungefär: ”det nuvarande, för oss gynnsamma, geopolitiska läget i Östersjöområdet ska bestå och befästas”. Detta kan ytterligare förtydligas och delas upp i komponenter på det sätt som utvecklas i tabell 4.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 20 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

**Tabell 4: Illustrativt EXEMPEL på några tänkbara komponenter härledda ur intresset ”ett stabilt och förutsägbart närområde”**

- Baltstaterna och övriga randstater ska vara politiskt, ekonomiskt och socialt stabila
- Baltstaterna och övriga randstater ska entydigt och beständigt höra till Västlägret
- Ryssland ska inte utan att bryta mot regelverk överraskande kunna tillföra betydligt större militära styrkor till regionen än nu
- Ryssland ska inte utgöra en destabiliserande faktor på regionen ur militärt, ekonomiskt eller socioekonomiskt perspektiv

Listan på komponenter skulle kunna göras både längre och spetsigare, men så görs inte här.

Man bör i sammanhanget också vara uppmärksam på att ords betydelse kan förändras och glida. ”Handlingsfrihet” är i svenskt säkerhetspolitisk kontext ett positivt värdeladdat ord som traditionellt främst har betytt ”inte göra några bindande åtaganden till någon”, alltså alliansfrihet/neutralitetspolitik (se bilaga 3). Även när Sverige har ställt en viss handlingsväg i utsikt har regeringen varit noggrann med att den inte *lovar* någonting. Den betydelsen, som skulle kunna kallas negativ handlingsfrihet (avsaknad av bindningar) finns kvar än i dag, vilket framgår av försvarsbeslutets skrivningar om gemensam operativ planering med Finland: ”Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser.”<sup>37</sup>

Men det har också länge funnits en sidobetydelse av det som skulle kunna kallas positiv handlingsfrihet, även om detta länge förnekades officiellt.<sup>38</sup> Positiv handlingsfrihet betyder här att ha flera optioner och att ha dessa så gott förberedda som det går; annorlunda uttryckt att hålla flera dörrar öppna. En möjlig tolkning av huvudsyftena med regeringens säkerhetspolitik och försvarspolitik just nu är att den syftar till att ha både negativ och positiv handlingsfrihet: inte Natoanslutning, men HNS-avtal med Nato, nära förhållande till USA, planera, förbereda och öva för att kunna ge och ta militär hjälp, men inte binda sig för något.<sup>39</sup>

Det finns ytterligare aspekter att beakta i en fördjupad analys, särskilt i en tid av stora förändringar på det säkerhetspolitiska området. En är trender eller förändringstendenser i den relativa vikt som tillskrivs olika intressen. I en dynamisk tid kan en intresseanalys som till stor del baseras på historiska data och geopolitiska konstanter ge en för statisk bild och inte fullt ut fånga upp viktiga förändringar. Men det finns också en fara med att för mycket fokusera på det dagsaktuella, man kan förledas att fästa för stort avseende vid fenomen som senare kommer att framstå som dagsländor. Detta sagt framstår det ändå som nödvändigt att i analysen försöka fånga upp viktiga förskjutningar av intressebilden.

<sup>37</sup> Prop. 2014/15:109, s. 24.

<sup>38</sup> Detta handlar om frågan huruvida Sverige i händelse av krig i omvärlden skulle vara bundet till att föra neutralitetspolitik eller kunna välja att liera sig med västmakterna. Se bilaga 3.

<sup>39</sup> Se referenser i not 28, särskilt de från 2015.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 21 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

I skrivande stund är det tydligt att det är en stigande tendens för bland annat intressena "ett nära förhållande till USA", "ingen rysk intressesfär i Östeuropa", "en trovärdig västlig säkerhetsgaranti till randstaterna", "nära samarbete med Finland" och "hålla hop EU". Det är en sjunkande tendens för de etablerade intressena "inte provocera Ryssland" och särskilt för "samarbeta med Ryssland".

En sista aspekt att beakta är huruvida, och i vilken grad, de förtecknade intressena är avhängiga vissa premisser eller förutsättningar, i Sverige eller i den internationella miljön. Om Putin skulle falla, om EU eller Nato skulle spricka eller paralyseras, eller om en allvarlig kärnkraftsolycka skulle leda till snabbavveckling, hur skulle då listan på svenska intressen påverkas? Vilka skulle falla bort, vilka skulle vara kvar, vilka skulle tillkomma?

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 22 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## 6 Skiss till en förenklad analysmodell

En praktiskt användbar analysmodell måste ta hänsyn till vad som ska analyseras, för vems räkning, för vilket syfte, och av vem. Här antas att det är svenska nationella intressen som ska analyseras, för Försvarmaktens räkning, och i syfte att utforska den möjliga innebörden i försvarsbeslutets uppgiftsformulering att Försvarmakten ska "...hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,...". Vem som ska göra analysen lämnas här öppet, men det måste återigen understrykas att en slutgiltig tolkning av uppgiften att värna Sveriges nationella intressen bara kan göras av den politiska nivån. Liksom att det står den politiska ledningen fritt, om den så önskar, att inte göra någon tolkning, utan i stället behålla full handlingsfrihet och kontroll. Men myndigheten Försvarmakten har ändå ett legitimt behov av att sätta sig in i frågan, och i metoder för att analysera den. Vilka svenska nationella intressen skulle det kunna vara som Försvarmakten ska värna? Och än tydligare: Vilka av dessa faller specifikt under den skrivning som citeras ovan: "värna [...] nationella intressen"?

### 6.1 Förslag till arbetsgång

Först behöver man ta fram en konsoliderad bruttolista på svenska nationella intressen, förslagsvis med hjälp av alla de källtyper som angetts ovan. Vid behov genomförs en fördjupad innehållsanalys tills man bottnat i vad intressena mer konkret betyder. En grovsortering av intressena på listan med hänsyn till sakområde och vikt/betydelse (i valfri ordning) behöver göras. Den kan antingen utföras i detta steg, eller efter nästa steg. För att förenkla arbetet elimineras i nästa steg intressen och uppgifter som faller utanför det aktuella uppdraget. Detta gäller första hand intressen och uppgifter som entydigt täcks av andra uppgiftsskrivningar i försvarsbeslutet. Här märks främst uppgifterna (något förenklade) att:

#### **Tabell 5: Uppgifter till Försvarmakten enligt försvarsbeslutet 2015**

- Ha tillgänglighet och beredskap för att kunna förebygga konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar, och försvara Sverige mot incidenter och angrepp;
- Främja vår säkerhet genom operationer på eget område samt i och utanför närområdet;
- Hävda Sveriges suveränitet och värna suveräna rättigheter [och nationella intressen];
- Kunna bistå övriga samhället och övriga myndigheter vid behov.

Uppgiftsformuleringen om nationella intressen ingår på flera ställen i försvarsbeslutet i en sorts treenighet genom formeln "hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen". På flera ställen görs också tillägget att värnandet av suveräna rättigheter och nationella intressen ska ske "utanför territoriet och i enlighet

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 23 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

med internationell rätt”. Det finns starka – men inte absoluta – kopplingar mellan suveränitet och territoriet, respektive mellan suveräna rättigheter och exklusiv ekonomisk zon (EEZ). Det ligger nära till hands att här se en tredelning, där suveränitet ska hävdas på territoriet, suveräna rättigheter värnas inom EEZ, och nationella intressen utanför detta/denna.

Även om en sådan tredelning ofta kanske ligger nära sanningen och kan vara praktisk, så är den inte oproblematiske, och delvis också missvisande. Suveränitet kan även behöva hävdas utanför territoriet, t.ex. om det gäller påtryckningar mot vår handlingsfrihet, eller rätten att fritt sluta avtal med annan stat och agera på grundval av de avtalen. Begreppet suveräna rättigheter kopplas ibland till havsrättskonventionens skrivningar om de särskilda rättigheter som strandstater har i sin exklusiva ekonomiska zon.<sup>40</sup> Men man kan utöver detta tänka sig de rättigheter som enligt folkrätten och statspraxis tillkommer Sverige, i egenskap av suverän stat, även utanför eget territorium. Här märks exempelvis rätten till fri sjö- och luftfart, rätten till oskadlig genomfart, rätten till självförsvar för militära förband, rätten att skydda egenflaggade sjö- och luftfartyg, rätten att gripa och lagföra pirater på internationellt vatten och – möjligen – rätten att skydda egna medborgare i akut fara. Dessa är rättigheter som otvetydigt tillkommer Sverige, även utanför territoriet och EEZ. Slutligen så kan självfallet inte nationella intressen begränsas till sfären utanför eget territorium och ekonomisk zon, även om staten Sverige innanför dessa begränsningslinjer har större maktbefogenheter.

I detta avsnitt är dock uppgiften inte att utreda befogenheter kopplat till geografiska områden utan att skissera en analysmodell för nationella intressen för Försvarens räkning. Då räcker det med att konstatera att flera av de poster som borde förekomma på en bruttolista av svenska nationella intressen borde kunna bokföras under någon av de andra uppgifter som regering och riksdag ställt till Försvarens makt enligt tabell 5. Men för det fall att så inte sker kan en del av dem rangeras in under rubriken nationella intressen. Det viktigaste bör vara att inte något intresse eller någon rättighet faller mellan stolarna och glöms bort.

I nästa steg – om det inte skett tidigare – bör de resterande posterna från bruttolistan sorteras efter sakområde och rankas efter vikt/betydelse, förslagsvis i den ordningen, eftersom indelning i sakområden också implicerar en viss värdering av vikt/betydelse. Resultatet från den sorteringen värderas med avseende på i vilken utsträckning intressena är hotade respektive påverkbara.

Då har vi som resultat en lista på intressen som är grovsorterad och indelad efter sakområde och rankad efter vikt/betydelse, och därefter värderad i dimensionerna hot och påverkbarhet.


Slutligen görs en sammanvägning av resultaten. Eftersom analysen dels görs för Försvarens räkning (och inte gäller svenska nationella intressen i allmänhet) och dels att Försvarens makt är statens främsta instrument för maktprojektion mot främmande aktörer, så är det naturligt att intressen vars värnande kan inbegripa militärmakt är av särskild relevans. Men eftersom Försvarens makt är ett mångsidigt instrument för statsnyttan, med många fler förmågor än väpnad strid, så måste hela

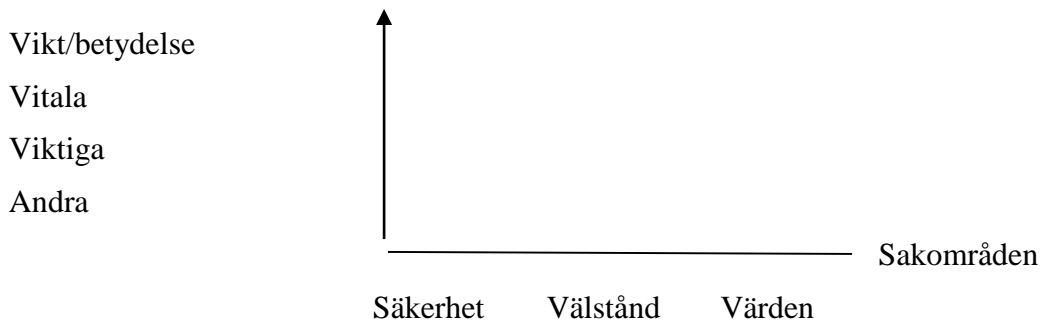
<sup>40</sup> Prop. 2014/15:140, s. 35f; Havs- och vattenmyndighetens definition  
<https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/d--f/ordbok-d-f/2013-03-14-ekonomisk-zon.html>.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 24 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

verksamhets- och förmågebredden och dess koppling till intressen beaktas. Slutligen kan inte ens de intressen som inte klarar något av dessa kriterier bortses från helt. Dels därför att Försvarsmakten kan få uppdrag att stödja annan myndighet som hanterar dessa intressen, dels därför att Försvarsmakten behöver ha en grundläggande förståelse för vilka landets nationella intressen är, för att undvika att av okunskap eller oaktsamhet skada dessa.

### Graf 2, analyschema

1. A. Analys av styrdokument → Bruttolista A  
 B. Analys av förord politik → Bruttolista B  
 C. Strategisk analys → Bruttolista C
- 
2. Eventuellt fördjupad innehållsanalys av konsoliderad bruttolista
  3. Grovsortering av intressena på konsoliderade bruttolistan efter vikt/betydelse och sakområden



4. Eliminering av intressen som faller under andra uppgiftsformuleringar
5. Värdering av i vilken utsträckning intressena som kvarstår efter steg 4 är hotade
6. Värdering av i vilken utsträckning intressena som kvarstår efter steg 4 är påverkbara
7. Grovsorterad och rankad lista med intressen värderade efter hot och påverkbarhet
8. Sammanvägning av resultaten

Slutligen så avspeglar den lista på analyserade och värderade intressen som blir resultatet av denna övning rimligen de förhållanden som råder när analysen görs, alltså normalförhållanden under fred. Analysen behöver sedan göras om från grunden för att gälla under störda normalförhållanden, kris, kris med angreppshot, och krig. Denna analys kräver att antaganden då görs om vilka störningar som föreligger, och andra



FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 25 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

ramvillkor. En sådan analys kan exempelvis genomföras inom ramen för försvarsplaneringen.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 26 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## 7 Avslutning

Detta memo är framtaget för Försvarsmaktens behov, som en introduktion till begreppet nationella intressen och till vad detta kan betyda konkret för svensk del. Det är avsett som en grund för fortsatt arbete med frågorna, inklusive dialog med Regeringskansliet. Memot ger med nödvändighet en förenklad bild av komplicerade frågor, som har inslag av både objektiv analys och bedömningar som med nödvändighet innehåller ett mått av subjektivitet. Även om författarens slutsatser på nästan varje punkt kan ifrågasättas är dessa inte ett utflöde av privat tyckande. Det har varit nödvändigt att på några punkter närma sig kontroversiella och brännbara frågor, av den enkla anledningen att det ofta är de som är viktigast.

Detta memo är varken uttömmande eller auktoritativt. Mycket mer finns att säga i ämnet. Det är vid varje tidpunkt den politiska ledningens prerogativ att fritt bestämma, värdera och prioritera landets nationella intressen, liksom att avstå från att göra detta och därmed behålla sin handlingsfrihet. Men jag hoppas att detta memo kan vara till hjälp i Försvarsmaktens fortsatta arbete med frågorna.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 27 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## Bilaga 1 till memo om nationella intressen: Den realistiska tankeskolan

### Den realistiska tankeskolan

Näst efter ”maktbalans” och ”avskräckning” är troligen ”nationella intressen” det begrepp ur statsvetenskaplig internationalpolitisk teoribildning (ofta kallat IR-teori) som bredast omfattas, används och förstås av både praktiker och allmänhet. Detta ofta utan att de vet att de använder ett begrepp ur statsvetenskaplig teori. Begreppen fanns t.o.m. bland tänkare och praktiker som Thukidides, Machiavelli, Hobbes och Lord Palmerston många hundra år innan den tysk-amerikanske statsvetaren Hans Morgenthau i slutet av 1940-talet gav ut sin inflytelserika bok *Politics Among Nations*.<sup>41</sup>

Morgenthau var en av grundarna av vad han kallade den realistiska tankeskolan inom internationell politik, som kom att ha ett starkt inflytande på amerikansk säkerhetspolitik under hela det kalla kriget, och som också blev inflytelserik – om än tidvis kontroversiell – inom statsvetenskapen i västvärlden.<sup>42</sup> Morgenthau formulerade sina tankar under intryck av trettioalet och fyrtioalet, och som en reaktion på den idealistiska/moralistiska strömning som han menade hade dominerat amerikansk utrikespolitik, och som hade lett till katastrof (President Wilsons världsförbättrande, Versaillesfreden, Nationernas Förbund, isolationismen). Morgenthau och hans lärjungar menade sig ha klarlagt de krafter och den logik som med närmast naturlagars kraft styr staters agerande i de avgörande säkerhetspolitiska frågorna. Den hårdkokta och amoraliska realismen fick mycket stort inflytande i främst den engelsktalande världen under efterkrigstiden. Med tiden kom motreaktioner i form av alternativa synsätt – liberala, konstruktivistiska, marxistiska osv – men realismen har fortfarande en stark ställning bland professionella praktiker inom säkerhetspolitik i många länder.<sup>43</sup> Morgenthaus och Carrs tankar modifierades sedan på 1970-talet för att ta större hänsyn till det internationella systemets inverkan på aktörerna och deras beteende, denna tankeskola kallas neo-realism.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Hans Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* 3<sup>rd</sup> ed. (New York: Knopf, 1962). [1949]

<sup>42</sup> En annan viktig modern pionjär var den brittiska historikern E. H. Carr.

<sup>43</sup> ”Vår nationalfilosof J.W. Snellman skrev i maj 1863 sin välkända artikel ”Krig eller fred för Finland”. I den konstaterade han att: ”Endast i ungdomens fantasier verka nationerna för mänskligheten genom att uppoffra sig för varandra. I verkligheten lever varje nation för sina intressen, och skall så leva”. [...] Det är fortfarande realism att erkänna att stormaktspolitik och dess principer av stål storligen inverkar på allt väsentligt. De har inte försvunnit någonstans och Ryssland är ingalunda den enda representanten för detta. Även om stormaktsintresset ofta visar sig i propagandans kläder finns det fortfarande där. Och den värld som denna politik företräder är fortfarande inte ösärskilt demokratisk. Där har de stora råd även med stora fel, medan de små nödvändigtvis inte ens har råd med små.” ”Republikens president Sauli Niinistö tal...”. Dock finns också liberalismen och idealismen väl representerade bland praktiker.

<sup>44</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979). Skillnaden mellan klassiska realister och neorealister ligger främst i att de förra ser staters makthunger som inbyggd i människan, medan de senare ser makthunger främst som en konsekvens av den internationella anarkin. Klassiska realister fäster stor vikt vid att kloka statsmän ska fastställa vad det nationella intresset är och sedan låta detta styra politiken. Neorealister menar att den internationella anarkin närmast tvingar statsledningar låta det nationella intresset styra. Se Burchill, s. 43f. Båda dessa tankeskolor behandlas här fortsättningsvis som en, eftersom de har likartad syn på att nationella intressen bör styra politiken och på vad dessa intressen är.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 28 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Realisterna ser staten (ofta felaktigt kallad nationalstaten)<sup>45</sup> som den fundamentala nivån i det internationella systemet. Eftersom det inte finns någon världsregering så råder anarki på den internationella scenen – inte anarki i bemärkelsen kaos, utan i bemärkelse ”avsaknad av styre”. Regler för staters umgänge finns förvisso under perioder, men inte någon som med tvångsmakt upprätthåller dem. I princip råder djungelns lag, eller åtminstone ett *self-help system*, där man kanske kan *ha* rätt enligt folkrätten, men själv måste ta till nävrätten för att också *få* rätt. Jämför det juristerna kallar självtäkt.<sup>46</sup>

I en sådan värld prioriterar staterna sin egen säkerhet och misstror andra, och strävar därför efter att samla på sig makt. Makt ses som förmågan att påverka andra staters beteende och som eget utrymme för handlingsfrihet. Makt växer ur en maktbas med resurser såsom väpnade styrkor, ekonomi, befolkning, landyta och läge (begreppet geopolitik är nära förbundet med realismen). Realisterna menar att ”makt” för stater i det internationella systemet är analogt med ”pengar” i det ekonomiska systemet, d.v.s. centralt både som medel och som mål i sig. Staternas agerande styrs av egenintresset, som främst är att samla på sig makt och hindra konkurrenter att samla på sig makt – *interest defined as power*.<sup>47</sup> Starka stater och stater på uppgång skaffar mer makt och bygger intressesfärer där de försöker hålla andra stormakter ute. Stater på nedgång försöker att spela en svag hand väl. Redan svaga stater söker i stället säkerhet genom att försöka hålla sig utanför maktpolitiken genom någon form av neutralitet, eller genom liera sig med starka stater, antingen med den starka stat som hotar (*bandwagoning*), eller med dennes motståndare (*balancing*).<sup>48</sup>

Fred och stabilitet uppnås enligt realisterna genom att starka stater balanserar varandra, dvs. genom maktbalans, som är ett centralt begrepp. Kloka statsmän låter kyliga resonemang baserade på maktbalans och intressen styra politiken. De är också pragmatiska och resultatnriktade – det är en politiks resultat som räknas, inte avsikterna med den. ”*The test of policy is how it ends, not how it begins.*”, skrev Kissinger nyligen apropå Ukraina.<sup>49</sup> Realistiska statsmän skyr symbolpolitik, begränsar sitt utrikes engagemang och undviker att utmana andra stater och att ta risker. Men i de frågor där

<sup>45</sup> Även om de ofta används slarvigt som synonymer, särskilt i engelskspråkig text, så är nation och stat väldigt olika saker. En nation är en gemenskap på kulturell grund, synonymt med ett ”folk”, dvs. en grupp som delar språk, kultur, historia, nationell medvetenhet etc, medan staten är en politisk enhet. Nationalstat är egentligen en specifik underkategori till kategorin stater, nämligen en stat som i stort sammanfaller med en nation och där staten är bärare av nationens arv, idé och aspirationer. Nationen kan existera utan en egen stat (t.ex. normmännen före 1905, finnarna före 1917, skottarna och kurderna nu). Den politiska nationalismen, som uppstod som en reaktion på den franska revolutionen och på Napoleonkrigen, strävar efter att ett folk också ska ha en egen stat och förenas i den, t.ex. Italien och Tyskland, som enades först på andra hälften av 1800-talet. Detta är inte bara semantik, ”nationalstat” är inte bara ett ord, utan ett analytiskt redskap. Belgien och Storbritannien är stater, men inte nationalstater, därför finns stark separatism i dem. Sovjetunionen och Jugoslavien var mångnationella stater; det är bl.a. därför de senare föll sönder i en rad nationalstater. USA och Schweiz ses vanligen som särfall. Korea är ett exempel på en nation delad i två stater. Burchill (s. 43) noterar skillnaden mellan begreppen, liksom att de ofta sammanblandas, men fortsätter ändå själv sammanblandningen. Se John Hutchinson & Anthony Smith, *Nationalism* (Oxford: Oxford U.P., 1994).

<sup>46</sup> Att exempelvis själv ta tillbaka det en tjuv stulit. Falklandskriget är ett bra exempel. Oavsett vilken sida man anser [sic!] ha rätten på sin sida.

<sup>47</sup> Se Mike Winnerstig, *A World Reformed: The United States and European Security from Reagan to Clinton* (Stockholm: Akademytryck, 2000), s. 25-57; William Wohlforth, ”Realism” i Christian Reus-Smit och Duncan Snidal (ed.), *The Oxford Handbook of International Relations* (Oxford: Oxford U.P., 2008).

<sup>48</sup> Waltz, 126; Robert Rothstein, *Alliances and Small Powers*, (New York and London: Columbia U.P., 1968), Kap. 1 och 2; Sveriges politik efter förlusten av Finland (1812 års politik) har huvudsakligen vägletts av en speciell typ av realism som ofta kallas småstatsrealism. Se bilaga 3.

<sup>49</sup> Henry Kissinger, ”To settle the Ukraine crisis, start at the end”, *Washington Post*, 5/3 2014. [https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html) [hämtad 151005]

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 29 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

egenintressen berörs är de benhårda och skrupelfria. ”Starka stater gör vad de kan, svaga uthärdar det de måste”<sup>50</sup>. Enligt realisterna är de som låter känslor, hänsyn till moraliska värden eller folkrätt påverka politiken, dårar som tar onödiga risker med sitt land för en fåfång sak. Idealet är i stället ofta de ledande staternas agerande under Wienkongressen, som återskapade Europas statssystem efter Napoleonkrigen, eller Bismarck och hans *Realpolitik*.<sup>51</sup>

Idealet är således i viss mån förlagt till en fördemokratisk tid av kabinettspolitik, och många realister har beklagat det inflytande emotioner från parlament, press, och allmänhet, liksom idéer om rätt och moral, har fått på utrikespolitiken under 1900-talet. Men realistiska praktiker har också inrättat sig efter den moderna tidens maktrealiteter och anpassat sitt budskap till behovet att vinna folkligt och politiskt stöd. Det nationella intresset har därvidlag visat sig vara ett mycket användbart begrepp, inte minst för den som vill skänka sin handlingslinje extra legitimitet och upphöjelse. Burchill menar att en orsak till att begreppet ”nationella intressen” ersatte det äldre ”statsnyttan” var politikens demokratisering och nationalstatens framväxt från franska revolutionen och framåt. Ordet ”nationella” signalerade att det var hela folkets angelägenhet, och underlättade därför mobilisering av stöd och resurser.<sup>52</sup>

Andra tankeskolor inom fältet internationell politik – såsom liberaler, funktionalister, konstruktivister, marxister osv – fäster vanligen mindre avseende vid nationella intressen än realister och neo-realister gör. Internationalpolitiska liberaler talar visserligen också om intressen i internationell politik, men oftare om medborgarnas intressen än statens, och om staters upplysta egenintresse, vilka leder till samarbete för ömsesidig nytta (t.ex. handel).<sup>53</sup> Över huvud taget betonar liberaler förekomsten av samarbete mer än förekomsten av konkurrens, och de fokuserar gärna på situationer som inte är nollsummespel, utan ger utrymme för *win-win*. Upplyst egenintresse utgör vidare också en brygga till värderingar, som bl.a. liberaler ofta fäster stort avseende vid. Konstruktivister tenderar att se nationella intressen som en social konstruktion, och intresserar sig främst för hur och av vilka dessa formuleras. Marxister ser nationella intressen som skalkeskjul för de styrandes klassintressen.<sup>54</sup>

Även om de också i enskilda fall kan sammanfalla, så bör det påpekas att en intressebaserad politik och politisk analys i viss mån står i motsatsställning till en värderingsbaserad (idealistisk) politik, vilket det gångna årets turbulens kring svensk politik gentemot Mellersta Östern och Nordafrika illustrerar. Medan en intressebaserad politik siktar på att utan åthävor göra det som är klokt och gynnar egna intressen, så betonar en värderingsbaserad politik vikten av att göra och säga det moraliskt eller politiskt rätta. Symbolhandlingar är en viktig del av denna tradition. Värderingsbaserad politik är en tanketradition som vuxit sig stark i Sverige från 1960-talet och framåt, inte minst vad gäller politikens offentliga ansikte och debatten om den. Anhängare av en värderingsbaserad politik tenderar att se en realistisk politik som en styggelse, och vice versa, ofta utan ömsesidig respekt. Vladimir Putins politik, liksom – med andra

<sup>50</sup> Fritt efter den Meliska dialogen, i den femte delen av Thykydides, *Det peloponnesiska kriget*.

<sup>51</sup> Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822* (Boston: Houghton Mifflin, 1957).

<sup>52</sup> Burchill, s. 23ff.

<sup>53</sup> Här menas liberala tänkare inom det statsvetenskapliga fältet internationell politik, inte politiska liberaler.

<sup>54</sup> Detta utvecklas i Burchill, kap 3-6.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 30 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

förtecken – Ronalds Reagans, är dock exempel på att intressen och värderingar kan sammanfalla.<sup>55</sup>

Slutligen kan noteras att en del av de problem det internationella samfundet står inför i skrivande stund – t.ex. Ukraina – sannolikt förvärras av att aktörerna har olika världsbild och föreställningar om hur världen fungerar. Putins Ryssland ser helt klart saker ur ett realistiskt perspektiv, medan EU och USA länge såg dem uteslutande från ett liberalt perspektiv. Detta blev uppenbart genom de olika sätten att se på EU:s östliga partnerskap och dess utsträckning till Ukraina. Denna perceptionsklyfta ligger också nära den skillnad mellan stater med moderna och med post-moderna själv-och världsbilder som har påtalats av Robert Cooper.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Tack till Mike Winnerstig, som påpekade detta. Reagan kan också, liksom exempelvis Paul Nitze, ses som exponent för en optimistisk realistisk hållning, medan Nixon och Kissinger i grunden var pessimister som trodde att de förde en strategisk reträttstrid. Etiketterna offensiv och defensiv skulle passa bättre, men är upptagna. Se Wohlforth, op.cit.

<sup>56</sup> Robert Cooper, *The Breaking of Nations; Order and Chaos in the Twenty-First Century* (London: Atlantic, 2003). Tankarna har utvecklats för svenska förhållanden bl.a. i Niklas Granholm, "Strategisk förändring – utmaningar för Sverige". *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* nr 4/2012.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 31 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## Bilaga 2 till memo om nationella intressen: Begreppet nationella intressen

### Begreppet nationella intressen

Flera av realismens centrala begrepp har närmast en omedelbar intuitiv kraft, man tror sig genast förstå vad det handlar om, exempelvis: makt, maktbalans, avskräckning, intressesfärer, vitala nationella intressen. Men samtidigt är dessa begrepp också notoriskt svåra att definiera och operationalisera. Vad är makt egentligen? Kan den mätas, och så fall hur? Hur kan man definiera och kvantifiera eller väga nationella intressen? Generellt och i det specifika fallet? Jämförelser med att få fatt på en tvål i blött badrum har gjorts. När man tror att man fått tag på den så slinker den undan.

En framkomlig väg kan vara att först utforska begreppets natur, för att sedan relatera det till andra begrepp och storheter, för att få en tydligare bild av vad det är, inte är, och kanske är.

Ett grundläggande förhållande som man bör beakta är att begreppet nationella intressen kan användas både som ett instrument för att analysera staters agerande, och för att argumentera för eller emot en viss handlingslinje. Här är också gränsen notoriskt flytande, eftersom det är svårt att hålla analysen av politik helt fri från politiska överväganden. Val av premisser och andra utgångspunkter är sällan helt värderingsfria. Dessutom, har man genom analys kommit fram till den ”bästa” handlingsvägen ligger det nära till hands att också förorda den, och att anföra analysen som stöd.

Renlärliga klassiska realister (praktiker och teoretiker, t.ex. Morgenthau) ser nationella intressen som i någon mening objektivt existerande; en viss stat har vissa intressen – vare sig den vet om det eller inte – givet sina geopolitiska förutsättningar, historia, statsskick osv. Samtidigt menar vissa att också en mer subjektiv komponent är ofrånkomlig, som ett utflöde av det styrande skiktets ideologi och preferenser. En del går så långt som att säga att de nationella intressen är vad som helst som den styrande eliten bestämmer att de är.<sup>57</sup> Denna ståndpunkt bortses dock från i det följande, givet syftet med detta memo. Det är dock värt att upprepa att det vid varje tidpunkt är den politiska ledningens prerogativ att fritt uttolka och definiera det nationella intresset.

Nationella intressen uttryckta i sin renaste form är inte sällan abstrakta eller åtminstone otydliga – ”motverka att en stormakt får ett dominerande inflytande över regionen A” eller ”trygga det fria inflödet av livsnödvändiga varor”. Den offentliga brittiska säkerhetsstrategin från år 2010 gav inte mycket mer ledning än orden ”*security, prosperity and freedom*”.<sup>58</sup> Den kommission som vid millennieskiftet utredde frågan vilka som är USA:s nationella intressen var något mer specifik. Kommissionen betraktade fem intressen som vitala för USA:

<sup>57</sup> Frankel ägnar stor uppmärksamhet åt skillnaden mellan ”subjektivister” och ”objektivister”. Burchill berör också detta. Den helt subjektivistiska ståndpunkten ligger nära den marxistiska, men med den viktiga skillnaden att marxisterna menar att intressena inte kan vara vilka som helst, utan är ett uttryck för den härskande klassens ekonomiska intressen, som existerar i objektiv mening.

<sup>58</sup> HM Government, *A Strong A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (London: HMSO, 2010).

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 32 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

1. *Prevent, deter, and reduce the threat of nuclear, biological, and chemical weapons attacks on the United States or its military forces abroad;*
2. *Ensure US allies' survival and their active cooperation with the US in shaping an international system in which we can thrive;*
3. *Prevent the emergence of hostile major powers or failed states on US borders;*
4. *Ensure the viability and stability of major global systems (trade, financial markets, supplies of energy, and the environment); and*
5. *Establish productive relations, consistent with American national interests, with nations that could become strategic adversaries, China and Russia.*<sup>59</sup>

För att kunna tjäna som riktlinjer för policy behöver intressena därför tolkas, konkretiseras och operationaliseras, en process som kan kräva flera steg och där resultatet inte är självklart. Oavsett proportionerna mellan objektivitet och subjektivitet i definitionen av intressen så innebär själva processen att utröna, formulera och värdera en stats konkreta intressen att ett moment av subjektivitet förs in, eftersom processen genomförs av människor. Om det inte fanns element av subjektivitet skulle processen att utröna en stats intressen vara som att lösa ett matematiskt tal med bara en rätt lösning.<sup>60</sup>

En orsak till begreppet nationella intressens gäckande och svårfångade natur är alltså att konkreta nationella intressen är på en gång objektivt och subjektivt definierade, men subjektivt uttolkade. De ses också som beständiga, men är ändå föränderliga, eftersom både omständigheter och hur dessa värderas kan förändras.<sup>61</sup> De måste kunna härledas ur statens eller landets grundläggande intressen; överlevnad, säkerhet, försörjning, inflytande och välbefinnande. Men olika statsmän och analytiker kan härleda olika konkreta intressen ur dessa storheter, liksom de kan värdera dessa på sinsemellan olika sätt. Det är därför ofrånkomligt att varje formulering och värdering av konkreta nationella intressen i det enskilda fallet i bästa fall blir en tolkning.<sup>62</sup> En jämförelse kan göras med Platons lära om idévärlden och sinnevärlden, och liknelsen med männen i grottan. I idévärlden existerar kanske objektiva nationella intressen, men i sinnevärlden kan vi bara göra oss ofullkomliga bilder av dem.

En störningsfaktor här kan vara att det tolkningsraster som statsledningar och folk använder vid tolkning av sina nationella intressen, och vid värdering av hot mot dem, påverkas av statens historia, traditioner och politiska kultur. Som exempel anger Frankel att tyskar är rädda för hyperinflation, briter för massarbetslöshet och amerikaner för kommunism, vilket gör att de värderar dessa hot högre.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> *America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests* (N.p.: n.p., 2000), s. 5. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.pdf> (hämtad 2015-08-26).

<sup>60</sup> Burchill ser Morgenthau som anhängare av positivistisk syn på intressen, dvs att de existerar i ren objektiv form och bara behöver utrönas av vetenskapen. Morgenthau medgav dock som svar på kritik, att det kunde finnas subjektiva element. Burchill, s. 32-41.

<sup>61</sup> Med en förenkling kan man säga att objektivister ser intressen som i högre grad beständiga, subjektivister som mer föränderliga. Men även objektivister menar nog att intressena kan förändras när förhållanden förändras.

<sup>62</sup> Ett bra resonemang om detta förs i *America's National Interests*, s. 16.

<sup>63</sup> Frankel, s. 63



FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 33 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Ytterligare flexibilitet i uttolkningen av nationella intressen, och därmed också utrymme för föränderlighet över tid, emanerar från det faktum att vissa intressen i själva verket kan vara instrumentella i förhållande till andra, och kan bilda långa mål-medelkedjor eller -träd. Ett regeringsskifte kan leda till att den nya regeringen värderar olika intressen på ett annorlunda sätt än sina företrädare, eller att den väljer andra medel för att främja samma mål.

Ett exempel kan vara belysande. I 200 år har det ansetts vara ett överordnat mål för svensk utrikespolitik att i det längsta undvika krig med Ryssland. Men hur göra detta? Den valda huvudlinjen har varit alliansfrihet/neutralitetspolitik och tidvis också anpassnings-/förtroendepolitik, baserat på antagandet att Ryssland inte angriper oss om de inte ser oss som ett hot. Men det har också varit möjligt att landa i slutsatsen att vi för att undvika krig med Ryssland bör gå med i en stark västlig allians, men då baserat på antagandet att trovärdig avskräckning är det bästa sättet att hantera Ryssland. Dessa båda hållningar har vitt skilda implikationer för policy, men kan härledas från samma ursprungliga/primära intresse, nämligen Sveriges överlevnad och säkerhet.

Bestämningen ”nationella” är inte bara dekoration som ger begreppet en emotionell klangbotten och kommunikativ kraft som det äldre uttrycket *raison d'état* (statsnytta) saknar, och därmed gör det till ett starkt verktyg i advokatyr. Det säger också något om vilken sorts intressen det handlar om, enligt realisterna. Det handlar om nationens, här i betydelsen landets eller statens (möjligen folkets eller medborgarnas) intressen.<sup>64</sup> Det handlar således inte om någon enskilds eller grupps intressen (även om dessa kan sammanfalla), eller om regeringspartiets politik, utan om statens och folkets intressen som helhet, dvs. det allmännas bästa. Det behöver dock inte nödvändigtvis betyda folkviljan, eftersom folket är flyktigt och emotionellt, och därför inte alltid vet sitt eget bästa.<sup>65</sup> Partipolitik eller simpla majoriteter kan inte heller förväntas spegla nationens (egentligen statens + folkets) intressen som helhet, och på längre sikt.

Därför bör, enligt de renläriga realisterna, utrikespolitiken skötas av experter och lyftas över dagspolitik och partitaktik. Även utanför de renläriga realisternas krets är det många som ser ett värde i att utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik lyfts till ett högre plan; jämför den svenska traditionen med breda överenskommelser i sådana frågor, eller det amerikanska uttrycket *politics stops at the water's edge*.

Det rör sig också enligt realisterna om ”intressen”; inte åsikter, moraluppfattningar eller känslor. De klassiska realisterna är ofta beska i sin kritik av vad man ser som en del politikens vilja att riskera statens väl och ve, och offra soldaters liv och skattebetalares pengar, för att skapa en bättre värld eller utbreda demokrati.<sup>66</sup> Här går alltså en skiljelinje, men som vanligt är det inte helt klart var den går. Dels har i många fall för en nation eller en stat centrala värden och värderingar smuttat samman med den nationella identiteten – åtminstone under ohotade förhållanden. Den tidigare nämnda

<sup>64</sup> Amerikaner använder ofta ”nation” synonymt med ”stat”. Eftersom amerikanska statsvetare varit tongivande inom realismen har detta smittat av sig. Veterligen förs ingen akademisk diskussion om vad ”nationella” betyder i det fall statens och nationens gränser inte sammanfaller. Ryssland och Ungern är två aktuella fall, där statsledningen tagit på sig att ”skydda landsmän” som hamnat ”på fel sida om gränsen”.

<sup>65</sup> Burchill knyter an till Rousseaus tanke på allmänviljan, som inte behöver vara vad som folk i allmänhet vill, utan vad de borde vilja. Den i sin tur knyter an till en idétradition där både Platon och Lenin ingår.

<sup>66</sup> Till exempel president Wilson under första världskriget, eller de neokonservativa under Bush Jr. Ett aktuellt exempel ges i Amatai Etzioni, ”The Democratisation Mirage”, *Survival* Aug-Sept 2015.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 34 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

amerikanska kommissionen fann frågan närmast olöslig, och inkluderande vissa värden bland listan på intressen: "...preserve the United States as a free nation with our fundamental institutions and values intact."<sup>67</sup> Den äldre realistiska traditionen ger också visst utrymme för värden som nationella intressen, men då ofta uttryckt i termer av statens eller nationens "ära" eller "anseende". Dels finns det ibland intressen av karaktären "upplysta egenintressen" i den liberala traditionen, vilka delas med många andra civiliserade och progressiva stater, men som nästan lika gärna kunde kan ges etiketterna värden och värderingar. Men om policykontexten är sådan att det anses eftersträvansvärt att resonera och argumentera i intressestermer så görs det.<sup>68</sup>

Ett annat sätt att se på gränsen mellan intressen och värderingar kopplar till dikotomin mellan *wars of necessity* och *wars of choice*, som är vanlig i internationell policydiskurs. Dessa sammanfaller ofta med krig för att försvara eller främja egenintressen, respektive krig för föregivet "högre" syften. Saken kompliceras dock av att vad som på ett plan nivå kan verka vara det ena, på ett annat plan kan vara det andra. Sveriges, Danmarks eller Storbritanniens engagemang i ISAF kan ses som exempel. På ett plan är motivet främst politiskt-humanitärt och altruistiskt, exempelvis att alla barn – även flickor – ska få gå i skola, ha tillgång till hälsovård, osv. På ett annat plan handlar det om att förhindra att Afghanistan utgör en fristad för terrorister och knarkfabriker. Förvisso ett svenskt intresse men också ett intresse som vi delar med många andra länder, och där vårt bidrag inte gör så stor skillnad. Men på ett tredje plan handlar det om Sveriges intresse av att framstå som en ansvarstagande part som bidrar till det gemensamma bästa, inte minst i amerikanska ögon. Medverkan i insatsen i Afghanistan blir då instrumentell för att främja intresset av goda relationer till supermakten. Här rör det sig om ett klart egenintresse som inte delas av andra, men inte heller står i konflikt med andras intressen. På ett fjärde plan finns också egenintresset av att öka Försvarsmaktens interoperabilitet och förmåga.

Att det finns instrumentella, indirekta intressemotiv för insatsen hindrar dock inte att det samtidigt också kan finnas andra, mer altruistiska motiv, och att dessa kan ges en mer framträdande roll i advokatur, utan att dessa därmed behöver vara falska. I detta fall samverkade alltså flera olika, och olika typer av, intressen (inkl. värdeintressen) med varandra till stöd för en och samma handlingslinje.<sup>69</sup>

Givet realismens tonvikt på maktkamp mellan länder bör det inte överraska att störst avseende ofta har fästs vid sådana intressen som ger upphov till rivalitet och konkurrens mellan stater. De intressen som är obestridda är också i ett mellanstatligt perspektiv ofta oproblematiske och behöver inte uppmärksammas, de kan kanske delegeras åt tjänstemän och ingenjörer. Men om intressena anses finnas i objektiv mening, så anses de också existera oberoende av om de är hotade eller inte, och oberoende av om de kan påverkas med policy eller inte.

<sup>67</sup> *America's National Interests*, Kap.II.

<sup>68</sup> Detta har uppenbarligen varit fallet under senare år i Sverige. Se exempelvis Skr. 2007/08:51, Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.

<sup>69</sup> Att det svenska deltagandet i ISAF kunde motiveras med flera olika men samverkande intressen, från solidaritet till traditionella säkerhetsintressen, framgick exempelvis klart av dokumentet *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan* (publ. 8/7 2010), s. 61. <http://www.regeringen.se/land--och-regionstrategier/2010/07/strategi-for-sveriges-stod-till-det-internationella-engagemanget-i-afghanistan/> [hämtad 20151006].

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 35 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Slutligen bör det noteras att en och samma stat kan ha olika intressen som är sinsemellan konkurrerande, motstridiga, eller oförenliga. Sveriges intressen av ett starkt EU och en stark transatlantisk länk kan ses som ett exempel. Ett starkt EU är bra, men om det blir så starkt att det försvagar Nato? En avdömning mellan de två måste göras, och den blir ofrånkomligen beroende av både situationen när avdömningen görs och av politiska preferenser hos de som gör avdömningen. Sveriges inställning till konventionell rustningskontroll i Europa är ett annat exempel. Å ena sidan är det ett svenskt intresse att staterna i Europa binds in i regimer som ger transparens och förutsägbarhet, vilket innebär begränsningar, inträngande inspektioner och bindande åtaganden. Å andra sidan vill vi behålla egen handlingsfrihet att kunna rusta upp och inte heller ha främmande insyn i våra förråd. Denna kluvenhet har präglat Sveriges förhållande till CFE-avtalet sedan dess tillkomst 1990, vilket avspeglas i ett stort antal utredningar och studier.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Den första i raden var Johan Tunberger, Robert Dalsjö, Lennart Johansson, Hans Zettermark, *Frågor i de framtida militärförhandlingarna: Konsekvenser för försvars och förhandlingsarbete*, FOA-AH-10025-9.3, Oktober 1991.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 36 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

## Bilaga 3 till memo om nationella intressen: Politikens långa linjer

### Politikens långa linjer

Denna bilaga är avsedd att teckna den historiska bas på grundval av vilken slutsatser dras om beständiga svenska nationella intressen i huvudtexten. Eftersom det, till skillnad mot vad fallet är i Norge och Danmark, inte finns något aktuellt och auktoritativt verk som tecknar den svenska utrikespolitikens och säkerhetspolitikens historia, har jag fått dra på egna texter.<sup>71</sup>

Det var egentligen vid Poltava som Sverige förlorade sin tillfälliga stormaktsställning till den uppåtgående makten Ryssland. Men i ett sekel efteråt försökte ändå Sverige vara en spelare i stormaktsspelet. Det gick inte bra, trots att Frankrike höll oss under armarna till 1789. Gustav IV Adolf gjorde saken värre med en ideologiskt driven allianspolitik. Efter förlusten av Finland 1809 ville många i Sverige ha revansch. Kungen avsattes och en kronprins rekryterades bland Napoleon marskalkar, i förhoppning om att Sverige skulle liera sig med Frankrike mot Ryssland och i ett segerrikt fälttåg vinna Finland åter.

Men Karl Johan insåg att Napoleons stjärna var i dalande. Han insåg också att det översteg Sveriges krafter att ständigt hamna i konflikt med jättelandet Ryssland. Bättre då att Sverige förlikade sig med förlusten av Finland och med att Ryssland dominerade Östersjöområdet, undvek konflikter med tsaren, och slutade spela stormaktsspelet. Vid ett möte 1812 i Åbo mellan kronprinsen och tsaren beseglades den nya utrikespolitiska linjen, som senare kom att kallas ”1812 års politik”. Genom att Danmark hamnat på den förlorande sidan i Napoleonkriget, och alltså var lovligt byte, kunde Karl Johan slå ut Danmark och tvinga det att avträda Norge till Sverige. Sverige, som sedan mer än hundra år varit omringat av fiender, kunde nu andas ut och ägna sig åt fredlig odling och förkovran av näringar. Att med Tegnér's ord ”inom Sveriges gräns erövra Finland åter”.

Men 1812 års politik innehöll också en ytterligare komponent, som det inte talades så mycket om. För att inte trycket från den ryska övermakten skulle bli övermäktigt i fredstid, och i händelse av att vi trots allt hamnade i krig med Ryssland, förlitade man sig diskret på det balanserande inflytandet från den stora sjömakten i väster. Det är bland annat i ljuset av att hålla linjerna västerut öppna man bör se Karl Johans intresse för Norge. Som vana maktspelare var briterne införstådda. 1838 bad Karl Johan den brittiska ambassadören hälsa Lord Palmerston att han i det längsta skulle undvika krig med tsaren, och aldrig gå i krig mot den brittiske kungen.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Robert Dalsjö & Magnus Petersson, ”200 år av fred. Dags för ett arbete om svensk utrikes och säkerhetspolitik 1814–2014” *Historisk tidskrift* 134:2, 2014. Utförligare resonemang och fullständiga referenser avseende 1812 års politik finns i Robert Dalsjö, ”Från stormaktsspel till neutralitetspolitik: några huvudlinjer i svensk säkerhetspolitik från 1700-tal till Sovjetväldets fall” i Kjell Engelbrekt och Jan Ångström (ed.) *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen* (Stockholm: Norstedts Juridik, 2010).

<sup>72</sup> Cartledge “Swedish Neutrality”, bilaga till Cowlson to Home, Aug 24, 1962. FO 371/166279, National Archives, Kew, UK.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 37 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

1812 års politik kom sedan – om än med vissa ändringar och avvikelser – att bli styrande för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik i nästan 200 år.<sup>73</sup> Detta var renodlad intressepolitik, i en variant som kommit att kallas småstatsrealism. Det låg inte i Sveriges intresse att klamra sig fast vid minnen från fornstora dar, om detta betydde att man från tid till annan drogs in i förlustbringande krig. Rysslands dominerande ställning i Östersjöområdet var bäst att anpassa sig till, eftersom man inte hade resurser att bestrida den. Och man räknade med maktbalansen – att England skulle ingripa om det ryska greppet om Östersjöregionen blev för starkt. Med en viss fördröjning bytte Sverige också inställning till Östersjöns status, från *Mare Clausum* till *Mare Liberum*, för att förbättra förutsättningarna för västligt marint inflytande. Ett annat utflöde av politiken var att Sverige inte ingick allianser som skulle kunna dra in oss i krig och att vi stod neutrala om krig utbröt i omvärlden. Ett tredje utflöde var att regeringen i Sverige höll en låg profil i tidens internationella stridsfrågor.

Denna politik var på många sätt klok, och lade en av grundstenarna för den demografiska och ekonomiska tillväxt som skulle omvandla landet – med Tegnér's ord: ”freden, vaccinet och potäterna”. Men det var inte en vacker eller storslagen politik som det gick att väcka entusiasm inför, och därför talade man tyst om den. 1800-talet var också kabinetspolitikens tid, då utrikespolitiken ändå inte var föremål för allmän debatt, utom kanske i England och USA.

Den försiktiga intressepolitik som Karl Johan hade sjösatt väckte från tid till annan kritik och krav på en ändring i mer värderingsbaserad riktning. Först var det traditionalister som ville återerövra Finland, sedan liberalerna som ogillade undfallenhet mot det reaktionära Ryssland, och därefter den politiska Skandinavismen som ivrade för stöd till Danmark mot Preussen. Men i slutänden vann alltid egenintresset. Under Krimkriget när England och Frankrike planerade angrepp mot finska viken lekte regeringen och kungen med tanken på att ansluta sig till det, men freden kom emellan.

Tysklands uppdykande på scenen som en stark nationalstat 1871 ändrade i ett slag det geopolitiska läget i vår del av världen. Det var nu potentiellt två starka kontinentalmakter som skulle balanseras. Om de var rivaler kunde de balanseras mot varandra, men om de var förbundna skulle Sverige kunna hamna i ett mycket farligt läge. Samtidigt så var det Wilhelmska Tyskland mycket dynamiskt i ekonomiskt, politiskt, vetenskapligt och kulturellt hänseende, och utövade en avsevärd dragningskraft på Sverige. Under uppspelet till, och inledningen på, det första världskriget var det starka krafter i Sverige som ville att vi skulle liera oss med Tyskland mot Ryssland, men regeringar av olika politisk kulör stod emot. Trots starka känslor i Sverige för Finlands frihet från Tsarryssland förbjöd regeringen också länge stöd till den vita sidan i Finland.

1920-talets entusiasm för det nya folkförbundet (NF) och för tanken på kollektiv säkerhet ledde tillfälligt till avsteg från den rena småstatsrealismen och intressepolitiken till förmån för en värderingsbaserad uppslutning runt det nya. När mörka moln återigen hopade sig under 1930-talet retirerade Sverige först in i nordisk solidaritet, för att därefter överge också denna till förmån för egenintresset. Under uppspelet och inledningen till andra världskriget undvek regeringen vid flera tillfällen att ta även obetydliga risker för våra hotade grannländers skull, trots tidigare utfästelser om nordisk

<sup>73</sup> Se Tapani Souminen (ed.), *Sverige i fred: statsmannakonst eller opportunism En antologi om 1812 års politik* (Stockholm: Atlantis, 2002).

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 38 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

solidaritet. ” [J]ag har att göra med ett fredsegoistiskt folk” sa P-A Hansson till en finländsk ledare när han skulle förklara varför Sverige inte kunde ge det stöd till Finland man hade ställt i utsikt.<sup>74</sup> Året därpå nekades Norges åldrige kung Haakon, under flykten från tyskarna efter den 9:e april, att vila ut några timmar på den svenska sidan av gränsen. Dessa händelser minns man ännu på sina håll i Finland och i Norge.<sup>75</sup>

Regeringens politik under kriget var renodlad realism, och låtsades inte annat. Trots eftervärldens folkliga bild av att det var neutraliteten som höll oss utanför kriget, så var det snarare de opportunistiska avstegen från neutraliteten som räddade oss. Först gjordes eftergifter mot tyskarna; när krigslyckan sedan vände så togs dessa tillbaka och byttes mot eftergifter till de allierade. Handelsfrågorna var genomgående centrala. Genom export av järnmalm och kullager fick vi tyskarna på gott humör och fick köpa polskt kol som krävdes för att vi skulle slippa frysa. Vederbörlig hänsyn togs (nästan) alltid till Sovjetunionen, oavsett om Sovjet stod på Hitlers eller på de allierades sida. Sverige var ett av de första länder som erkände baltstaternas införlivande i Sovjetunionen och lämnade också ut det guld länderna hade deponerat i Riksbanken. Utlämningen till Sovjet av balter och tyskar som flytt till Sverige i krigets slutskede var ett offer på de nya maktpolitiska realiteternas altare, liksom också den stora ”rysskrediten” strax efter kriget.

Att Sverige efter kriget kunde gå med i den nya världsorganisationen (FN) var avhängigt av stadgans konstruktion med vetorätt för krigets segrarmakter. Vi kunde nämligen inte, enligt Undén, riskera att hamna i konflikt med Sovjetunionen.

Det kalla krigets alliansfrihet/neutralitetspolitik innebar i allt väsentligt ett fullföljande av huvudlinjerna i 1812 års politik, med den viktiga skillnaden att Finland sedan 1918 var självständigt, om än från 1944 under sovjetisk dominans. Alliansfrihet/neutralitetspolitik var i första hand ett sätt att undvika att hamna i konflikt med Sovjetunionen. Hänsynen till Finlands utsatta ställning anfördes också i argumentationen, men det är osäkert vilken roll den spelade i verkligheten. Politiskt var således huvudlinjen att försöka vinna Sovjetunionens förtroende – med ett annat ordval kan man säga blidka – men ett viktigt sidospår var länge avskräckning via ett respektgivande eget försvar. Huruvida de hemliga banden västerut var avsedda som en del i avskräckningen (detta skulle förutsatt att regeringen visste att Sovjet visste), eller mest var ett reservalternativ för krig är ännu oklart.

Klart är dock att man liksom på 1800-talet räknade med att västlig militärmakt skulle balansera ut det ryska inflytandet om det blev för starkt, och också att västmakterna skulle komma till vår hjälp om vi angreps. Norges, Danmarks och Islands Natomedlemskap bejakades därför diskret, liksom västlig flott närvaro i Östersjön. Eftersom kärnvapen utgjorde en väsentlig del av västs militärmakt – särskilt men inte bara på 1950- och 1960-talet – så bejakades dessa och räknades in i de svenska strategiska kalkylerna. När Sverige i slutet av 1960-talet avstod från anskaffning av egna kärnvapen så var detta med explicit hänvisning till att vi redan var täckta av [det

<sup>74</sup> Krister Wahlbäck, *Finlandsfrågan i svensk politik 1937-1940* (Stockholm: Norstedts, 1964), s. 194. Notera att Sverige inte hade **lovat** stöd, men ställt det i utsikt. Om detta se också, Matti Turtula, *Från Torne älv till Systerbäck-Hemligt försvarssamarbete mellan Finland och Sverige 1923-1940* (Stockholm: Militärhistoriska förlaget; 1987).

<sup>75</sup> Wahlbäck, ”Nordisk solidaritet...”.

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 39 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

amerikanska] kärnvapenparaplyet.<sup>76</sup> Detta förhållande nämndes därefter inte offentligt och glömdes under de följande åren nästan bort; annorlunda uttryckt blev det en dold premis för svensk säkerhet, som få kände till. Sverige avvisade också regelmässigt förslag från Sovjet och från Finland att Norden skulle bli en kärnvapenfri zon, med hänvisning till att detta skulle vara oförenligt med Norges, Danmarks och Islands Natomedlemskap.

Den svenska regeringens ovilja att i förväg binda sig till en viss handlingsväg, och i det längsta bevara egen handlingsfrihet, som märks i svenskt agerande visavis Finland under mellankrigstiden gick igen under det kalla krigets alliansfrihet/neutralitetspolitik. Även om regeringen ivrigt förnekade det i debatten med bl.a. högerledaren Hjalmarson om huruvida alliansfriheten/neutralitetspolitiken skulle vara villkorlig eller ovillkorlig, så agerade regeringen för att bevara egen handlingsfrihet i en krissituation.<sup>77</sup> Alliansfriheten/neutralitetspolitiken var helt och hållet ”egendefinierad” av den svenska regeringen, det var en politisk linje förankrad men inte beslutad i riksdagen. Regeringen kunde vid varje tillfälle tolka, ändra eller upphäva den. Den var inte fastlagd i någon lag, grundlag eller internationellt avtal. På den punkten skilde sig Sverige från Österrike och Schweiz. Regering och riksdag bar från tid till annan av propåer från kommunistpartiet eller från östblocket om att neutralitetspolitiken skulle stadfästas och ges ”internationella garantier”.<sup>78</sup> Främmande makt skulle inte ges någon tillsyns rätt (på diplomatspråk *droit de regard*) över politikens tillämpning. ”Neutralitetspolitikens innehåll avgör vi själva”, sa Palme.

Men i och med att man behöll full formell handlingsfrihet om **hur** neutralitetspolitiken skulle tillämpas så hade man också formellt handlingsfrihet i frågan **huruvida** den skulle tillämpas, men det var det få som förstod. I början på 1980-talet hade uppenbarligen två decenniers tal om neutralitetspolitiken som ”orubblig, fast och konsekvent”, och om vikten av dess ”trovärdighet” i främmande makters (främst Sovjets) ögon, gjort att handlingsfrihetens gångjärn rostade fast. När Olof Palme kom åter till regeringsmakten skrev han en regeringsförklaring som hart när hade utplånat de sista resterna av handlingsfrihet i den svenska utrikespolitiska doktrinen, om inte Sverker Åström i sista stund ingripit och förklarat saken.<sup>79</sup>

\*

<sup>76</sup> *Säkerhet och försvarsutgifter: Förslag om försvarsutgifterna 1968/72*, SOU 1968:10 (Stockholm: Försvarsdepartementet, 1968), s. 138. Detta var propositionen inför 1968 års försvarsbeslut, där det formella beslutet att avstå från egna kärnvapen togs. Beslutet stadfästes sen internationellt genom Sveriges bidrag till icke-spridningsavtalet följande år. Vad gäller skälet att svenska kärnvapen inte behövdes var propen kortfattad, men hänvisade uttryckligen till en artikel av statssekreteraren på Försvarsdepartementet två år tidigare, där skälen och resonemangen utvecklades utförligt. Denna artikel avspeglar troligen det verkliga beslutet i regeringen att avstå från egna kärnvapen, vilket av allt att döma fattades några år före det formella riksdagsbeslutet. Karl Fritiofson, ”Säkerhetspolitiska perspektiv på frågan om svenska kärnvapen” *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 1966:9.

<sup>77</sup> Om villkorlig och ovillkorlig alliansfrihet/neutralitet, se Nils Andrén, *Maktbalans och alliansfrihet: Svensk utrikespolitik under 1900-talet* (Stockholm: Norstedts, 1996).

<sup>78</sup> Utrikesutskottets svar på en kommunistisk motion om att avge en neutralitetsförklaring har blivit klassisk. Utskottet fann att förslaget ”...innefattar en permanent bindning av svensk utrikespolitik för varje tänkbart läge i en oförutsebar framtid och därtill ställa denna bindning under garanti av ett antal främmande makter. En omläggning av denna art av vår utrikespolitik finner utskottet icke vara påkallad av nu rådande läge eller innebära ett ändamålsenligt tillgodoseende för framtiden av svenska intressen.” Yttrandet är signerat av Richard Sandler. UU nr 3 1956.

<sup>79</sup> Sverker Åström, *Ögonblick: Från ett halvsekel i UD-tjänst* (Stockholm: Lind & Co, 2003).

FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 40 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

Efterkrigstiden var också de ekonomiska rekordårens tid, Sveriges BNP växte så det knakade och med den folkets välstånd och regeringens reformutrymme. Den svenska industrin var nästan ensam i Europa om att vara helt oförstörd. Den kunde leverera till en kontinent som skulle byggas upp igen efter kriget, men då krävdes tillgång till marknaderna, till valuta och till råvaror och insatsvaror. Detta krävde i sin tur en inordning i den västliga ekonomiska regimen (Marshallhjälpen, OEEC, Bretton-Woods) som inte var självklar ur neutralitetspolitisk synpunkt vid en tidpunkt när blockuppdelningen växte fram och konfliktlinjerna hårdnade. Bland annat så krävde USA att Sverige skulle delta i embargot mot Sovjetblocket (CoCom) för att få tillgång till teknologi och insatsvaror av militär betydelse. Genom ett skickligt diplomatiskt fotarbete lyckades man ordna detta. Man anslöt sig i praktiken till CoComs embargo utan att formellt medge detta, fast detta innebar ett tydligt närmande till västblocket.

Om tunga ekonomiska intressen ställdes mot neutralitetspolitisk renlärighet så fick renlärigheten vika, åtminstone den här gången. Sverige blev också en av västlägrets främsta vapendragare i kampen för frihandel efter kriget. Med tanke på vår starka exportindustri var frihandel ett svenskt egenintresse, men amerikanerna och britterna noterade med tillfredsställelse att det formellt obundna Sverige i praktiken var en allierad i ekonomiska frågor.<sup>80</sup> Efter att EEC bildats 1957 övervägdes svenskt medlemskap, men Erlander och Palme avvisade det med hänvisning till neutralitetspolitikens trovärdighet – alla EEC-länder var också med i Nato. I praktiken torde det dock i minst lika hög grad ha varit suveränitetshänsyn som fällde avgörandet. Regeringen trodde också – mot bakgrund av 1960-talets rekordtillväxt – att man klarade sig bra på egen hand med hjälp av frihandelsorganisationerna EFTA och GATT.

Palmelinjens kritik mot USA och särskilt kriget i Indokina väckte föga förvånande harm i USA och oro bland vänner av en mer försiktig svensk politik. Att ett land som indirekt och direkt var beroende av USA för både sin säkerhet och sitt välstånd så offentligt, hårt och demonstrativt tog avstånd från USA:s politik var naturligtvis en risktagning och ett klart brott mot realismens regelbok. Men Palme kanske kalkylerade att USA inte hade något annat val än att av storstrategiska skäl fortsätta att hålla Sverige om ryggen. Palme gav också ÖB Synnergren i uppdrag att hålla de militära kontaktvägarna till USA öppna, även när de politiska förbindelserna var djupfrysta. Det krävdes dock en hel del fotarbete för att Sverige fortsatt skulle få tillgång till amerikansk militär teknologi.

När den svenska ekonomiska modellen vacklade i början på 1970-talet övervägde man återigen medlemskap i EEC, men avstod med hänvisning till neutralitetspolitiken. Men när – efter tjugo års stagnation – en ny allvarlig ekonomisk kris inträffade så meddelade regeringen i en fotnot till en krisproposition att man avsåg att söka medlemskap i EG, som det då hette. Då hade emellertid Berlinmuren fallit och Sovjetunionen var på fallrepet. Både hänsyn till neutralitetspolitiken, som tidigare hade framställts som ett oöverstigligt hinder, och till suveräniteten, framstod som mindre viktiga när man stod inför en hotande ekonomisk härdsmälta.

När den multietniska staten Jugoslavien 1991 bröts sönder och det krig som följde drabbade civilbefolkningen hårt så skickade FN en fredsstyrka med mandat att använda

<sup>80</sup> Se Statement of U.S. policy toward Scandinavia, NSC 6006/1, Apr 6, 1960, i SOU 1994:11, Bilagor; Cowlson till Home.



FOI MEMO	Datum/Date 2015-11-17	Sida/Page 41 (41)
Titel/Title Nationella intressen och Sverige		Memo nummer/number FOI Memo 5470

våld för att skydda fredade zoner.<sup>81</sup> Sverige bidrog tidigt med en nordisk (svensk-dansk-norsk) bataljon som gavs ett tufft uppdrag på en av de hetaste platserna, i norra Bosnien. Som skäl för detta anfördes altruistiska motiv, att det handlade om att ställa upp för FN och skydda civilbefolkningen. Men det fanns också mer egennyttiga motiv för ett svensk deltagande i ett farligt uppdrag 1993.

Vid den tiden hade Sverige ansökt om EG/EU-medlemskap, med explicit hänvisning till att detta låg i vårt nationella intresse – och att uppnå detta var en av regeringens högst prioriterade frågor.<sup>82</sup> På sina håll inom gemenskapen fanns en bild av Sverige som en neutral, halvpacifistisk fripassagerare. En tuff insats på Balkan i ett läge när många andra länder tvekade att skicka trupp skulle visa att Sverige dög, men detta motiv hade inte ens bataljonschefen underrättats om.<sup>83</sup> Dessutom fanns fler egenintressen. För det första hade Sverige tagit emot en flodvåg av flyktingar från kriget i Bosnien. Det låg i vårt intresse att förhållandena där nere stabiliserades så att inte fler behövde fly till Sverige. För det andra så var vi som stat/nation/land delägare i den nya säkerhetsordningen i Europa efter det kalla krigets slut. Om denna ordning flagrant utmanades låg det i vårt intresse att den upprätthölls, om nödvändigt med militärt våld. Om säkerhetsordningen föll, och Ryssland började följa Serbiens exempel, kunde det bli riktigt obehagligt i vårt närområde. Här hade vi också ett tydligt egenintresse, men ett det inte pratades mycket om och inte alla förstod.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Här går inte in på frågan om UNPROFOR:s mandat, det skulle leda för långt.

<sup>82</sup> "Ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen svensk neutralitetspolitik ligger i vårt nationella intresse." *Regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.*

<sup>83</sup> Ulf Henricsson, *När Balkan brann* (Stockholm: SMB, 2013).

<sup>84</sup> Exemplet illustrerar också den betydande överlappning som kan finnas mellan intressen (upprätthålla systemet, straffa överträdelser) och värden/värderingar (stoppa angreppskrig och övergrepp). Det är inte ovanligt att offentlig advokatyr betonar värden/värderingar medan det i själva verket är en blandning av intressen och värderingar som styr beslutsfattarna. Det visade sig dessutom att insatsen i operationsområdet i hög grad påverkades av att andra deltagarländers nationella intressen - med koppling till den aktuella konflikten och till europeisk storpolitik - fick genomslag i ledningskedjan. Men det är en annan historia...