

# Det glömda arvet från svensk allianspolitik

av Jacob Westberg

## Abstract:

This article aims at contributing to the present debate on Sweden's security policy orientation by introducing an analytical framework for explaining and evaluating different choices of grand strategy. The usefulness of the analytical framework is illustrated with reference to Sweden's previous experiences from pursuing policies of military alignment and participation in cooperative security efforts aiming for collective security. A further aim of the article is to remind the readers of these largely forgotten Swedish experiences of policies of alignment. This second aim is related to the mistaken but common view that Sweden during the last 200 years has pursued a consistent policy of non-alignment. In the conclusion of this article, it is argued that the present gap between Sweden's security goals and the political and military means can only be closed by developing ways of even deeper entering into defence cooperation and integration with other states and organisations.

FÖRSVAR- OCH SÄKERHETSPOLITIK hade länge en undanskymd roll i svensk politisk debatt. Under det kalla kriget hölls debatten tillbaka av krav på uppslutning kring neutralitetspolitiken och decennierna närmast efter det kalla krigets slut kom intresset för försvarsfrågor att minska på en internationell säkerhetspolitisk utveckling som föreföll indikera att nya mellanstatliga krig innefattande någon av EU:s eller Natos medlemsstater var ytterst osannolika. Den säkerhetspolitiska utvecklingen under de senaste åren har inneburit stora förändringar i dessa avseenden. Rysslands annektering av Krim och militära intervention i Ukraina 2014 visade att Georgienkriget 2008 inte var en engångshändelse och att den ryska politiska ledningen är beredd att använda sig av militära maktmedel mot andra stater för att främja sina säkerhetspolitiska intressen. I den svenska försvarspropositionen från 2015 konstateras att det ryska agerandet utgör den ”största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan”.<sup>1</sup>

I spåren av dessa omvärldsförändringar inleddes en livlig debatt kring både behovet av att stärka den svenska försvarsförmågan och behovet av att se över våra försvarspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer. I denna debatt har vissa debattörer argumenterat för en återgång till en mer strikt alliansfri politik syftande till att minska spänningarna i Sveriges närområde. Andra debattörer har istället förordat ett svenskt Natomedlemskap för att öka svensk säkerhet och förbättra Sveriges möjligheter att bidra till gemensamma försvarsansträngningar inom Nato.

Meningsskiljaktigheterna i debatten har huvudsakligen handlat om olikartade uppfattningar om Ryssland och Nato samt Sveriges möjligheter att på egen hand klara försvaret av den egna nationen och bidra till ökad säkerhet i Östersjöområdet. Debatten kring dessa frågor har dock saknat analytiska verktyg som på ett mer generellt plan kan hjälpa oss att förstå, förklara och utvärdera olika alliansstrategier för att uppnå ökad säkerhet. Denna artikel syftar till att

presentera ett sådant analytiskt ramverk och illustrera tillämpbarheten av detta i en översiktlig analys av några av de olika säkerhetsstrategier som Sverige använt sig av de senaste 200 åren.

De historiska exemplen på svensk allianspolitik syftar även till att påminna läsaren om de många avsteg som Sverige gjort från den alliansfria politiken under de dryga 200 år som gått sedan Sverige senast var i krig. En grups självförståelse skapas, som Bo Stråth framhållit i en analys av den svenska ”neutralitetsmyten”, av dess ”kollektiva minne och dito glömska”. Den bild av det egna landet som formas i det offentliga samtalet och i läroböcker består i lika delar av det som vi i öppet diskuterar och återberättar och det som förträngs och glöms bort.<sup>2</sup> De historiska exempel på allianspolitik som tas upp i denna artikel syftar till att lyfta fram delar av den svenska historien som glöms bort när vi talar om Sveriges 200-åriga alliansfria traditioner. Dessa glömda erfarenheter och det analysramverk som presenteras utgör även ett komplement till tidigare forskning på området som i allmänhet varit inriktad mot Sveriges erfarenheter av neutralitet under världskrigen och olika aspekter av kalla krigets neutralitetspolitik. Svensk allianspolitik är ett ännu outforskat område.<sup>3</sup>

Valet av exempel omfattar både traditionella militära och politiska alliansstrategier. Militära allianser handlar ytterst om att stater genom avtal förpliktigar sig att under vissa bestämda förutsättningar samarbeta militärt. Traditionellt sett har militärallianser syftat till att skapa förberedelser för ett gemensamt defensivt eller offensivt agerande mot en eller flera utpekade stater. Politiska allianser kan ses som ett alternativ eller ett komplement till militära allianser. I utrikesdeklarationen 2010 konstaterade Carl Bildt att Sverige i och med EU-medlemskapet ingår i en ”politisk allians” och tar ett ”solidariskt ansvar för

Europas säkerhet”.<sup>4</sup> Uttrycket politisk allians är inte etablerat som ett begrepp inom forskning kring strategi och internationell politik, men det kommer i denna artikel att användas som en sammanfattande beteckning på säkerhetspolitiska alliansstrategier som syftar till att minska risken för krig genom att bygga upp gemensamma regelverk och politiska institutioner som inte primärt har karaktären av militära allianser riktade mot förhand bestämda motståndare. Politiska allianser kan dock innefatta överenskommelser rörande kollektiv säkerhet och ett gemensamt försvar mot angrepp mot någon av medlemsstaterna. I politiska allianser kan militära maktmedel därför vara ett instrument i en bredare verktygslåda, men de har inte samma överordnade betydelse som inom militära allianser. De två exempel på politiska allianser som tas upp i denna artikel är Nationernas förbund (NF) och EU. Tidsmässigt sträcker sig valet av exempel över hela perioden från 1812 till 2015 för att det ska vara möjligt att ge exempel på så många olika strategier som möjligt. Valet av exempel omfattar både lyckade och misslyckade exempel på alliansstrategier.

## Balans och koherens – två potentiella framgångskriterier för nationella säkerhetsstrategier

Den nuvarande svenska solidaritetspolitiken är i likhet med det kalla krigets neutralitetspolitik ett exempel på en nationell säkerhetsstrategi, även om detta uttryck knappast förekom i svensk säkerhetspolitisk debatt före 2000-talet. Uttrycket säkerhetsstrategi används i denna artikel för att beteckna det som i engelskspråkig litteratur benämns *grand strategy*. I dokument som offentliggör och sammanfattar länders eller organisationers

säkerhetsstrategier är det även vanligt att man i engelsk text också använder uttrycket *security strategy*. Säkerhetsstrategier syftar ytterst till att utveckla metoder för att förverkliga ett lands eller en organisations uttalade säkerhetspolitiska mål med hjälp av en kombination av de olika former av maktmedel som står till en aktörs förfogande. Strategin kan även innefatta samarbete med andra stater och organisationer.<sup>5</sup> Av denna definition framgår att det avgörande framgångskriteriet för en säkerhetsstrategi är att den uppnår de målsättningar som formulerats för den. Säkerhetsstrategier kan utformas av enskilda länder, allianser och internationella organisationer. Säkerhetsstrategier kan utformas för både freds- och krigstid och behöver inte innefatta vare sig hot om eller ett aktivt användande av militärt våld. Önskade strategiska effekter kan även uppnås med exempelvis diplomati, ekonomiska medel och informationskrigföring.<sup>6</sup>

En ytterligare viktig aspekt av strategibegreppet är resursknapphet. Om tillgången till egna maktmedel är obegränsad krävs det inget strategiskt konststycke för att uppnå även högt ställda säkerhetsmål.<sup>7</sup> Resursknapphet innehåller även ett interaktivt element: en otillräcklig tillgång till egna maktmedel kan leda till att en aktör söker samarbete med andra aktörer med likartade målsättningar. Samarbete med andra aktörer skapar dock beroenden som medför att uppfyllnaden av de egna säkerhetsmålen är helt eller delvis avhängig av andra aktörers handlingval och förmågor. De egna maktresurserna måste även ses i relation till de maktresurser som disponeras av aktörer som anses hota de egna säkerhetsmålen. Om en motståndares resurser vida överstiger de egna så kan de beroenden som samarbete med likasinnade aktörer skapar ses som mindre riskfyllda än valet att förlita sig på de resurser som man kontrollerar själv.

En faktor av stor betydelse för möjligheterna att uppnå ett lands säkerhetspolitiska mål är att det finns en *balans* mellan mål, metoder och medel. Dessa tre delkomponenter måste även vara anpassade till både inre miljöfaktorer, sammanhörande med den egna statens egenskaper, och yttre miljöfaktorer som relaterar sig till aktörer och förhållanden bortom den egna statens gränser. Mål är i detta sammanhang de övergripande säkerhetspolitiska mål som formuleras av ett lands politiska ledning. Medel utgörs av både de olika former maktmedel som en aktör förfogar över här och nu och de medel som en aktör utvecklar på längre sikt. Medel kan även delas mellan samarbetsparter, exempelvis i form av gemensamma resurser för övervakning, militära insatser och civil krishantering. Ett sådant val skulle innebära att aktören som metod valt att tillämpa en samsarbetsstrategi med olika former av resursdelning. Metoder handlar ytterst om *hur* olika former av maktmedel utnyttjas eller utvecklas och de är det kitt som binder samman mål och medel med miljöfaktorer. Mål och medel måste hela tiden balanseras mot varandra och metoder utformas för att anpassa strategin till existerande och förändrade miljöfaktorer.<sup>8</sup> I figur 1 illustreras ovanstående resonemang om sambandet mellan mål, medel, metoder och miljö.

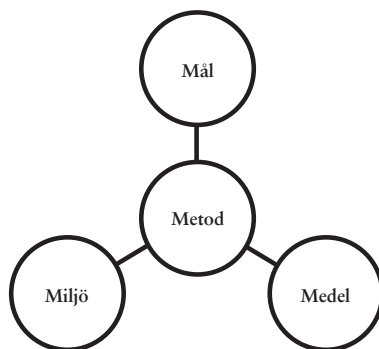


Fig 1

Om en stats politiska ledning formulerar säkerhetspolitiska mål som inte går att genomföra med egna nationella medel så kan landet ingå samarbetsstrategier som gör det möjligt att dra nytta av andra aktörers resurser för att undvika att det uppstår en obalans mellan uppgifter och resurser. En uppkommen obalans kan naturligtvis även minskas genom att målsättningar bantas och nationella medel tillförs. Det är också möjligt att den politiska ledningen väljer att acceptera att det finns obalans mellan säkerhetspolitiska mål och egna medel, om man räknar med att de egna säkerhetsmålen inte är hotade eller att någon annan aktör eller institution bidrar till att upprätthålla säkerheten i regionen utan aktiva bidrag från den egna staten.

Eftersom säkerhetsstrategier innefattar en kombination av olika former av maktmedel och genomförandestrategier på olika beslutsnivåer skapas samordningsbehov av två principiellt olika slag. Dels behöver de olika formerna av maktmedel som kontrolleras av olika departement, myndigheter och andra inblandade aktörer samordnas, vilket fortsättningsvis benämns *horisontal koherens*. Dels behöver de underliggande nivåer som är delaktiga i strategins genomförande koordineras med överliggande nivåer. Denna form av samordningsproblematik benämns *vertikal koherens*. Koherens betraktas inom strategiforskningen som eftersträvansvärt eftersom det anses öka sannolikheten för att säkerhetsstrategins målsättningar uppnås, men även koherenta strategier kan misslyckas eftersom förverkligandet av ett lands säkerhetsmål ofta är beroende av faktorer som ligger bortom den egna statsledningens kontroll. Det finns i denna artikel inte utrymme för fördjupade resonemang kring koherensen i de olika strategier som analyseras, och resonemangen i dessa frågor kommer därför att begränsas till översiktliga analyser hur

vissa strategier innefattat en kombination av olika former av maktmedel.<sup>9</sup>

## Interna miljöfaktorernas påverkan på strategiska handlingar

I förklaringar av säkerhetspolitiska vägval är det vanligt att såväl forskare som politiska ledare hänvisar till ”nationella intressen”. Inom forskningen kring internationell politik råder det dock stor oenighet om vad nationella intressen är, vilka faktorer som påverkar staters intresseuppfattningar och hur dessa intresseuppfattningar påverkar staters strategiska handlingsval. Enligt en tidig företrädare för den realistiska forskningstraditionen i studiet av internationell politik, Hans Morgenthau, handlade all politik ytterst om en kamp mellan motstridiga viljor och konkurrerande nationella intressen. Nationella intressen skulle därför ytterst definieras i termen maktmaximering. Makt definierades av Morgenthau som en aktörs kontroll över en annan aktörs tankar och handlingar. Maktmedel utgjordes av alla former av sociala relationer som kunde bidra till kontroll över andra aktörer och kunde vara allt från fysiskt våld till subtil psykologisk påverkan.<sup>10</sup>

I studiet av utövandet av makt borde forskaren, hävdade Morgenthau, utgå från antagandet att beslutsfattare i valet av handling agerar rationellt – att de väljer det handlingsalternativ som minimerar risker och kostnader samt maximerar nytta. Utöver strävan att maktmaximera betonade Morgenthau även staters grundläggande behov av att trygga sin överlevnad och att detta mål måste överordnas andra moraliska värden.<sup>11</sup>

Morgenthaus rationalistiska utgångspunkter har bland annat kritiserats av forskare som framhållit betydelsen av nationella iden-

titeter och andra nationsspecifika särdrag. Jan Ångström har i en studie av svenska bidrag till internationella militära krishanteringsinsatser visat att dessa kan tolkas både ett uttryck för en rationell nyttokalkyl, där svenskt deltagande på olika sätt förmodas öka svenskt inflytande och säkerhet, och ett uttryck för en vilja att bekräfta en redan existerande självbild, att deltagandet är ett uttryck för en typiskt svensk solidaritet med människor i andra länder som är i linje med landets traditionella stöd för FN:s fredsarbete.<sup>12</sup>

Även i denna artikel är utgångspunkten att det sparsmakade rationalistiska analysramverk som Morgenthau förordade behöver kompletteras för att det ska vara möjligt att förklara, förstå och utvärdera länders *olikartade* säkerhetspolitiska vägval. Antagandet om att alla stater stävar efter att maximera inflytande över andra aktörer och trygga sin egen överlevnad hjälper oss inte att förklara varför stater väljer olika medel och metoder i strävan att förverkliga sina säkerhetspolitiska mål och intressen. Relationen mellan målen att maximera inflytande och säkerställa statens fortsatta överlevnad är också mer komplicerad än vad den rationella nyttokalkylen ger intryck av.

För svensk del har tryggandet av landets existens under vissa perioder (exempelvis 1864–1920) ansetts kräva att landet bedriver en passiv politik syftande till att hålla landet utanför eventuella konflikter mellan närliggande stormakter. Med denna strategi prioriteras överlevnadsmålet framför inflytandemål eftersom det senare begränsas till en handling: att andra stater ska låta bli att anfälla oss. Vid andra tillfällen, som 1812–1814 och 1855, har den svenska utrikesledningen medvetet drivit en expansiv aktiv politik syftande till att med diplomatiska och militära medel tvinga andra stater att uppege delar av sitt territorium, trots att

Sveriges existens vid beslutstillfällena inte var uppenbart hotad (Westberg 2015). På vilka grunder ska den rationella maktanalytikern avgöra om prioriteringen mellan inflytandemål och överlevnadsmål var korrekt? För att hantera detta problem är utgångspunkten i denna artikel att säkerhetsstrategier bör utvärderas med utgångspunkt i de specifika säkerhetsmål som landets politiska ledning anger i anslutning till att man argumenterar för ett visst handlingsval.

Formuleringen av ett lands säkerhetspolitiska mål och val av strategier sker heller inte i ett vakuum. Mål behöver relateras till allmänt spridda uppfattningar om den egna statens politiska identitet och andra egenskaper som utmärker en viss stat, exempelvis geografisk utsträckning och belägenhet, politiskt och socialt system och tillgång till olika former av maktmedel. Även historiska erfarenheter från tidigare konflikter och formativa erfarenheter vid statsbyggnadsprocessen har visat sig spela stor roll för hur beslutsfattare och medborgare ser på landets säkerhet. Dessa faktorer bidrar tillsammans till att skapa något som fortsättningsvis benämns en stats *strategiska kontext*.<sup>13</sup>

## Externa miljöfaktorernas påverkan och val av alliansstrategi

Val av säkerhetsstrategier och utfallet av dessa val påverkas givetvis även av aktörer och faktorer bortom det egna landets gränser. Valet av yttre påverkansfaktorer har i denna artikel inriktats mot (i) inflytandet från spänningsnivåer och maktfördelningen mellan stormakterna, (ii) Sveriges säkerhetspolitiska relationer till närliggande stormakter samt (iii) påverkan från faktorer som sammanhör med internationella institutioner. Artikeln anknyter därmed till de två mest centrala

påverkansfaktorerna inom den neorealistska och den liberala institutionalistiska forskningstraditionen.

Inom den neorealistska forskningstraditionen inriktas analysen av internationell politik mot den påverkan som det internationella systemet utövar på staterna. Skillnader mellan stater i fråga om tillgången till maktmedel skapade, enligt Kenneth Waltz, en åtskillnad mellan de super- eller stormakter vars antal definierade ett visst system och övriga stater. Ett regionalt eller globalt statssystem som domineras av en makt betecknas unipolärt, ett system med två dominerande makter betecknas som bipolärt och ett system med tre eller fler makter benämns multipolärt. Inom dessa olika system kan man, enligt Waltz, ”förvänta sig” att staterna försöker skapa motvikter till framväxande makter genom att stödja den svagare stat eller militärallians som hotas av starkare stater eller allianser. En sådan maktbalansstrategi förmodades kunna bedrivas av både stormakter som vill försvara sin egen position i systemet och ”andra rangens” militära makter som också skulle föredra att stödja den svagare maktgrupperingen eftersom den expansionistiska makten på sikt skulle kunna utgöra ett hot även mot dem själva.<sup>14</sup>

Resonemangen om maktbalansstrategier har dock ifrågasatts av forskare som framhållit att stater i praktiken ofta valt att antingen stå utanför militära allianser eller tillämpa en motsatt alliansstrategi, triumfvagnsstrategi (*bandwagoning*), som innebär att stater istället allierar sig med en starkare expansiv makt för att vinna fördelar eller undvika att själva bli attackerade.<sup>15</sup>

En annan fråga som väckts i den forskning som gjorts efter att Waltz presenterade sina teorier om maktbalansstrategier är om stater balanserar mot de makter som man uppfattar som starka eller de som man uppfattar som mest hotfulla. Stephen Walt är en av före-

språkarna för det senare alternativet. Den avgörande faktorn för staters ställningstaganden i alliansfrågor är, enligt Walt, frågan om vilka stater som utgör det *främsta hotet* mot den egna staten. Detta innebär att stater kan bedriva en maktbalansstrategi även genom att alliera sig med den starkare sidan om den svagare sidan av andra skäl upplevs som mer hotande.<sup>16</sup>

Waltz modifiering av maktbalanssteorin har kritiserats av forskare som hävdar att fokuseringen på upplevda hot gör att Walt underskattat betydelsen av triumfvagnsstrategier som används för att vinna fördelar (*bandwagon for profit*), snarare än att avvärja hot. Dessa offensiva triumfvagnsstrategier ligger närmare den ursprungliga metaforiska innebörden av uttrycket ”triumfvagn”: att olika aktörer flockas kring det som framstår som den vinnande sidan i en konflikt.<sup>17</sup> Randall Schweller har i en artikel vidareutvecklat aktöranalysen av staters val mellan maktbalans- och triumfvagnsstrategier genom att bygga vidare på den åtskillnad som ofta görs mellan revisionistiska stater och status-quo stater. *Revisionistiska stater* utmärks av att de värderar vinsterna av ett krig högre än de kostnader som kriget kan föra med sig. De strävar efter att utöka sin makt och utmana den rådande ordningen. *Status-quo stater*, som ofta leds av vinnarna i det närmaste föregående stormaktskonflikten, utmärks av viljan att bevara den rådande ordningen och maktfördelningen mellan staterna. De strävar efter att maximera säkerhet, inte makt.<sup>18</sup>

Inom forskningen kring småstaters militära alliansstrategier råder det delade mening om dessa bör förlita sig på alliansfria strategier eller alliansstrategier. Man är även oenig om de småstater som väljer alliansstrategier bör bedriva maktbalansstrategier eller triumfvagnsstrategier. Fram- och motgångar för småstaternas strategier har också visat sig

vara starkt beroende av miljöfaktorer som står bortom småstatens påverkansmöjligheter såsom geografisk belägenhet, stormakternas krigsplaner och maktbalansen i systemet. Det finns alltså inga färdiga lösningar och generella rekommendationer att tillgå när det gäller småstaters val i dessa frågor.<sup>19</sup>

Enligt Ole Elgström har man inom tidigare forskning visat att småstaters säkerhetspolitiska handlingsutrymme i hög grad är beroende av spänningsnivåer och maktfördelningen mellan stormakterna. Obalanser i maktfördelningen mellan stormakter och ökade spänningsnivåer anses minska småstaternas handlingsutrymme. På motsvarande sätt anses minskade spänningar och en jämvikt i styrkeförhållanden mellan stormakterna öka småstatens autonomi och handlingsutrymme. Småstater beskrivs också ofta som snabba att anpassa sig till förändringar i den yttre miljön.<sup>20</sup> Småstater tenderar att utgå från kortsiktiga tidperspektiv och maktbalansen i den egna regionala kontexten i utformningen av sina alliansstrategier, medan stormakter i högre grad agerar långsiktigt och allierar sig med hänsyn till balansen i hela statssystemet.<sup>21</sup>

I Elgströms analys av svensk allianspolitik under 1800-talet nyanseras motsättningen mellan alliansfrihet och allianspolitik genom en presentation av mellanpositioner i valet mellan alliansfrihet och allianspolitik. En alliansfristat kan även utan formella alliansavtal göra eftergifter till en hotande stormakt och därmed bedriva en politik som angränsar den defensiva triumfvagnsstrategin. Ett exempel på detta är Sveriges politik under första hälften av andra världskriget. Den alliansfria småstaten kan även genom en *uppvaktningsstrategi* närma sig den part i konflikten som upplevs som mindre hotfull genom upprättade av informella samarbeten och förberedelser för framtida allianser. Denna strategi innefattar ett beteende som

uppvisar likheter med allianser som syftar till att balansera hot. Längre fram i artikeln ges flera exempel på svenska uppvaktningsstrategier. Alliansfria strategier kan också variera i graden av aktivitet. En aktiv strävan från en stat att med politiska medel markera ett oberoende gentemot andra stater benämner Elgström *distanseringsstrategi*. Sveriges aktiva neutralitetspolitik under kalla kriget utgör ett tydligt exempel på en sådan politisk strategi. Motsatsen till denna strategi utgörs av en passiv strategi där stater försöker att undvika inblandning i konflikter genom att isolera sig och undandra sig andra staters uppmärksamhet (*hiding*).<sup>22</sup>

För småstater som väljer att bedriva en militär allianspolitik återstår ytterligare ett val: ska man inleda ett försvarssamarbete med en eller flera småstater eller ska man ingå en allians där en eller flera stormakter ingår? Småstatsallianser innebär att två eller fler mindre stater ingår ett försvarsförbund i förhoppningen att detta ska skapa en tillräcklig gemensam försvarsförmåga och göra det möjligt för länderna att själva bestämmasamarbetets innehåll och former. Småstatsallianser kan även bidra till att skapa ett alternativ till försvarssamarbeten som domineras av stormakter. Småstatsallianser har ofta visats sig vara otillräckliga i hanteringen av hot från stormakter, men de kan vara tillräckliga för att hantera hot från mindre stater. Småstatsallianser har även kunnat skapa en förbättrad grund för att verka för gemensamma politiska målsättningar och de kan även gynna den interna sammanhållningen mellan småstater i en region.<sup>23</sup>

I Rothsteins studie av den s k ”lilla entanten”, försvarssamarbetet mellan Jugoslavien, Rumänien och Tjeckoslovakien under mellankrigstiden, redovisas ett antal erfarenheter som kan vara av betydelse även för andra småstatsallianser. I relationen till Tyskland hade lilla entanten en stor svaghet som be-

stod i att *intensiteten* i det hot som staterna upplevde från andra stater var av olika omfattning. Det var inte uppenbart för staterna att ett hot mot en alliansens medlemmar utgjorde ett lika stort hot mot den egna staten. Staterna utgick sina säkerhetspolitiska bedömningar också från sina egna olika nationella strategiska kontexter, vilket gjorde att man identifierade *olika stater som det primära hotet* mot den egna statens säkerhet. Hade samarbetet innefattat en stormakt så skulle denna kunnat ha bidragit med ett perspektiv som sträckte sig över de tre olika småstaternas nationella hotanalyser. Det främsta hotet mot samtliga stater visade sig vara Tyskland. För att klara ett hot av den omfattning som Hitlertyskland utgjorde hade alliansen behövt ha stöd av en eller flera stormakter. I avsaknad av ett sådant stöd föll alliansen samman och stat efter stat drogs in i kriget. Denna erfarenhet visar, enligt Rothstein, på en mycket viktig svaghet hos småstatsallianser: de kan endast *hantera begränsade hot*.<sup>24</sup>

Frågan om vilken roll internationella samarbetsinstitutioner spelar i internationell politik var ett centralt tvisteämne inom forskningen om internationell politik under 1970- och 1980-talen. För forskare med realistiska utgångspunkter utgjorde internationella samarbetsinstitutioner endast en ny arena för konkurrerande stormaktsintressen där viljan att vinna inflytande på andra staters bekostnad var styrande. Det institutionella samarbetet ansågs också vara beroende av ett fortlöpande stöd från stormakter som med egna maktresurser kunde definiera de regelverk som styrde samarbetet och kontrollera efterlevnaden av gemensamma beslut.<sup>25</sup>

Robert Keohane har i motsats till detta hävdad att internationella institutioner har visat sig kunna erbjuda plattformar för samarbetsprocesser där även småstaters intressen gjort sig gällande och samarbetet drivits

framåt av staternas gemensamma intressen att upprätthålla det samarbete som inletts. Internationella institutioner främjar, enligt Keohane, samarbete genom att de tillhandahåller information, övervaknings- och förhandlingsmöjligheter som skapar förväntningar om att samarbetsparterna ska leva upp till sina åtaganden även i de fall där de gemensamma institutionerna saknar effektiva sanktionsmedel vid brott mot gemensamma regler och överenskommelser. Institutioner betraktas i detta perspektiv som varaktiga regelsystem av formell och informell karaktär som föreskriver normer för olika former av handlingar som begränsar aktörerna i deras val av handlingsalternativ och skapar förväntningar på olika former av agerande. Upprättandet av institutioner skapar även handlingsmöjligheter som skulle saknas om inte den specifika institutionen fanns. Ett säkerhetspolitiskt exempel på detta skulle kunna vara konfliktlösning med hjälp av institutionaliserat internationellt samarbete för skiljedom och medling.<sup>26</sup>

Itabell 1 återfinns en sammanställning av de påverkansfaktorer och alliansstrategier som kommer att användas i analysen av de svenska alliansstrategierna.

## Svenska alliansstrategier

Innan ett lands politiska ledning kan inleda arbetet med att precisera innehållet i en säkerhetsstrategi måste två grundläggande frågor besvaras: (i) Ska den egna statens säkerhetsmål realiseras med i huvudsak egna *oberoende* nationella medel, eller ska den politiska ledningen försöka att skapa säkerhet *i samarbete* med andra? (ii) Ska säkerhetsmålen realiseras genom en huvudsakligen *passiv* politik, syftande till att hålla landet utanför konflikter, eller ska den politiska ledningen prioritera möjligheterna att *aktivt* påverka sin säkerhetspolitiska omgivning?



<b>Interna miljöfaktorer</b>	Den politiska ledningens uttalade målsättningar för strategierna Inflytande från nationella identiteter och strategisk kontext
<b>Externa miljöfaktorer</b>	Påverkan från maktfördelningen i det regionala eller globala statssystemet (antalet makter och jämvikten dem emellan), spänningsnivåer mellan stormakterna Påverkan från internationella institutioner
<b>Val av alliansstrategier</b>	Maktbalansstrategier, offensiva och defensiva triumfvagnsstrategier och revisionism eller status quo som motiveringsgrunder Stormaktsallianser vs. småstatsallianser i frågor som rör hoten omfattning samt skillnader mellan allierade i frågor om hotuppfattningar Politiska alliansstrategier och distanseringsstrategier Alliansfria alliansstrategier: återförsäkrings- och uppvaktningsstrategier

Tabell 1. Interna och externa miljöfaktorer samt val av alliansstrategier

I tabell 1 redovisas en sammanställning av de olika strategier Sverige fört sedan förlusten av Finland 1809 och utgår från de olika val som gjorts i fråga om oberoende- respektive samarbetsstrategier och en aktiv eller passiv politik.

Det är viktigt att notera att de säkerhetspolitiska strategierna i tabellen utgör huvudinriktningar inom respektive tidsperiod och i flera fall har även tidsperiodens dominerande strategi växt fram stegvis så de exakta årtalen kan preciseras annorlunda. Summan av åren överstiger också 200 år trots att vissa år saknas i tabellen. Skälen till detta är att Sverige under långa tidsperioder fört en parallell strategi vid sidan av den officiella säkerhetspolitiken i form av vilande återförsäkringsstrategier eller förberedelser för en allianspolitik som skulle kunna aktiveras om landet blev angripet. Av tabellen torde trots dessa invändningar framgå att det som ibland beskrivs som den röda linjen i svensk säkerhetspolitik under denna tidsperiod, den aktiva neutralitetspolitiken, är en kort parentes. Härnäst följer fem avsnitt som fokuserar på de strategier som finns i den nedre högra rutan av denna fyrfältare. I

anslutning till detta kommer dock även några av de passiva samarbetsstrategier som finns i nedre vänstra rutan att beröras.

## 1812 års triumfvagnsstrategi

Karl Johans omriktning av den svenska säkerhetspolitiken har karaktäriserats som det mest omfattande paradigmskifte svensk säkerhetspolitik genomgått vid sidan av Gustav II Adolfs beslut om ett aktivt svenskt deltagande i 30-åriga kriget och inträdet i EU 1995.<sup>28</sup> Förklaringar till 1812 års politik har utgått från Karl Johans personliga egenskaper, att han genomdrev en politiskt-strategisk strategi som tedde sig ”rationell för en kyligt kalkylerande maktpolitiker”.<sup>29</sup> Genomförandet av 1812 års politik var dock beroende av en mängd faktorer som inte sammanhörde med den blivande kungens snille och statsmannakonst.

En sådan möjliggörande faktor var förlusten av Finland i 1808–1809 års krig med Ryssland. Utgången av detta krig har karaktäriserats som den ”största katastrof som Sverige råkat ut för” och den fredsuppgörelse som avslutade kriget har beskrivits

	Passiv	Aktiv
<b>Oberoende</b>	1815–1844: framväxt av Karl XIV Johans neutralitetssystem 1864–1914: Passiv neutralitetspolitik 1914–1918: Strikt neutralitet gentemot västmakter och välvillig neutralitet gentemot Tyskland åtföljs av en pragmatisk neutralitetspolitik 1936–1939: Passiv neutralitetspolitik 1939–1945: Pragmatisk neutralitetspolitik 1946–1959: Passiv neutralitetspolitik <b>Totalt: 105 år</b>	1960–1989: Kalla krigets aktiva neutralitetspolitik <b>Totalt: 29 år</b>
<b>Samarbete</b>	1855–1905: Defensivallians med Frankrike och Storbritannien 1927–1939: Planer på försvarssamverkan med Finland 1949–1980-talet: Hemligt försvarssamarbete med västmakter 1948–1949: Misslyckade förhandlingar om ett neutralt skandinaviskt försvarsförbund <b>Totalt: 94 år</b>	1812–1814: Triumfvagnsstrategi och stormaktsallians 1848 Oscar I:s maktbalansstrategi och småstatsallians vid dansk-tyska kriget 1855 och 1863: Oscar I:s och Karl XV:s misslyckade triumfvagns- och maktbalansstrategier 1920–1936: Solidaritetspolitik inom NF 1995–2014: Framväxten av 2000-talets solidaritetspolitik <b>Totalt: 40 år</b>

Tabell 2 Svenska säkerhetsstrategier 1812–2014/27.

som den hårdaste i landets historia. Genom kriget förlorade det svenska riket en tredjedel av sitt territorium och en fjärdedel av sin befolkning. Ekonomin var körd i botten och i maj 1809 genomled landet i och med Gustav IV Adolfs avsättning en statskupp.<sup>30</sup> Katastrofen 1809 skapade en grogrund för en offensiv revisionistisk strategi, men det var inte uppenbart att denna skulle innebära ett närmande till Ryssland. Sverige präglades vid tiden för Karl Johans tillträde som kronprins 1810 av starka revanschistiska känslor och många hade hoppats att valet av tronföljare – en fransk fältmarskalk – istället skulle skapa möjligheter för en allians med Frankrike mot Ryssland.<sup>31</sup>

Förändringar i maktbalansen mellan stormakterna och stormakternas inbördes relationer hade ett avgörande inflytande

på Karl Johans handlingsutrymme. 1812 års politik förutsatte att det fransk-ryska samförstånd som Napoleon framtvingade i samband med det fransk-ryska fredsavtalet i Tilsit 1807 skulle brytas. I de hemliga delarna av detta avtal gavs Ryssland i uppdrag att tvinga in Sverige i den blockad som Frankrike riktat mot Storbritannien. Detta fredsavtal kompletterades med ytterligare avtal med andra Östersjöstater som gjorde att Frankrike och dess allierade helt dominerade Östersjöområdet. Förväntningar om nya krig mellan Frankrike och Ryssland skapade 1812 ett handlingsutrymme som Karl Johan utnyttjade i takt med att förutsättningarna för ett skapa en ny stor allians mot Napoleon förbättrades. Sveriges deltagande i alliansen mot Frankrike underlättades ytterligare av Napoleons politik gentemot Sverige. I januari

1812 marscherade franska arméer in i svenska Pommern och Karl Johan bidrog aktivt till att underblåsa tidningarnas rapportering om franska övergrepp. På detta sätt fanns både yttre och inre förutsättningar för en svensk inblandning i Napoleonkrigen.<sup>32</sup>

I februari 1812 skickades brev från Karl XIII och Karl Johan till den ryske tsaren. I breven betonades det gemensamma intresset av att avlägsna geografiska skäl till nya konflikter. Vid brevens överlämnade förtydligades de svenska planerna: Sverige önskade Rysslands stöd för ett gemensamt militärt angrepp mot Danmark som skulle tvinga den danska kungen att överlämna styret av Norge till den svenske kungen. Sverige skulle på detta sätt få en kompensation för förlusten av Finland. Efter att den danske kungen uppgivit sina anspråk på Norge skulle den svensk-ryska armén, eventuellt förstärkt med andra staters styrkor, anfälla franska militära förband i nordvästra Europa för att stödja den ryska krigföringen i östra Europa. I denna politik ingick även tanken att Sverige genom föreningen med Norge och genom att uppge sina sista territorier i Tyskland skulle skapa bättre geografiska förutsättningar för den neutralitetspolitik som var tänkt att följa efter kriget. Uppgivandet av alla framtida anspråk på Finland skulle också minska risken för nya rysk-svenska krig. Den svenska planen bekräftades i avtal mellan länderna i april och augusti 1812.<sup>33</sup>

För att svenska trupper skulle kunna sättas in i strider på kontinenten krävdes dock även stöd från Storbritanniens flotta. Dessa förhandlingar slutfördes först i mars 1813. Under tiden hade det franska angreppet mot Ryssland inletts och Ryssland kunde inte avvara styrkor för ett angrepp mot Danmark. Den svenska insatsen i kriget mot Frankrike kom därför att föregå angreppet mot Danmark. Karl Johan tilldelades befälet över de allierade staternas nordarmé.

Efter slaget vid Leipzig i oktober 1813 valde Karl Johan att avvika från den allierade krigsplanen och istället använda de svenska styrkorna och en del av nordarmén för att angrepp mot Danmark. I januari 1814 förklarade sig den danske kungen Fredrik VI beredd att ge upp hela Norge och inträda i koalitionen mot Napoleon. I Norge motsatte man sig den dansk-svenska uppgörelsen och sammankallade en riksförsamling som både utfärdade en egen grundlag och utnämnde en egen kung. Karl Johan svarade med en invasion av Norge som genomfördes i juli och augusti 1814. Den 4 november samma år valdes den Karl XIII till även Norges kung och Karl Johans fredstida strategi kunde sättas i verket. I genomförandet sitt "neutralitetssystem" kom Karl XIV Johan att bedriva en försiktig balanserande politik som innebar att han försökte att upprätthålla goda relationer till både Ryssland och Storbritannien samtidigt som ryska påtryckningar kunde balanseras med närmanden till Storbritannien. Det uttalade målet för denna politik uppgavs vara att landet skulle hållas utanför stormaktskonflikter.<sup>34</sup>

I utvärderingen av Karl Johans offensiva triumfvagnsstrategi kan man konstatera att han med hjälp av en kombination av politiska maktmedel (en innovativ diplomati i form av närmandet till Ryssland) och militära maktmedel (deltagandet i den sista alliansen mot Napoleon) skapade en balans mellan mål och medel och kunde realisera de målsättningar som han hade för 1812 års politik: en kompensation för förlusten av Finland och långsiktigt fredliga förbindelser med Ryssland. I förhållande till den tidigare diskussionen kring stater som maktbalanserar mot hot och stater som drivs av en önskan att vinna fördelar framstår det som att Karl Johans offensiva strategi huvudsakligen var driven av ambitionen att få dela segrarmakternas vinster vid Napoleons

beseigrande. Karl Johans offensiva triumfvagnsstrategi har missvisande karakteriserats som en plundringsstrategi (*piling on bandwagoning*). Plundringsstrategier är en form av offensiva triumfvagnsstrategier som utförs av mindre revisionistiska stater när de ansluter sig till den vinnande sidan i slutskedet av en konflikt.<sup>35</sup> Utgången av Napoleonkrig var långt från avgjord när Karl Johan i juli 1813 utnämndes till ledare för de allierades Nordarmé och vid tiden för hans närmanden till Ryssland och Storbritannien hade den sista alliansen inte ens bildats.

I utvärderande syfte kan man även fråga sig om dessa mål kunnat uppnås med andra metoder. I denna fråga kan konstateras att Karl Johan i februari 1811 sökt stöd hos Napoleon för sina planer rörande Norge, men dessa hade bryskt avvisats. Behovet av hjälp från den brittiska flottan begränsade ytterligare alternativa metoder.<sup>36</sup> I bedömningen av 1812 års politik är dock också det viktigt att betona delmålet att uppnå en kompensation för förlusten av Finland. Hade Karl Johan prioriterat nationella överlevnadsmål och nöjt sig med målsättningen att trygga svenskt territoriellt oberoende samt skapa långsiktigt fredliga relationer med Ryssland hade det svenska angreppet mot Danmark kanske inte varit nödvändigt. En osäkerhetsfaktor i ett sådant alternativt scenario är dock hur Danmarks fortsatta historia och relationer till Sverige skulle ha sett ut om landet inte förlorat Norge till Sverige. Om de dansk-svenska relationerna varit fortsatt frostiga hade Karl Johan haft en lång landgräns i väster att bekymra sig över.

## 1848 års maktbalansstrategi

Densvenska inblandningen i Napoleonkrigens slutskede var inte den sista gången den svenska statsledningen bedrev en militär allianspolitik. Karl XIV Johans alliansfria politik

övergavs redan av Oscar I i anslutning till det första dansk-tyska kriget 1848–1849. Våren 1848 utnyttjade tyska separatister i Holstein och Slesvig den politiska oron i Danmark som åtföljt Fredrik VII:s trontillträde till att förklara sig självständiga och utnämna en egen monark. Separatisterna fick militärt stöd från Preussen och andra stater i Tyska förbundet. I april 1848 tvingades de danska styrkorna utrymma Holstein och de södra delarna av Slesvig. Den 2 maj anföll preussiska styrkor det danska Jylland. Samma dag förordade Oscar I i Sveriges riksdag ett svenskt militärt ingripande för att förhindra detta anfall på ”Nordens frihet och självständighet”. Oscar I fick såväl riksdagens som de svenska och norska regeringarnas stöd för en militär intervention där 4 000 svenska soldater skulle överföras till den danska ön Fyn i början av juni. En svensk-norsk reservstyrka med 11 000 soldater skulle också hållas beredd i Skåne.

I kommunikationen med den norska regeringen hade Oscar I framhållit att Nordens och Sverige-Norges ”dyrbaraste intressen” och ”vår ära och självständighet” stod på spel. I en skrivelse som överlämnades i Berlin den 8 maj meddelade den svenska regeringen att ett angrepp mot det ”egentliga Danmark” betraktades som ett hot mot svensk säkerhet som skulle besvaras med överförandet av en svensk armékår till Danmark.<sup>37</sup>

Det svensk-norska militära ingripandet utgör med strategisk terminologi ett exempel på en maktbalansstrategi – en situation där en stat väljer att stödja den *svagare* parten i en konflikt med en framväxande makt i syfte att förhindra att den framväxande makten växer sig ännu starkare för att på sikt utvecklas till ett hot också mot den egna staten. Preussen var 1848 inte lika militärt starkt som det skulle bli under 1860-talet, men det kan inte ha framstått som sannolikt att danska styrkor förstärkta med en

mindre svensk militär insatsstyrka på egen hand skulle kunnat avskräcka eller avvärja Tyska förbundets angrepp mot Danmark. Det förefaller alltså som att det fanns en obalans mellan de svenska säkerhetsmålen och de medel som Danmark och Sverige-Norge gemensamt disponerade. Hur kan man förklara att inte bara Oscar I utan även den svenska riksdagen och den svenska och norska regeringen gav sitt stöd till denna våghalsiga strategi?

Målsättningar och överväganden sammanhörande med Oscar I:s maktposition är en påverkansfaktor som lyfts fram i tidigare forskning. I juli 1846 genomfördes det första svenska kungabesöket i Danmark sedan 1787 och året efter genomförde den blivande danske kungen Fredrik ett återbesök i Stockholm. Den danske kronprinsen var barnlös och det svenska kungahuset hoppades – i likhet med en del av samtidens skandinavister – att Sverige-Norge skulle kunna förenas i en kungaunion med Danmark.

För Oscar I fanns dock även mer omedelbara skäl för ett svensk-norskt ingripande i konflikten mellan Danmark och de tyska staterna. Det tyska angreppet mot Danmark hade gjort att en häftig svensk pressopinion fördömdes ett ingripande samtidigt som Oscar I var pressad att lägga fram ett förslag om en representationsreform. Viljan att dra uppmärksamhet från de konstitutionella frågorna genom en populär utrikespolitik kan därför ha varit ett motiv för hjälpen till Danmark. I den svenska riksdagens debatt i frågan var dock, enligt Allan Jansson, målet att skydda Sveriges säkerhet viktigast. Ett ytterligare skäl till att stödja interventionen var att den uppfattades som en förtroendefråga för kungen. Det fanns röster redan i denna debatt som uttalade sig för att Sverige inte skulle överge sin neutralitet, men sådana hänsyn förefaller inte ha varit så starka att de begränsade Oscar I:s handlingsfrihet.<sup>38</sup>

Även om skandinavismen i den allmänna debatten erbjöd en transnationell kulturell legitimeringsgrund för en intervention och faktorer sammanhörande med Oscar I:s egen maktposition kan ha bidragit till beslutet om en svensk militär intervention, så förefaller nationella säkerhetsintressen varit den viktigaste legitimeringsgrunden i den politiska beredningen av beslutet. Detta exempel skulle därmed kunna styrka Walts teori om att stater balanserar mot det som man upplever som den mest hotfulla staten. Hänsyn till uppfattade hot mot nationella säkerhetsintressen har dock ändå svårt att fullt ut förklara varför Sverige-Norge på egen hand skulle komma till Danmarks hjälp och utmana en militärt övermäktig fiende. För att få denna ekvation att gå ihop behöver man även beakta det första dansk-tyska krigets yttre miljöfaktorer.

En yttre påverkansfaktor av stor betydelse för Oscar I:s val att aktivt stödja Danmark militärt var att de tyska staternas angrepp mot Danmark ogillades av flera av Europas stormakter. Särskilt viktig var inställningen i Ryssland. Oscar I hade fram tills den 28 april 1848 hävdad att Sverige inte skulle ingripa militärt. Den 29 april antydde han dock i ett samtal med den danske ambassadören i Stockholm att det tyska angreppet mot Slesvig kunde komma att påverka den svenska opinionen på ett sätt som skulle göra det möjligt att få politiskt stöd för insatsen. Två dagar tidigare hade kungen och den svenska utrikesministern fått underhandsbesked från Ryssland som uttryckte uppskattning för den svenska regeringens moraliska stöd till Danmark och ett ogillande av de tysktalande separatisternas agerande. Även om Oscar I vid tiden för beslutet om en svensk-norsk insats inte kunde påräkna ett aktivt rysk stöd, så hade han fått indikationer på åt vilket håll de ryska sympatierna lutade.<sup>39</sup>

Rysslands agerande kom också att ha en avgörande betydelse för det dansk-tyska krigets fortsatta förlopp. I en rysk skrivelse som överlämnades till det preussiska utrikesministeriet den 14 maj krävdes att Preussen skulle stödja ett vapenstillestånd som innefattade dansk kontroll över Jylland. Fyra dagar senare fick den preussiska arméledningen i Danmark order att utrymma Jylland. I augusti 1848 slöts ett avtal som bland annat innebar sju månaders vapenvila och i september lämnade de svenska styrkorna Fyn. I Stockholm kunde kabinetssekreteraren Ludvig Manderström lättad konstatera att Sverige, utan att kunna tillgodaräkna sig alltför stor del i det som blivit gjort, i vart fall bidragit till att förekomma ”varjehanda otyg” och att ”vårt framåttittande” inte ”kompromenterat vårt gamla anseende” utan kanske t o m ”lyftat oss något”. I anslutning till detta framhöll dock Manderström också att landet nu behövde återgå till sitt ”gamla skal”.<sup>40</sup>

Om målsättningen för den svensk-norska insatsen 1848 var att öka Sverige-Norges säkerhet genom att motverka en tysk expansion gentemot de dansk-talande delarna av Danmark samt manifesteras en skandinavisk solidaritet så kan insatsen 1848 betraktas som lyckad. Men detta utfall var beroende av andra staters agerande. I kommentarer och uttalanden av Manderström och Oscar I framskyntar även ett annat syfte med insatsen: att skydda rikets anseende och ära. Även i fråga om denna målsättning förefaller de inblandade aktörerna ha varit nöjda med utfallet. Förhoppningarna om en skandinavisk personunion kom dock inte att infrias. Detta förhållandevis lyckade utfall var dock starkt beroende av ett aktivt stöd från stormakterna och att det vid tiden för det första dansk-tyska kriget rådde en maktbalans i regionen som tog sig uttryck i Rysslands

och Storbritanniens vilja att engagera sig för Danmarks skydd.

Betydelsen av maktbalansen i regionen och stormakternas aktiva stöd bekräftas av senare försök till försvarsamverkan mellan nordiska länder. Efter det att striderna mellan den danska armén och tysktalande separatisterna åter blossat upp i april 1849 riktades en förnyad förfrågan från Danmark om svenskt-norskt militärt stöd. Denna gång meddelade den svenska regeringen att man inte var beredd att hjälpa Danmark om inte stormakterna stödde aktionen. Denna mer restriktiva hållning motiverades med att det svenska stödet skulle betyda lite i förhållande till de samlade tyska resurserna. En ny vapenvila kom till stånd i juli 1849. Efter Sverige erhållit de efterfrågade stormaktsgarantierna genomfördes en svensk fredbevarande insats i de dansktalande delarna av Slesvig.<sup>41</sup>

## Krimkrigets uppvaktningsstrategi och debaclet 1863

Under och efter Krimkriget (1853–1855) utvecklades stormaktsrelationerna på ett för både Danmark och Sverige-Norge ogynnsamt sätt. Krimkriget inleddes som en konflikt mellan Ryssland och det Osmanska riket. 1854 anslöt sig även Frankrike och Storbritannien till kriget mot Ryssland för att förhindra en rysk expansion i Medelhavsområdet. Samma år spred sig krigshandlingarna till Östersjön, där brittiska och franska flottstyrkor angrep ryska (och finska) hamnar och fartyg med utgångspunkt i en bas som upprättats på Gotland. Oscar I engagerade sig i detta läge i en form av lösare triumfvagns- och maktbalansstrategi, en strategi som Elgström benämnt ”uppvaktningsstrategi”. I förhandlingar med västmakterna sökte Oscar I stöd för en återerövring av Finland i utbyte mot

ett svenskt deltagande i kriget mot Ryssland. Så långt kan Oscar I:s diplomati ses som ett exempel på en offensiv triumfvagnsstrategi som har likheter med Karl Johans alliansstrategi, men med den viktiga skillnaden att det denna gång var Ryssland som förmodades stå på den besegrade sidan.<sup>42</sup>

Finlands återerövring betraktades av Oscar I även i sammanhanget av en mer långtgående målsättning: en permanent försvagning av Ryssland, innefattandet bland annat ett återupprättat fritt Polen. På detta sätt skulle de små länderna i Europa långsiktigt skyddas mot en befarad rysk expansionism. Oscar I:s stora plan var inte helt tagen ur luften. Lord Palmerston, den dåvarande brittiska inrikesministern och senare premiärministern hade i mars 1854 nedtecknat idéer om en ny Europakarta som väl överensstämde med den som Oscar I eftersträvade. Även Preussen och Österrike skulle tillåtas göra landvinningar på Rysslands bekostnad. Oscar I hade dock ytterligare ett villkor för att Sverige-Norge skulle ansluta sig till alliansen: att även Österrike skulle vara med i anfallet mot Ryssland och skapa tryck från ett annat håll.<sup>43</sup>

Oscar I:s målsättning rörande en permanent försvagning av Ryssland framstår som ett försök att bedriva en långsiktig maktbalsstrategi gentemot det som man uppfattar som den mest hotfulla staten i den egna regionen. Oscar I:s alliansplaner hann dock inte gå i lås innan kriget avslutades, och den enda vinst som Sveriges mot västmakterna välvilliga neutralitet belönades med var ett befästningsförbud på Åland. Oscars I:s uppvaktningsstrategi misslyckades därmed med både målsättningen om Finlands återerövring och målsättningen om Rysslands permanenta försvagning. Befästningsförbudet på Åland var en liten vinst i förhållande till den skada som strategin skapat i Sveriges relationer till Ryssland. Misslyckandet för Oscars I:s

försök att ingå i en offensiv stormaktsallians visar på behovet av en samsyn mellan småstaten och de allierade stormakterna om krigets målsättningar. Karl Johan var mer framgångsrik i att skapa och upprätthålla stödet för de svenska krigsmålen. Oscar I:s agerande visade också på en mindre offensiv riskbenägenhet än den Karl Johan uppvisade 1812–1814. Anledningen till denna försiktighet kan sammanhöra med att Oscar I:s utgångsläge var ett annat än det som Karl Johan hade åren närmast efter förlusten av Finland. Oscar I satt tämligen stadigt på sin tron och i Sverige var situationen inte lika dystert som 1812 så det är också osäkert om ett svenskt deltagande i kriget hade fått den svenska riksdagens och den norska regeringens stöd. Enligt Jansson hälsade ledande svenska diplomater beskedet om fredsöverenskommelsen med glädje eftersom det besparat Sverige från deltagande i kriget. Inom liberala kretsar fanns dock en omfattande ryssfientlighet och stöd för en mer aktivistisk linje. Men även om Oscar I lyckats mobilisera intern stöd för en svensk inblandning i kriget är det osäkert om han hade kunnat få stöd för sina långtgående målsättningar hos både Frankrike och Storbritannien. I diplomatiska rapporter i anslutning till krigets slutskede beklagade sig både svenska och brittiska diplomater över Frankrikes ”omåttliga längtan efter fred”.<sup>44</sup>

1855 lyckades dock Oscar I förhandla fram en defensivallians med Frankrike och Storbritannien – Novembertraktaten – som i formell mening förblev i kraft fram till den svensk-norska unionsupplösningen 1905. Traktaten innebar att Sverige-Norge påtog sig att avvisa alla ryska önskemål om näringsrättigheter och landavträdelser. Om Ryssland försökte driva igenom sina krav med vapenmakt skulle Frankrike och Storbritannien understödja Sverige-Norge militärt. Denna defensivallians som gjordes känd för andra

stater efter undertecknandet uppskattades inte av Ryssland. Oscar I konstaterade i en anteckning att det band mellan Ryssland och Sverige som upprättats genom 1812 års politik var ”avslitna för alltid” och att ”ny grundval” behövde läggas för Sverige-Norges säkerhet. Den grundvalen utgjordes av ”den skandinaviska stammens pånyttfödelse” och det svenska kungahuset arbetade åren 1855–1857 aktivt för att uppnå en personunion mellan Sverige och Danmark. Oscar konstaterade i anslutning till detta att om de skandinaviska folken inte lyckades med detta enandeprojekt så skulle Danmark upplukas av Tyskland och Sverige av Ryssland. Det förefaller alltså som att Oscar I själv inte helt förlitade sig på de garantier som Novembertraktaten gav.<sup>45</sup>

Efter Krimkriget hade relationerna mellan Preussen och Ryssland förbättrats. Dessa vänskapsband mellan norra Europas mest konservativa och antiliberala regimer förstärktes under det polska upproret 1863, då Preussen aktivt stödde Ryssland. Karl XV, som efterträtt Oscar I, försökte i detta skede ingå både en stormaktsallians och en småstatsallians. Våren 1863 föreslog han i en brevväxling med Napoleon III att Frankrike och Sverige-Norge skulle samverka militärt i Östersjöområdet till stöd för Polen. I ett av de krigsalternativ som Karl XV föreslog skulle insatsen syfta till en permanent försvagning av Ryssland. I juli 1863, medan det polska upproret ännu pågick, hade Karl XV även ett möte med den danske kungen Fredrik VII, där han lovade att Sverige-Norge omedelbart skulle översända 20 000 svenska och norska trupper till Slesvigs försvar om Holstein utsattes för ett militärt angrepp. I Danmark hade motsättningen mellan tyska och danska nationalister åter blossat upp efter att den danske kungen i mars 1863 tillkännagivit sina ambitioner att knyta Slesvig närmare den danska statsbildningen. I ett frispråkigt

samtal med den dåvarande svenska ambassadsekreteraren i Paris ska Karl XV ha förklarat sina motiv på följande sätt: ”Jag behöver ett krig, Europa behöver ett krig, och ett krig måste jag ha, antingen genom polackerna mot Ryssland eller genom danskarna mot Tyskland”.<sup>46</sup>

Karl XV:s allians- och krigsplaner misslyckades fullständigt. Förhoppningen om ett fransksvenskt krig mot Ryssland grusades, när ryska styrkor slog ned det polska upproret. Kungens löften om militär hjälp till Danmark stoppades av den svenska regeringen som först förhalade ärendet genom att ställa krav på aktivt stöd från västmakterna och sedan när sådana löften uteblivit meddelade att man inte var beredd att hjälpa Danmark ens diplomatiskt. Karl XV hade i de svenska regeringsförhandlingarna fortsatt att förorda en svensk-norsk militär insats, men han hölls tillbaka av bland annat finansministern Johan August Gripenstedt som påminde kungen om Gustav IV Adolfs oblida öde. Preussen som ledde det tyska styrkorna hade denna gång stöd av Österrike, och ett diplomatiskt och militärt isolerat Danmark var chanslöst när striderna bröt i början av 1864. Landet tvingades i fredsslutet i oktober samma år uppge hela Slesvig, Holstein och Lauenburg.<sup>47</sup>

Samtliga mål som Karl XV kan ha haft för sina allianstrevare hade därmed gått om intet. Krigshandlingarna som i kungens ögon skulle ha skänkt ära åt honom själv och riket uteblev, Ryssland försvagades inte och planerna om en personunion mellan Sverige och Danmark försvann helt från den politiska dagordningen och har inte återkommit sedan dess. Debaclet 1863 försvagade även den svenska kungamakten på lång sikt och blev början på en utveckling där regering, riksdag och den allmänna opinionen fick ett ökat inflytande även inom utrikes- och säkerhetspolitiken. När Manderström, som var utrikesminister



under krisen, sammanfattade utfallet av de svenska insatserna denna gång konstaterade han att den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken framöver skulle utmärkas av ”absolut passivitet”. Karl XV:s misslyckade allianspolitik blev därmed också början på en ny isolationistisk säkerhetsstrategi uppbyggd kring målet om att Sverige-Norge skulle hållas utanför storpolitiken och ”gömma sig”. Denna passiva neutralitetspolitik kom att utgöra huvudlinjen i svensk säkerhetspolitik fram tills mellankrigstidens solidaritetspolitik. Parallellt med denna politik kom dock den svenska utrikesledningen även att efter Tysklands enande och det fransk-tyska kriget 1870 att bedriva en uppvaktningsstrategi gentemot Tyskland i förhoppningen att få hjälp om den svenska neutralitetspolitiken skulle misslyckas.<sup>48</sup>

Hur kan man förklara skillnaden mellan det någotsånär framgångsrika svenska agerandet 1848–1849 och misslyckandet 1863–1864? Återigen kan en analys av påverkan från inre och yttre miljöfaktorer bidra till en fördjupad förståelse av allianspolitikens utfall. Förändringar i maktbalansen och stormaktsrelationerna (Ryssland, Preussens och Österrikes samförstånd och en ovilja från västmakterna att hjälpa Danmark) gjorde att det saknades motmakter till de tyska staternas vid deras angrepp mot Danmark. Därmed saknades även förutsättningar för hjälp utifrån som uppnåendet av de svenska målen hade krävt, givet de begränsade militära resurser som Sverige-Norge disponerade. Karl XV kunde kanske ändå ha startat ett krig, men hjälp från andra stater hade varit nödvändig för att förhindra att Tyskland tog kontroll över Holstein och Slesvig. I Danmark hoppades man länge på hjälp från Storbritannien, men det är, enligt Eric Labs, tveksamt om ens Storbritannien hade haft de militära maktresurser som skulle behövts för att försvara Danmark mot ett angrepp

från både Preussen och Österrike.<sup>49</sup> Dessa erfarenheter bekräftar flera av de lärdomar som lyftes från av Rothstein rörande småstatsallianser: Danmark och Sverige-Norge var i olika grad hotande och det var inte uppenbart att ett angrepp mot Danmark skulle följas av ett angrepp mot Sverige-Norge. En allians mellan Danmark och Sverige-Norge var också ett otillräckligt skydd mot ett angrepp från Preussen och de övriga de tyska staterna.

Den svenska regeringens ökade inflytande över utrikes- och säkerhetspolitiken bidrar till att förklara varför en isolerad svensk militär intervention syftande till att framtvunga ett ingripande från västmakterna undveks. En ytterligare faktor som kan förklara den svenska regeringens ovilja att stödja Karl XV allianspolitik är skillnader mellan Danmarks och Sverige-Norges strategiska kontext. Tidigare krigserfarenheter, inre spänningar och geografisk belägenhet gjorde att man i Danmark såg de tyska staterna som det huvudsakliga hotet mot landets säkerhet. För Sverige-Norge utgjorde Ryssland det huvudsakliga hotet och samarbete med Tyskland sågs av många i Sverige som en potentiell framtida nödvändighet i kampen mot arvsfienden Ryssland.<sup>50</sup>

## Mellankrigstidens finsk-svenska försvarssamarbete

Frågan om ett försvarsförbund mellan Sverige och ett annat nordiskt land återkom på allvar först under mellankrigstiden, men då var det inte längre Danmark som stod i fokus utan Finland. Finland, som frigjorde sig från Ryssland 1917–1918, delade den svenska oron för rysk expansionism. Svenska generalstabsofficerare som hade deltagit i frivilliginsatser i anslutning till det finska inbördeskriget utvecklade i slutet av 1920-talet en krigsplanering där merparten av den

svenska armén omedelbart skulle överföras till Finland om landet blev angripet av Sovjetunionen. I den försvarsplanering som presenterades för de svenska försvarspolitikerna 1927 beskrevs den svenska insatsen som en del av ett sanktionsbeslut fattat av NF.

Förslaget om att överföra i princip hela svenska armén till Finland återkom i 1937 års krigsplanläggning. De militära utgångspunkterna för dessa planer var att Sverige efter nedrustningsbeslutet 1925 inte längre hade en tillräcklig militär förmåga att på egen hand avvärja ett angrepp mot Sverige. Försvaret av Sverige på finsk mark föreföll också mer lockande för landets dåvarande försvarspolitikern än det utnöttningskrig på svensk mark som generalstaben hävdade var alternativet vid ett angrepp från Sovjetunionen.<sup>51</sup> Parallellt med detta hade även den svenske utrikesministern Richard Sandler under 1930-talets slut verkat för en plan som syftade till att Finland och Sverige gemensamt skulle återmilitarisera Åland. Ett förslag om finsk-svenskt om ett samarbete för att förbereda försvaret av Åland lades fram i NF den 31 maj 1939, men förslaget stoppades av Sovjetunionen.<sup>52</sup>

Den 23 augusti 1939 offentliggjordes Molotov-Ribbentrop-pakten som var ett icke-aggressionsavtal mellan Sovjetunionen och Nazityskland. I avtalets hemliga delar fastställdes även en uppdelning av östra Europa som gjorde att Finland och bland annat de baltiska staterna inordnades i Sovjetunionens intressesfär. Avtalet innebar i praktiken slutet för de mer omfattande planerna på ett gemensamt finsk-svenskt försvar, eftersom Finland och Sverige på icke-aggressionspakten riskerade att behöva möta Sovjetunionens samlade styrkor. Från en svensk horisont var situationen densamma som när Danmark bad om hjälp 1863 – det var inte uppenbart att ett angrepp på

en nordisk granne skulle innebära att även Sverige blev angripet, och ett isolerat svenskt militärt stöd till det angripna grannlandet skulle ändå inte kunnat stoppa en stormakt. Krister Wahlbäck har i detta sammanhang uppmärksammat den asymmetri som skiljer det hotade landet från det något mer skyddade landet och även framhållit att en majoritet av det svenska folket sannolikt inte skulle ha varit beredd att åta sig ett ansvar för Finlands säkerhet om detta innebar att man riskerade att dras in i ett krig som landet annars kunna undvika. Rickard Sandler konstaterade i en anteckning från oktober 1939 att läget nu var ”väsentligen annat” än vad det varit vid tiden för Ålandsplanens utformning eftersom denna hade förutsatt ett ”sjökrig i Östersjön mellan Ryssland och Tyskland”.<sup>53</sup>

Den 30 november 1939 inleddes Sovjetunionens anfall mot Finland. Den första december riktade Finland en förfrågan till Sverige om stödåtgärder för Ålands försvar. Sandler argumenterade i regeringförhandlingarna för att Sverige skulle sända trupp och valde att avgå när han inte fick stöd för detta. Per Albin Hansson försvarade den svenska hållningen med att hans regering styrde över ett ”fredsegoistiskt folk”. Sveriges folkrättsliga hållning i kriget mellan Finland och Sovjet blev dock inte neutral utan icke-krigförande, vilket gjorde det möjligt att genomföra omfattande frivilliginsatser där mer än 8000 svenska soldater överfördes till Finland tillsammans med stora mängder krigsmateriel. När Danmark och Norge angreps av Tyskland den 9 april 1940 ansåg sig den svenska regeringen vara tvungen att acceptera tyska krav på en strikt neutralitet. Regeringen kom även att förbjuda uppsättandet av frivilligförband till stöd för den norska frihetskampen. I Danmark var striderna över redan efter några timmar så frågan om svensk hjälp kom inte att väckas.<sup>54</sup>

Vilka allmänna lärdomar kan man dra från de svenska försöken att bedriva en militär allianspolitik? En gemensam första gemensam faktor i dessa fall är beroendet av en tillåtande inhemska opinion. Karl Johan månade sig om att skapa en sådan 1812–1813, och både Oscar I och Karl XV sökte stöd för sin linje i den allmänna opinionen. Karl XV hade dock missbedömt sin maktställning i förhållande till regeringen. Den uteblivna svenska hjälpen till Finland förklaras på ett liknande sätt delvis av hänsyn till opinionen och en oförmåga hos aktivistiska krafter att vinna stöd för sin politik. Denna interna miljöfaktor är också värd att ta med sig i analysen av dagens svenska säkerhetspolitiska vägval. Är dagens svenska allmänhet och politiker mer benägna att göra allvar av de solidaritetsutfästelser som väglett den svenska säkerhetspolitiken sedan 2008?<sup>55</sup>

En ytterligare gemensam faktor som i stor utsträckning förklarar fram- och motgångar för allianspolitiken är maktbalansen i Sveriges närområde. 1812 års politik hade som förutsättning att Napoleons hegemoni på kontinenten bröts genom den sista alliansens upprättande. Framgångarna 1848 var till stor del beroende av aktivt stormaktsstöd och när Danmark stod ensamt 1864 var det lite som Sverige-Norge hade kunnat göra annat än att ha offrat sig för Danmarks sak. Läget 1939 var från svensk horisont likartat även om man från finsk sida hävdade att ett gemensamt finsk-svenskt militärt uppträdde hösten 1939 hade avskräckt Sovjetunionen från att anfälla.<sup>56</sup>

De tidigare svenska försöken att kompensera en obalans mellan mål och medel med en allianspolitik visar även på betydelsen av att de ingående staterna har likartade målsättningar för politiken och att behovet av samarbetet upplevs på ett likartat sätt. 1812 kunde den gemensamma målsättningen att bekämpa Napoleon skapa en grund för Karl

Johans triumfvagnsstrategi och i det skedet av kriget när behovet av svenska bidrag till kriget minskade hade Karl Johan själv kontroll över de militära resurser på kontinenten som behövdes för angreppet mot Danmark. Oscar I och Karl XV lyckades inte få västmakternas aktiva stöd för målsättningen att permanent försvaga Ryssland Östersjöområdet.

Skillnader i strategisk kontext och skillnader i fråga om hotens intensitet mellan Danmark och Sverige samt Finland och Sverige är en annan återkommande faktor samt lärdomar sammanhängande med småstatsallianser begränsade nytta – om ett land som hotas av 100 armédivisioner och endast kontrollerar fem egna divisioner så spelar det inte så stor roll om en annan småstat bidrar med ytterligare fem divisioner.

## Mellankrigstidens solidaritetspolitik

Under 1800-talets sista decennier kom svenska politiker och opinionsbildare att påverkas av den internationella fredsrörelsens idéer om medling- och skiljedom som nya sätt att hantera mellanstatliga konflikter. 1883–1912 behandlade Sveriges riksdag också vid fem tillfällen motioner som förespråkade att landet i en eller annan form skulle förklara sig permanent neutralt. Samtliga dessa motioner avvisades, men Sverige kom i nära samarbete med Danmark och sedan Norge att aktivt bidra till internationellt fredsarbete bland annat genom deltagande i Haagkonferenserna 1899 och 1907.<sup>57</sup>

Efter första världskrigets slut ställdes den svenska fredstida neutralitetspolitiken inför en ny utmaning: frågan om ett svensk deltagande i Nationernas förbund (NF). Genom det avtal som upprättade NF förband sig medlemsstaterna att i första hand lösa sina konflikter genom förliknings- och skiljedoms-

förfarande och att inte inleda krigshandlingar innan tre månader gått efter det att förlikningsprocessen inletts. Om någon medlemsstat inledde krig utan att denna procedur följts skulle detta, enligt stadgans artikel 16, betraktas som en krigshandling riktad mot samtliga medlemmar av förbundet. Om ekonomiska och politiska sanktioner visade sig vara otillräckliga kunde NF-rådet – motsvarigheten till FN:s säkerhetsråd – lägga fram förslag om militära interventioner.<sup>58</sup>

Deltagande i arrangemang för internationell skiljedom är inte oförenligt med staters neutrala hållning, men de sanktioner som preciserades i NF-stadgans artikel 16 skapar en motsättning mellan den kollektiva säkerheten och den enskilda statens möjligheter att upprätthålla en neutral hållning. Ove Bring har med en lyckad metafor beskrivit relationen mellan kollektiv säkerhet och neutralitet som sanden som rinner mellan de två delarna i ett timglas: ju mer sand som finns i den ena sidan av glaset, desto mindre finns det på den andra sidan. Det vill säga: ett väl fungerande system för kollektiv säkerhet lämnar lite utrymme för (och behov av) neutralitet; ett dåligt fungerande system för kollektiv säkerhet skapar ett ökat behov av andra säkerhetslösningar än dem som den kollektiva säkerheten erbjuder.<sup>59</sup> Denna metafor speglar också väl de svenska erfarenheterna av mellankrigstidens försök att skapa en stabil fredsordning med utgångspunkt i NF-systemet.

Spänningen mellan artikel 16-åtaganden och neutralitet gjorde att Sverige anslöt sig till NF som en Europas ”ex-neutrala stater”. Beslutet att gå med i NF hade föregåtts av en hård debatt i riksdagen där förespåkarna för ett medlemskap, socialdemokrater och liberaler, stod mot representanter från högerpartiet och kommunisterna som förordade en bevarad neutralitetspolitik. I den proposition i ärendet som den liberala och

socialdemokratiska koalitionsregeringen lade fram 1920 beskrevs NF som ett första viktigt försök till ”ett samfällt arbete för fredens bevarande och rättens hävdande i världen”. I anslutning till detta hävdades även att Sverige borde se det som sin plikt att aktivt bidra till denna utveckling.

I debatten i frågan framhöll Hjalmar Branting att Sverige borde avstå från den ”isolationistiska” neutralitetspolitik som bestod i att ”låta världen ha sin gång utanför oss”. Även landets ”mer än hundraåriga fredstradition” och tidigare arbete för den ”mellanstatliga rättsutvecklingen” talade, enligt Branting, för ett svenskt medlemskap. I högerpartiets reservation mot förslaget hävdades istället att ett medlemskap skulle innebära att Sveriges självbestämmande och neutralitet skulle underkastas främmande makters godtycke. Enligt vänstersocialisternas ledare skulle ett svenskt medlemskap innebära att ”Sveriges hundraåriga välsignade neutralitetspolitik” ersattes av en allianspolitik. Från NF-motståndarna sida liknades förbundet vid ett ”slavägarförbund” som första världskrigets segrarmakter utnyttjade för att befästa den orättfärdiga fred som slutits i Versailles.<sup>60</sup>

Som redan Herbert Tingsten framhöll så är det inte svårt att känna igen liberala och realistiska synsätt i debatten mellan NF-förespråkare och NF-motståndare.<sup>61</sup> Det är också intressant att notera hur båda sidorna i debatten försökte hävda att deras linje hade stöd i tidigare strategier för säkerhetsskapande. I förhållande till den påverkan från internationella institutioner som diskuterades i tidigare delar av denna artikel är det viktigt att notera att NF-förespråkarnas argument hade sin grund i ett sätt att se på internationellt säkerhetssamarbete som föregick NF:s bildande. Strävan att begränsa den internationella politikens anarkiska grundstruktur genom det successiva stärkandet

av internationell rätt och gemensamma institutioner för fredlig konfliktlösning var en gemensam utgångspunkt för de nordiska ländernas och andra småstaters representanter redan vid Haagkongresserna 1899 och 1907. Men NF-systemet erbjöd i detta sammanhang en permanent institutionell plattform för denna politik som tidigare saknats. Härigenom skapades även nya yttre förutsättningar för en aktiv svensk *politisk* alliansstrategi som syftade till att skapa ett alternativ till 1800-talets stormaktsdiplomati och maktbalansstrategi.<sup>62</sup>

Sverige kom att föra en mycket aktiv politik inom NF. Den svenska linjen utmärktes av universalism med målet att organisationen skulle vara öppen för alla stater och att alla stater skulle vara i princip jämbördiga. Svenska representanter försökte också stärka församlingens inflytande i förhållande till rådet, där de deltagande stormakterna hade en permanent representation som verkade för att de temporära rådsplatserna skulle följa ett cirkulationssystem som motverkade stormaktsinflytande. Tillsammans med andra ex-neutrala stater presenterade Sverige ett förslag om införandet av en förlikningsnämnd som skulle överta rådets roll i dessa frågor. I fråga om tvingande sanktioner mot de stater som avvek från NF-stadgans bestämmelser om förlikning drev dock Sverige tillsammans med andra småstater en mer försiktig linje som grundades i rädslan att bli indragen i konflikter som man annars kanske kunnat hålla sig utanför. Den svenska huvudlinjen i dessa frågor var istället att verka för nedrustning och överenskommelser syftande till att begränsa krigföringen, exempelvis förbud mot flygbombningar av civila mål och användandet av olika former av bakteriologiska och kemiska vapen. Tillsammans med Danmark och Norge verkade Sverige för att NF-sekretariatet fick en särskild nedrustningsavdelning. Det svenska unilaterala

nedrustningsbeslutet 1925 kan ses som ett försök att föregå med gott exempel. 1934 bidrog Sverige även med en observationsstyrka i Saalområdet inför folkomröstningen om områdets nationstillhörighet.<sup>63</sup>

Den storpolitiska händelseutvecklingen under 1930-talets första hälft kom successivt att urgröpa förhoppningarna om en ny internationell rättsordning. Tyskland lämnade folkförbundet 1933 efter Hitlers maktövertagande. När Mussolinis Italien 1935 invaderade kejsardömet Abessinien riktades begränsade ekonomiska sanktioner mot Italien, men när de italienska styrkorna segrat i mitten av 1936 upphörde sanktionerna på initiativ av Frankrike och Storbritannien. Man ville från dessa staters sida undvika att Italien skulle sluta sig samman med Hitlers Tyskland, och den gamla maktbalansstrategien ersatte den kollektiva säkerhetens solidaritetsprinciper. När Hitler 1936 ensidigt sade upp Locarnofördraget och återmilitariserade Rhenlandet följde heller inga sanktioner. Det var i detta läge uppenbart att systemet med kollektiv säkerhet inte längre kunde skydda små stater mot stormakters militära maktanspråk. I juni 1936 meddelade de fyra nordiska länderna samt Nederländerna, Schweiz och Spanien att man inte längre ansåg sig bunden av sanktionsbestämmelserna i artikel 16.<sup>64</sup>

I augusti 1936 fördes en diskussion om nordiskt försvarssamarbete mellan de nordiska ländernas utrikesministrar. Från dansk sid avvisades försvarssamarbetet med hänvisning till att inget av de nordiska länderna skulle kunna ge ett annat land effektiv hjälp om det blev angripet av en stormakt. Från Norges sida hoppades man att landets mer isolerade läge skulle kunna hålla det utanför krig, och man ville därför inte förpliktiga sig att komma till andra nordiska länders försvar om inte någon stormakt var inkopplad. Den svenska utrikesministern förklarade att

Sverige ville ha en bevarad handlingsfrihet att fritt ta ställning till frågan om stödinsatser från fall till fall. Skillnader i ländernas strategiska kontext motverkade åter försök till samarbete. Endast den finske utrikesministern förklarade sig vara av en annan uppfattning.<sup>65</sup> 1936 inleddes ett svenskt återuppbyggnadsprogram, men nu var världskriget endast tre år borta och när den finska förfrågan om hjälp kom i december 1939 var detta program långt från genomfört. Försvarsmaterielen var omodern och både officerare och soldater saknade tillräcklig utbildning och övning.<sup>66</sup>

Det svenska deltagandet i NF kan ses som en politisk alliansstrategi och en föregångare till 2000-talets solidaritetspolitik. Målet för denna strategi var, enligt propositionen i ärendet, att verka för "fredens bevarande" och den internationella rättens stärkande. I fråga om nationella medel stod politiska maktmedel i centrum i form av svenska aktiva bidrag till NF:s utveckling. Att de svenska bidragen inte ensamt skulle kunna uppnå dessa mål torde varit uppenbart för alla. I fråga om medel var man därför beroende av att även andra stater slöt upp bakom systemet och lämnade aktiva bidrag. Den metod som tillämpades var multilateral diplomati innefattande olika former av institutionaliserat samarbete i konfliktförebyggande och konfliktlösande syfte. Återigen var systemets funktion beroende av en allmän acceptans för de normer och regler som NF:s stadga och institutioner formaliserade. I denna fråga kan man konstatera att de förhoppningar som den liberala institutionella forskningen uttrycker rörande internationella institutioners förmåga att sprida nya normer och intresseuppfattningar inte fick avsedd verkan. Vissa stater internaliserade NF:s normer och anpassade sig till dess regelverk, men revisionistiska stater som Hitlertyskland och Mussolinis Italien var inte beredda att göra

detta. I detta läge hade NF behövt ett stöd från stormakterna vilket emellertid uteblev. Dessa valde istället att tillämpa en kombination av eftergiftspolitik och maktbalanspolitik som också visade sig vara otillräcklig för att förhindra ett nytt världskrig. De småstater som i sina nationella säkerhetsstrategier förlitat sig på kollektiv säkerhet och nedrustningsöverenskommelser fanns sig illa rustade för att möta den utmaning som Hitler ställde världen inför 1939.

## En säkerhetsstrategi för en förlorad värld

2000-talets svenska solidaritetspolitik växte fram i sammanhanget av en nästan två decennier lång försvarstransformeringsprocess. Håkan Edström och Dennis Gyllensporre har i en studie av denna transformeringsprocess urskilt sju faser. Den första fasen, som varade 1991–1994, var inriktad mot en modernisering av det svenska invasionsförsvaret. Här var ledorden att Försvarsmakten skulle gå från kvantitet till kvalitet för att möta den nya tidens krigföring som manifesterats i Gulfkriget 1991. I de tre faser som följde därefter 1994–2006 skedde en stadig utveckling mot ett insatsförsvar vars huvuduppgift var att lämna bidrag till internationell militär krishantering. Denna utveckling kulminerade med "solidaritetsdoktrinen" och försvarspropositionen *Ett användbart försvar* som lades fram vid en tid då orosmolnen börjat hopa sig i öst, men då man fortfarande kunde hoppas på att det var ett tillfälligt väderomslag.<sup>67</sup>

Den svenska solidaritetsförklaringens löften om Sverige att inte ska förhålla sig passivt om ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land offentliggjordes första gången i försvarsberedningens rapport *Säkerhet i samverkan* från december 2007.<sup>68</sup> I fortsättningen av den svenska so-

lidaritetsförklaringen konstateras även att vi ”förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas”. Denna unilaterala deklaration hade utvecklats i sammanhanget av reformeringen av EU:s fördrag, som med Lissabonfördraget 2009 även kom att innefatta ett element av kollektiv säkerhet i form av artikeln 42:7. Folkrättsprofessorn Ove Bring har i en utredning konstaterat att den svenska solidaritetsförklaringen innebär en folkrättsligt bindande accept av denna artikel. I artikel 42:7 fastställs att ”om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga”.<sup>69</sup> Härmed kan man säga att Sverige återigen valt att tillämpa en politisk alliansstrategi också i frågor som rör territoriell säkerhet. Dessvärre gör vi det i en tid då ett system för kollektiv säkerhet åter håller på att rämna.

Moderniseringen av den svenska försvarsmakten efter det kalla krigets slut finansierades huvudsakligen med förbandsnedläggningar, vilket innebar att allt färre förband skulle kunna genomföra alltmer kvalificerade och vittomfattande uppgifter. I 2009 års beslut skulle det svenska försvaret, vid sidan av suveränitetshävdande uppgifter i fredstid, kunna (i) försvara Sverige enskilt, (ii) försvara Sverige tillsammans med andra samt (iii) komma till andra EU-länders och Norges hjälp, (iv) lämna bidrag till internationell militär krishantering och (v) understödja andra myndigheter vid nationella kriser.<sup>70</sup> Att det rådde en omfattande obalans mellan mål och medel i den insatsorganisation som skapades med utgångspunkt i 2009 års försvarsbeslut har framhållits i både Riksrevisionens granskning från 2014 och i en utredning som tillsattes i december 2013 för att utreda effekterna av Sverige internatio-

nella försvarssamarbeten.<sup>71</sup> Wilhelm Agrell hävdade i en studie från 2010 att avsaknad av förbandsstruktur, krigsplanering och brister i övningsverksamheten medfört att Sverige inte längre hade ”någon nationell försvarsförmåga kvar”. Att detta inte upplevdes som ett problem bland de politiskt ansvariga för landets säkerhet berodde enligt Agrell på den ”hegemoni som föreställningen om det europeiska säkerhetssystemet som en permanent fredsordning stegvis uppnått under åren 1998–2004”.<sup>72</sup> Den svenska försvarsmakten återupptog den nationella försvarsplaneringen 2010, men enligt Riksrevisionens rapport, saknades ännu viktiga delar i denna planering, och det frivilliga personalrekruteringsystem som sjosattes med försvarsbeslutet 2009 hade inte klarat av att fylla den nya insatsorganisationens omfattande bemanningsluckor.<sup>73</sup>

I det försvarsbeslut som riksdagen fattade i juni 2015 återintroducerades det kalla krigets totalförsvarsbegrepp och det framhölls att ”stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och i närområdet”.<sup>74</sup> De vittomfattande försvarspolitiska mål och uppgifter som presenterades i 2009 års beslut hölls dock oförändrade, och även om överenskommelsen mellan regeringen och delar av den borgerliga oppositionen våren 2015 innehöll ett tillskott till försvarsbudgeten så är det långt kvar till de nivåer som försvarsbudgeten låg på under kalla kriget. En sådan obalans mellan mål och medel behöver inte vara problematisk så länge som det saknas allvarliga hot mot landets säkerhetspolitiska mål och intressen. Men om förändringar i den externa miljön skapar sådana hot ökar snabbt behovet av att minska obalansen. En återkoppling till de begrepp som används i tidigare delar av denna artikel kan bidra till att tydliggöra några av de alternativa vägval och utmaningar som Sverige står inför i ska-

pandet av en mer balanserad och koherent säkerhetsstrategi.

En väg att minska obalansen mellan försvarspolitiska mål och medel är att utveckla *metoderna* för att skapa säkerhet i riktning mot ett fördjupat samarbete med andra stater. 2015 års försvarsproposition är en medelväg mellan en bevarad, men alltmer urvattnad, militär alliansfrihet och en allianspolitik innefattande både bilaterala försvarssamarbeten och ett fördjupat samarbete med Nato, dock i båda fallen utan bindande ömsesidiga försvarsgarantier. Denna uppvaktningstrategi utgör en form av alliansfri allianspolitik som i strategiska termer skulle kunna kallas för en riskspridningsstrategi.<sup>75</sup> Med denna strategi försöker den svenska regeringen fläta samman en mängd olika bi- och multilaterala försvarssamarbeten till en helhet som sammantaget ska kompensera för obalansen mellan nationella säkerhetsmål och militära medel. Ett problem för denna strategi är att den rymmer en inre motsättning. Den militära alliansfriheten begränsar landets möjligheter att fullfölja solidaritetspolitikens ambitioner om att ge och ta emot militär hjälp samtidigt som solidaritetspolitikens löften om att komma till andra länders hjälp och förberedelserna för att ge och ta emot militär hjälp undergräver trovärdigheten i landets alliansfria hållning.

Ett ytterligare problem med den alliansfria allianspolitiken är att dess ambition att hålla alla dörrar öppna försvårar försvarsplanering avseende både insatsstrategier och resursstrategier. Ska Försvarsmaktens insatsplanering och arbete med förmågeutveckling utgå från att Sverige ska försvaras enskilt? Ska Försvarsmakten planera för insatser i Baltikum och Polen? Vilken roll ska samarbetet med Finland och andra bilaterala försvarssamarbeten spela i båda dessa fall? Vilka förberedelser kan och bör göras avseende samarbete med Nato i frågor som

rör kollektivt försvar i Östersjöområdet? När mellankrigstidens system för kollektiv säkerhet föll samman 1936 valde Sverige att satsa på nationell återupprustning med ett samarbete med Finland som komplement. Båda dessa strategier visade sig vara otillräckliga: de storstilade planerna på ett gemensamt försvar på finsk mark genomfördes inte och Sverige tvingades under första hälften av andra världskriget att istället trygga sin säkerhet med en eftergiftspolitik gentemot Tyskland.

Dagens alliansfria allianspolitik innehåller långt fler alternativa strategier och även om våra politiker inte kan skapa enighet och uppslutning bakom ett av dessa alternativ och kanske även vill hålla fler dörrar öppna så kan en rangordning mellan olika alternativ vara ett steg framåt. Eric Labs har i en studie av europeiska småstaters agerande i kriget i anslutning till Tysklands enande på 1860-talet kommit fram till följande preferensordning:<sup>76</sup>

Det är inte självklart att samma preferensordning ska gälla för 2000-talets Sverige eftersom rangordningen påverkas av såväl inrikespolitiska maktförhållanden som strategisk kontext. En småstat som är en frontstat i en allians torde ha en annan preferensordning än en stat med ett mer skyddat läge och de svenska erfarenheterna visar även att inrikespolitiska maktförhållanden kan ha en avgörande betydelse för valet av strategi. Labs sex alternativa strategier utgör likväl en bra utgångspunkt för att resonera kring Sveriges valmöjligheter.

- Alliansfrihet
- Maktbalans med stormakt för gratisåkning
- Maktbalans med stormakt för gemensamt strid
- Småstatsallians



- Strida ensam
- Defensiv triumfvagnsstrategi gentemot hotande makt

Det är inte självklart att samma preferensordning ska gälla för 2000-talets Sverige eftersom rangordningen påverkas av såväl inrikespolitiska maktförhållanden som strategisk kontext. En småstat som är en frontstat i en allians torde ha en annan preferensordning än en stat med ett mer skyddat läge och de svenska erfarenheterna visar även att inrikespolitiska maktförhållanden kan ha en avgörande betydelse för valet av strategi. Labs sex alternativa strategier utgör likväl en bra utgångspunkt för att resonera kring Sveriges valmöjligheter.

Labs förstarankade alternativ, *alliansfrihet*, kan vid ett första påseende framstå som den bästa av världar. Småstaten behåller sitt oberoende och friheten att själva fatta beslut om hur och när dess militära resurser ska användas. Genom att ansluta sig till en allians riskerar också småstaten att få nya fiender hos motståndarsidan samtidigt som man blir beroende av andra staters vilja och handlingar i den stormaktkoalition som man ansluter sig till. I den bästa av världar kan den alliansfria småstaten också, enligt Labs, gratisåka på den stabilitet som stormakternas maktbalanspolitik gentemot framväxande makter skapar. Möjligheterna att nå framgång för denna strategi är dock i hög grad beroende av omständigheter som småstaten i liten utsträckning kan påverka själv. Enligt Rothstein kan den militära alliansfrihet endast skydda stater från angrepp när ett antal grundvillkor är uppfyllda: (i) att staten inte är så stark att dess anslutning till någon av sidorna i en konflikt skulle rubba styrkeförhållanden mellan parterna; (ii) den alliansfria staten måste även vara beredd att dra sig tillbaka från storpolitiken – den ska vara både ”strategiskt irrelevant och poli-

tiskt icke-provocerande” och (iii) det måste råda en jämvikt, en maktbalans, i styrkeförhållanden mellan närliggande stormakter. Erfarenheterna visade även, enligt Rothstein, att ett geografiskt gynnsamt läge är en viktigare faktor för att förklara att vissa länder lyckades stå utanför krig än inriktningen på dessa länders politik.<sup>77</sup>

Den nedbantade svenska försvarsmakten har kanske förutsättningar att klara Rothsteins svaghetskriterium för strategisk irrelevans, men detta är dessvärre inte till Sveriges fördel om geografiska faktorer pekar i motsatt riktning. I 2015 års försvarsproposition konstateras att Östersjöregionen är det område som tydligast exponeras för en ökad militär verksamhet från rysk sida och att den aktör som ”behärskar Gotland och där baserar bekämpningssystem ökar sina möjligheter att kontrollera sjö- och luftvägarna över Östersjön” (Regeringen 2015: 44). Robert Dalsjö har i en artikel visat att den svenska utrikesledningen, Östen Undén och Sverker Åström, under kalla krigets inledande decennier räknade med att Sverige efter en tid skulle bli indraget i ett tredje världskrig, men man hoppades att alliansfriheten skulle öka landets möjligheter att stå utanför den inledande kärnvapenduell som väntades följa av USA:s koncept för en massiv vedergällning vid ett angrepp mot ett Natoland.<sup>78</sup> Hur har de baltiska staternas och Polens medlemskap i Nato påverkat de svenska förutsättningarna att stå utanför en konflikt mellan Ryssland och Nato, och vilka kärnvapenstrategier har Sverige att förhålla sig till idag?

Om ett alliansfritt Sverige inte kan hoppas på att gömma sig och hålla sig undan konflikter borde landet kanske istället återgå till gamla tiders alliansfria politik. Den byggde på två komponenter: politisk trovärdighet (att omvärlden skulle ha tilltro till vår *vilja* att stå utanför konflikter) och militär *förmåga*

(att kostnaderna för ett angrepp mot Sverige skulle vara så höga att en motståndare antingen – i enlighet med marginaldoktrinen – skulle tvingas att blotta sig på andra fronter, eller helt enkelt avstod därför att kostnaderna av ett anfall översteg vinsterna). För att öka alliansfrihetens politiska trovärdighet skulle en återgång till en alliansfri strategi möjligen behöva åtföljas av en politisk distanseringsstrategi: att Sverige på olika sätt begränsade sitt försvars- och säkerhetspolitiska samarbete med Nato och EU. Kostnaden för detta är förluster av inflytandemöjligheter i de organisationer som landet begränsar sitt deltagande i och en försämrad förmåga att ge och ta emot militär hjälp.<sup>79</sup>

En ytterligare utmaning ligger i återskapandet av förmågan att med *egna* nationella medel avskräcka och avvärja ett yttre angrepp. År 1954, en tid då Sverige verkligen satsade på att bygga en trovärdig nationell avskräckningsförmåga, hävdade den dåvarande överbefälhavaren att det krävdes att försvarets andel av BNP inte understeg 4,7 procent. Under de decennier som följde kom denna andel att sjunka, men ännu på 1970-talet avsattes minst tre procent av BNP, och så sent som år 2000 avsattes två procent. Idag avsätts lite drygt en procent av BNP samtidigt som kostnader för försvarsmateriel har rusat i höjden efter kalla krigets slut. För att resursstrategierna ska vara koherenta med den övergripande strategin krävs kanske även att landet åter bygger upp en nationell försvarsindustri.<sup>80</sup> Att återupprätta en oberoende nationell försvarsförmåga skulle dessvärre också ta mycket lång tid. En tillbakablick till mellankrigstiden kan åter vara illustrativ. Den svenska militära beredskapen var allt annat än god när Finland angreps och det skulle dröja flera år in i kriget innan det svenska försvaret var i ett sådant skick att det hade kunnat erbjuda ett reellt motstånd mot någon angripande stormakt.<sup>81</sup> Sannolikheten

är därför stor att en striktare militär och politisk alliansfri strategi skulle ske utan upprättandet av en egen oberoende nationell försvarsförmåga, vilket skulle innebära att svensk säkerhet gjordes helt beroende av andra staters vilja att respektera vår utanförstående ställning och att dessa stater har en vilja och förmåga att upprätthålla maktbalansen och stabiliteten i Östersjöområdet utan svenska militära bidrag.

Labs andrarankade alternativ, *maktbalans med stormakt för gratisåkning*, kan också te sig som tämligen lockande. I denna strategi låter småstaten den eller de allierade stormakterna bära huvudbördan av försvarsutgifter och eventuella krigsinsatser som syftar till att dämna upp eller pressa tillbaka en framväxande makt samtidigt som man åtnjuter den ökade grad av säkerhet som medlemskapet i alliansen ger. Norges och Islands begränsade insatser inom Nato var enligt Labs ett exempel på denna strategi. De långsiktiga framgångsmöjligheterna för denna strategi torde vara avhängiga av stormakternas intresse för att bära kostnaderna för de allierades kollektiva försvar. I 2000-talets Europa har man från USA:s sida uttryckt allt mer bestämda önskemål om att Natos europeiska medlemsstater ska ta en större del av de gemensamma kostnaderna. Strategin skapar naturligtvis också en ökad risk för att stormakterna faktiskt drar tillbaka sitt stöd för alliansen och låter gratisåkarna själva ta ansvar för sin säkerhet.

Sveriges uppvaktningsstrategi under kalla kriget och dagens alliansfria allianspolitik har likheter med denna strategi. Under kalla kriget kompletterades de nationella försvarsansträngningarna med förberedelser för en militär samverkan med västmakterna i ett läge där Sverige mot sin vilja blivit indraget i ett krig. Sverige erhöll även bilaterala säkerhetsgarantier från USA om hjälp vid ett angrepp. Denna förberedda och planerade

hjälp hade sannolikt sin grund i ett uppfattat behov av att förbereda en plan B, en återförsäkring, för den händelse att plan A, ett nytt framgångsrikt hävdande av den svenska neutraliteten skulle misslyckas. Att västsamarbetet förbereddes i förväg ökade sannolikheten för att samarbetet i krigstid både skulle bli av och bli effektivt. Som Mikael Holmström visat baserades USA:s intresse av att erbjuda Sverige säkerhetsgarantier utan medlemskap i Nato på antagandet att det inte var möjligt för Nato att försvara alliansens medlemmar i norra Europa om Sveriges territorium skulle kontrolleras av Sovjetunionen.<sup>82</sup> Vilket intresse finns det hos USA och andra större västmakter att erbjuda motsvarande garantier idag? En ovilja hos stormakterna att erbjuda Sverige motsvarande garantier torde öka behovet av att välja andra strategier för svensk försvar.

Labs tredjerankade alternativ, *maktbalans med stormakt för gemensam strid*, innebär att småstaten maximerar sina bidrag till en gemensam ansträngning för att skapa motviker till en framväxande eller hotande makt. Vid behov innefattar dessa insatser även aktiva krigsinsatser. Belgiens tappra motstånd under Tyskland anfall 1914 utgjorde Labs exempel på en sådan strategi. En småstat med ett utsatt geografiskt läge som hoppats på att tillämpa Labs andrerankade alternativ kan naturligtvis komma att behöva byta till denna strategi istället om alliansens gemensamma försök till avskräckning misslyckas. Detta alternativ, som i ett svensk sammanhang senast prövades av Karl XIV Johan, är nog för de flesta av dagens svenska politiker ett mindre lockande alternativ än de två första alternativen, men det är inte nödvändigtvis det sämsta så länge som den egna försvarsalliansen till sist segrar. Alternativet leder i bästa fall heller inte till öppna strider utan kan likt USA:s och Natos uppdämning av Sovjetunionen under kalla kriget sluta med

att motståndarsidan faller samman utan strid. Skulle Sverige välja denna väg är ett medlemskap i Nato rätt väg att gå.

För- och nackdelar med Labs fjärderankade alternativ, *småstatsalliansen*, har diskuterats tidigare i denna artikel. Enligt Labs är detta ett alternativ främst i lägen där ingen stormakt är beredd att balansera mot en expansiv makt. Enligt Labs saknar småstaternas enskilda små militära enheter den grad av sammanhållning och kraft som en stormakts armé kan uppåda och småstatsallianser har också svårare att utveckla ett effektivt ledarskap av det slag som en stormakt kan ge i en stormaktsallians. Lilla Entantens misslyckanden under mellankrigstiden var även Labs exempel på detta.<sup>83</sup>

För Sveriges del skulle en småstatsallians kunna upprättas om det nuvarande bilaterala finsk-svenska försvarssamarbetet fullföljs med ett alliansfördrag där båda parterna påtar sig ömsesidiga försvarsförpliktelser. En försvarsallians mellan Finland och Sverige skulle underlätta en gemensam försvarsplanering och öka trovärdigheten i ländernas åtaganden mot varandra. Det skulle skapa en stabilare grund för en effektiv arbetsdelning och rollspecialisering där exempelvis svenska ubåtar skyddar även finska vatten. Finlands bevarade värnplikt skulle kunna lägga grunden för en uthållighet i fråga om arméförband som den svenska armén saknar och samordning och arbetsdelning mellan olika former av specialförband kan inom ramarna för en gemensam försvarsplanering skapa en ökad gemensam förmågebredd och uthållighet. Ett gemensamt utnyttjande av ländernas bassystem för luft- och sjöstridskrafter ger ökat strategiskt djup och det blir svårare för en motståndare att beräkna varifrån de finsk-svenska stridskrafterna kommer att utgå och baseras. Samarbete inom sjö- och luftövervakning – som redan håller på att upprättas mellan länderna – ger ope-

rativa vinster i form av tidigare förvarning i såväl kris som krig.<sup>84</sup> Men är en gemensam finsk-svensk försvarsansträngning tillräcklig för att avskräcka Ryssland från att angripa någon av länderna eller försöka ta kontroll över delar av deras territorium och hur ska Finland-Sverige förhålla sig till förfrågningar från Nato om tillgång till finsk-svenskt territorium i syfte att militärt stödja angripna Natoländer och rikta angrepp mot Ryssland? Om behovet att kontrollera eller utnyttja finskt eller svenskt territorium är stort för båda parterna i konflikten kan Finland-Sverige komma att möta samma öde som samtliga nordiska länder utom Sverige gjorde under andra världskriget – ett militärt angrepp från någon av parterna i konflikten som finner det vara i sina egna intressen att inte respektera ländernas vilja att hålla sig utanför.

Labs femte- och sjätterankade alternativ är *strida ensam* och *eftergiftspolitik* gentemot en hotande stormakt. Enligt Labs är det svårt att gradera dessa alternativ generellt. Valet mellan dem bestäms av situationen. Strategin att strida ensam utgår enligt Labs från en situation där småstaten lämnats ensam i kampen mot en aggressiv stormakt. Danmarks kamp mot de tyska staterna 1864 och Finlands tappra motstånd mot Sovjetunionen under vinterkriget var enligt Labs båda exempel på denna strategi. I svensk försvarsplanering brukar detta alternativ uteslutas med formuleringar av typen att ett direkt angrepp mot Sverige som inte omfattar även andra stater i vår region är osannolikt. Jag hop-

pas att denna bedömning fortsätter att vara korrekt, men ser samtidigt en risk för att Sverige kan komma att utsättas för starka påtryckningar att stänga sitt territorium inför ett krigsutbrott. Liknande krav riktades mot Sverige från Tysklands sida på morgonen den 9 april 1940.<sup>85</sup> Om Sverige i detta läge inte åter svarar med en lyhörd eftergiftspolitik och har tillräckliga militära resurser för att avskräcka varje tänkbar angripare kan ett angrepp riktas mot strategiska punkter som exempelvis Gotland för att skapa kontroll över sjö- och luftvägarna i de centrala delarna av Östersjön. Sveriges grunder för rangordningen av dessa två alternativ bör övervägas i god tid och om möjligt bör åtgärder vidtas för att minska sannolikheten för att vi åter tvingas göra valet mellan att strida ensam eller bedriva eftergiftspolitik.

Syftet med denna artikel har inte varit att ett rekommendera en viss lösning på de utmaningar som de senaste årens negativa säkerhetsutveckling i Europa skapat. Rangordningen och valet mellan de sex strategierna överläter jag till läsaren. Min förhoppning är dock denna fått med sig alliansteoretiska begrepp som kan vara till nytta i analyser av Sverige säkerhetspolitiska vägval och att de historiska exempel på allianspolitik som presenterats i artikeln gjort det lättare att i detta arbete tänka också bortom alliansfriheten.

Författaren är lektor i strategi vid Försvarshögskolan.

## Noter

1. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Regeringen prop 2014/15:109, s 22.
2. Stråth, Bo: ”Neutralitet som självförståelse” i Almquist, Kurt och Glans, Kay (red): *Den svenska framgångssagan?*, Fischer & Co, Stockholm 2001, s 165.
3. Utrikes- och säkerhetspolitiken under kalla kriget är väl utforskad inom ramarna för det stora forskningsprojektet ”Sverige under kalla kriget” i Bjereld, Ulf; Johansson, Alf W och Molin, Karl: *Sveriges säkerhet och världens fred: svensk utrikespolitik under kalla kriget*, Santérus, Stockholm 2008 sammanfattas programmets viktigaste resultat och där finns även en sammanställning av projektets publikationer. André, Nils: *Säkerhetspolitik: analyser och tillämpningar*, 2 uppl, Norstedts juridik, Stockholm 2002; Noreen, Erik: *Mellan öst och väst: svensk säkerhetspolitik 1945–1988*, Carlsson, Stockholm 1989; Kronvall, Olof och Petersson, Magnus: *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991*, Santérus, Stockholm 2005 utgör ytterligare exempel på studier om de övergripande dragen i svensk säkerhetspolitik som huvudsakligen inriktats på tiden efter andra världskrigets slut. Svensk försvars- och säkerhetspolitik under andra världskriget är utförligt analyserat i sju volymer som författades i anslutning till ett flerårigt forskningsprojekt vid den militärhistoriska avdelningen vid dåvarande Militärhögskolan. Se exempelvis Hugemark, Bo (red): *Urladdning: 1940 – blixtkrigens år*, Probus, Stockholm 1990 och Huldt, Bo och Böhme, Klaus-Richard (red): *Horisonten klarnar: 1945 – krigsslut*, Probus, Stockholm 1995; I Elgström, Ole: *Images and strategies for autonomy: Explaining Swedish security policy strategies in the 19th century*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht 2000 har svenska säkerhetspolitiska vägval under 1800-talet analyserats med hjälp av teoretiska utgångspunkter som angränsar till de som används i denna artikel, men då med huvudfokus på militära alliansfria strategier. Den som vill fördjupa sig i den svenska allianspolitikens historia behöver dock inte ägna sig åt arkivforskning. 1951 till 1961 publicerades 11 böcker i det överträffade standardverket *Den svenska utrikespolitikens historia* där dåtidens ledande historiker presenterade en detaljerad genomgång landets erfarenheter på området. De sex sista delarna av detta arbete som rör perioden 1792–1939 har varit till stor nytta i författandet av denna artikel. 2014 publicerades en antologi med artiklar av Krister Wahlbäck. I denna återfinns djuplodade analyser av olika skeden och aspekter av svensk utrikes- och säkerhetspolitik från Karl XIV Johan och framåt, se Wahlbäck, Krister: *Fred och säkerhet i tider av förändring. Essäer om utrikes- och säkerhetspolitik*, Santérus Förlag, Stockholm 2014. Wilhelm Agrells bok *Fred och Fruktan. Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000*, Historisk Media, Lund 2000 utgör ytterligare ett viktigt exempel på ett översiktsarbete som sträcker sig bortom ett efterkrigsperspektiv.
4. ”Regeringens deklaration vid 2010 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 17 februari 2010”, Regeringen, s 2.
5. Jfr Gray, Colin S: *The strategy bridge: Theory for practice*, Oxford University Press, Oxford 2010, s 28.
6. Gray, Colin S: *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford 1999, s 162.
7. Betts, Richard K: ”Is strategy an illusion?”, *International security*, vol 25 nr 2, 2000, s 5–50; Ångström, Jan och Widén, Jerker: *Contemporary military theory. The dynamics of war*, Routledge, London 2015, s 46–49.
8. Westberg, Jacob: *Svenska säkerhetsstrategier 1810–2014*, Studentlitteratur, Lund 2015, s 24 ff.
9. *Ibid*, s 22; om begreppet koherens se även Edström, Håkan och Gyllensporre, Dennis: *Political aspiration and perils of security. Unpacking the military strategy of the United Nations*, Palgrave Macmillan, London 2013, kap 1; *Op cit*, Gray, Colin, se not 5, s 28.
10. Morgenthau, Hans J: *Politics among nations: the struggle for power and peace*, 7 uppl, McGraw-Hill Higher Education, Boston 2006 [1948], s 5 och 29 ff.
11. *Ibid*, s 10–13.
12. Ångström, Jan: ”Försvarsmaktens internationella insatser: I den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst” i Engelbrekt, Kjell; Holmberg, Arita och Ångström, Jan (red): *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, 2 uppl, Norstedts juridik, Stockholm 2015.

13. Gray, Colin S: "Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back [1999]" och Gray, Colin S: "Geography and grand strategy", båda artiklarna i Gray, Colin: *Strategy and history. Essays on theory and practice*, Routledge, London 2006; Lantis, John och Howlett, Darryl: "Strategic Culture", i Baylis, John; Wirtz, James C och Gray, Colin s (red): *Strategy in the contemporary world*, Oxford University Press, Oxford 2013, s 80 ff.; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 43.
14. Kenneth N: *Theory of international politics*, Waveland Press Inc, Long Grove, Ill 2010[1979], s 88-99 och 126 f.
15. Glenn, John; Howett, Darryl och Poore, Stuart (red): *Neorealism vs. strategic culture*, Ashgate, Aldershot 2004, s 34 ff; Snyder, Glenn: *Alliance politics*, Cornell University Press, Ithaca 1997, s 158.
16. Walt, Stephen: "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security*, vol 9 nr 4 1985, s 8 f och 16 f.
17. Schweller, Randall: "Bandwagoning for profit. Bringing the revisionist state back in", *International Security*, vol 19, nr 1 1994, s 81.
18. Ibid, s 104 f.
19. Op cit, Elgström, Ole, se not 3, s 27 ff; Rothstein, Robert L: *Alliances and small powers*, Columbia University Press, New York 1968, s 30-37; Labs, Eric: "Do Weak States Bandwagon?", *Security Studies*, vol 1, nr 3 1992
20. Op cit, Elgström Ole, se not 3, s 25 f.
21. Op cit, Rotstein, Robert, se not 19, s 62.
22. Op cit, Elgström, Ole, se not 3, s 31 ff.
23. Ibid, s 171-173.
24. Ibid, s 168 f.
25. Jackson, Robert och Sørensen, Georg: *Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford 2007, kap 7; Little, Richard: "International regimes", i Baylis, John, Smith, Steve och Owans, Patricia (red): *The globalization of world politics*, Oxford University Press, Oxford 2008.
26. Keohane, Robert O: *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1984, kap 1; Keohane, Robert O: *International institutions and state power: essays in international relations theory*, Westview Press, Boulder 1989, s 2-5.
27. Modifierad tabell från Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 14.
28. Bergquist, Mats: "Fyra paradigmskiftensvensk utrikespolitik" i *Nordisk Tidskrift*, nr 1 2009.
29. Wahlbäck, Krister: "Karl Johan och Finland" i Bergquist, Mats; Johansson, Alf W och Wahlbäck, Krister (red): *Utrikespolitik och historia*, Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1987, s 335.
30. Op cit, Bergquist, Mats, se not 28; Carlsson, Sten: *Den svenska utrikespolitikens historia. 3. 1, 1792-1810*, Norstedts, Stockholm 1954, s 109-120; Höjer, Torvald T:son: *Den svenska utrikespolitikens historia 3. 2, 1810-1844*, Norstedts, Stockholm 1954, s 151 f.
31. Op cit, Wahlbäck, Krister se not 29, s 336 ff; Op cit, Westberg, Jacob se not 8, s 58 ff.
32. Op cit, Carlsson, Sten se not 30 s 109-120; Op cit, Höjer, Torvald se not 30 s 151-179; Visuri, Pekka: "Krigets storpolitiska bakgrund" i Luoto, Reima T A; Talvitie, Heikki och Visuri, Pekka (red): *Sverige och Finland vid skiljevägen 1808-1812: från finska kriget till våra dagar*, Fenix-kustannus, Esbo 2009, s 52 ff.
33. Hårdstedt, Martin: *Omvälningarnas tid: Norden och Europa under revolutions- och Napoleonkrigen*, Norstedts, Stockholm 2010, s 323-329; Op cit, Höjer, Torvald, se not 30, s 157 och 161-171.
34. Op cit, Hårdstedt, Martin, se not 32 s 350-363; Op cit, Höjer, Torvald se not 30 s 172-194; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 62-69. Om Karl Johans balanseringsstrategi se Op cit, Elgström, Ole, se not 3 s 42-45.
35. Op cit, Schweller, Randall, se not 17, s 95.
36. Op cit, Höjer, Torvald, se not 30, s 159 ff.
37. Bjørn, Claus: "Arvefølje problem og Treårskrig" i Bjørn, Claus och Carsten Due-Nielsen (red): *Dansk udenrigspolitikens historie. 3. Fra helstat til nationalstat: 1814-1914*, Gyldendal Leksikon, Köpenhamn 2003; Feldbæk, Ole: "Denmark and the Baltic, 1720-1864" i Rystad, Göran; Böhme, Klaus-Richard och Carlgren, Wilhelm M (red): *In quest of trade and security: the Baltic in power politics 1500-1990*, Probus, Stockholm 1994; Jansson, Allan: *Den svenska utrikespolitikens historia. 3. 3, 1844-1872*, Norstedts, Stockholm 1961, s 53 f; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 76 ff.
38. Op cit, Bjørn, Claus, se not 37, s 80 ff; Op cit, Jansson, Allan, se not 37, s 20 och 33 f; Wahlbäck, Krister: *The roots of Swedish neutrality*, Swedish Institute, Stockholm 1986, s 12 f.

39. Op cit, Jansson, Allan, se not 37, s 29 ff.
40. Op cit, Björn, Claus, se not 37, s 110 f;  
Op cit, Jansson, Allan, se not 37, s 35-38;  
Westberg, Jacob: "Den nordiska småstatsrealismens rötter" i Doeser, Fredrik; Petersson, Magnus och Westberg, Jacob (red): *Norden mellan stormakter och fredsförbund: Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm 2012, s 53 ff.
41. Bring, Ove: *Neutralitetens uppgång och fall: eller Den gemensamma säkerhetens historia*, Atlantis, Stockholm 2008, s 42-44; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 82f.
42. Op cit, Elgström, Ole, se not 3, s 47 och 58.
43. Op cit, Jansson, Allan, se not 37, s 92-104.
44. Ibid, s 84-88.
45. Ibid, s 119 f och 132-147; Op cit Westberg, Jacob, se not 8, s 86.
46. Ibid, Jansson, Allan, se not 36, s 185-194; Ibid, Westberg, Jacob, se not 8, s 90-93.
47. Op cit, Feldbaek, Ole, se not 37, s 288; Op cit, Jansson, Allan, se not 37, s 198-205.
48. Op cit, Elgström, Ole, se not 3, s 49 f och 60 ff.; Hatje, Marianne och Zetterberg, Kent: "Karl XV, skandinavismen och en ny säkerhetspolitik för Sverige" i Zetterberg, Kent (red): *Konsten att överleva: studier i Sveriges försvar. Strategi och säkerhetspolitik under 200 år*, Försvarshögskolan, Stockholm 2007, s 75.
49. Op cit, Labs Eric se not 19, s 399.
50. Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 97 ff.
51. Op cit, Agrell, Wilhelm se not 3, s 35 ff;  
Cronenberg, Arvid: "Säkerhetspolitik och krigsplanering: huvudlinjer i arméns operativa planering 1906-1945" i Hugemark, Bo (red): *Neutralitet och försvar*, Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1986, s 103-110; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 132-135.
52. Lönnroth, Erik: *Den svenska utrikespolitikens historia. 5, 1919-1939* Norstedts, Stockholm 1959, s 214-234; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 140 ff.
53. Carlgren, Wilhelm: "Den stora överraskningen. Regeringen och Moskvpakten" i Johansson, Alf W och Hugemark, Bo (red): *Stormvarning: Sverige inför andra världskriget*, Svenskt militärhistoriskt bibliotek, Stockholm 2002, s 152; Wahlbäck, Krister: "Det hotade landet och det skyddade: ett perspektiv på förhållandet Finland-Sverige från februarimanifestet till vinterkriget, 1899-1939" i Suominen, Tapani och Björnsson, Anders (red): *Det hotade landet och det skyddade*, Atlantis, Stockholm 1999; Wahlbäck, Krister: "Rickard Sändlers nordiska politik", i *Fred och säkerhet i tider av förändring: essäer om utrikes- och säkerhetspolitik*, Santérus, Stockholm 2014; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 142 ff.
54. Carlgren, Wilhelm: *Svensk utrikespolitik 1939-1945*, Allmänna förlaget, Stockholm 1973, s 62-71; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 146-152.
55. Ibid, Westberg, Jacob, se not 8 s 169 ff.
56. Op cit, Wahlbäck, Krister, se not 51, s 126.
57. Op cit, Bring, Ove, se not 41, s 149 f; Jones, s Shepard: *The Scandinavian states and the League of Nations*, (Repr) New York, 1969 [1939]; Westberg, Jacob: "Den nordiska småstatsidealismens rötter" i Doeser, Fredrik; Petersson, Magnus och Westberg, Jacob (red): *Norden mellan stormakter och fredsförbund: Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm 2012.
58. Op cit, Bring, Ove, se not 41, s 344; Tingsten, Herbert: *The debate on the foreign policy of Sweden: 1918-1939*, Oxford University Press, London 1949, s 15 ff.
59. Ibid, Bring, Ove, s 185.
60. Ibid, s 346 f; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 83 ff.
61. Tingsten, Herbert: *Svensk utrikesdebatt mellan världskriget*, 2. uppl, Lund 1964, s 25 f och 30 f.
62. Op cit, Westberg, Jacob, se not 57.
63. Huldt, Bo: "Svensk nedrustnings- och säkerhetspolitik från tjugotal till åttiotal" i Hugemark, Bo (red): *Neutralitet och försvar: perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809-1985*, Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1986; Op cit, Lönnrot, Erik, se not 50, s 40-45 och 78-102; Op cit, Westberg, Jacob, se not 57, s 86-91.
64. Op cit, Bring, Ove, se not 41, s 351 ff; Op cit, Lönnrot, Erik, se not 52, s 44 ff; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 135 f.
65. Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 138.
66. Cronenberg, Arvid: "Kapplöpning med tiden. Svensk krigsorganisation och krigsplanering", i Johansson, Alf W och Hugemark, Bo (red): *Stormvarning: Sverige inför andra världskriget*, Svenskt militärhistoriskt bibliotek, Stockholm 2002, s 114-121; Op cit, Lönnrot, Erik, se not 52, s 187f.; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 159 f.

67. Edström, Håkan och Gyllensporre, Dennis: *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget: förlorade decennier eller vunna insikter?*, Santérus Academic Press, Stockholm: 2014; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 196-217.
68. *Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys*, Försvarsberedningen, Ds 2007: 46, s 14.
69. Bring, Ove: ”En folkrättslig tolkning av solidaritetsklausulerna: Säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete som en internationell förpliktelse”, bilaga 2 i *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*, rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete, Fö 2013:b, 2014, s 82 ff.
70. *Ett användbart försvar*, Regeringen prop 2008/09 140, 2009, s 33 och 36.
71. *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*, Riksrevisionen, RIR 2014:8; Bertelman, Tomas: *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*, rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete, Fö 2013:b, 2014; Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 203 f.
72. Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*, Atlantis, Stockholm 2010, s 243 f.
73. Op cit, *Försvaret – en utmaning för staten*, se not 71, s 33 och 51-62.
74. Op cit, *Försvarspolitisk inriktning*, se not 1, s 2 och 22.
75. Britz, Malena och Westberg, Jacob: ”Sveriges återtag till närområdet”, *Internasjonal Politikk*, vol 73 nr 3 2015, s 423-431.
76. Op cit, Labs, Eric se not 19.
77. Op cit, Labs, Eric se not 19, s 389; Op cit, Rotstein, Robert, se not 19, s 32ff.
78. Dalsjö, Robert: ”The hidden rationality of Sweden’s policy of neutrality during the Cold War”, *Cold War History*, vol 14 nr 2, 2014, s 175-194.
79. Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 175-182.
80. ”Försvarets andel av BNP”, Försvarsmakten, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/ekonomisk-planering-och-redovisning/forsvarets-andel-av-bnp/> (2016-05-13); Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 226-241.
81. Op cit, Cronenberg, Arvid, se not 66.
82. Holmström, Mikael: *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga Natoförbindelser*, Atlantis, Stockholm 2011. Om samarbetet med västmakterna under kalla kriget se även Op cit. Westberg, Jacob s 169-177.
83. Op cit, Labs, Eric se not 19, s 390.
84. För en fördjupad analys av det finsk-svenska militära samarbetets möjligheter och begränsningar se Edström, Håkan, Ellström Carin, Mohlin Marcus & Oltorp, Anders: ”Finland lösningen eller problemet”, *Kungliga krigsvetenskapliga akademiens handlingar och tidskrift*, nr 2 2016.
85. Op cit, Westberg, Jacob, se not 8, s 149ff.