

Från Oscar I till Peter Hultqvist

Kontinuitet och kursjusteringar i svensk säkerhetspolitik efter 1812

av Mats Bergqvist

TITEL:

Svenska säkerhetsstrategier 1810–2014

FÖRFATTARE:

Jacob Westberg

FÖRLAG:

Studentlitteratur, 2015



I DEN PÅGÅENDE Natodebatten brukar motståndarna alltid hänvisa till att den traditionella svenska alliansfriheten, som man då oftast daterar till 1812 eller 1814, är något man inte utan vidare bör byta ut mot medlemskap i en militärallians. Anhängarna å sin sida brukar då svara att denna tradition inte alls är så obruten som det påstås och särskilt hänvisa till det militära samarbetet med olika Natoländer under det kalla kriget.

Bakom denna debatt döljer sig tyvärr i båda lägren okunskap särskilt om det svenska 1800-talet och egentligen mycket av den säkerhetspolitiska utvecklingen fram till det kalla kriget. Debatten vittnar ibland också om terminologisk osäkerhet, inte minst i bruket av begreppet ”strategi”, som ofta helt enkelt används som synonym till politik eller vägval. Man skiljer inte alltid på den grundläggande strategi, ”grand strategy”, på vilken en stat baserar sin politik för att säkra sin territoriella integritet och sitt oberoende, och sådana kursjusteringar inom ramen för denna strategi som betingats av nya politiska omständigheter.

Det är främst kontinuitetsfrågan som Jacob Westberg vid Försvarshögskolan vill

analysera i sin nya bok, *Svenska säkerhetsstrategier 1810–2014*. Han lyckas överlag väl med sina koncisa historiska redogörelser. Däremot är jag tveksam till författarens huvudsyfte, nämligen att analysera de *olika* säkerhetspolitiska strategier (s 11 passim) Sverige tillämpat sedan freden i Fredrikshamn 1809. I sin förklarliga ambition att lära oss om bortglömda skeden i svensk säkerhetspolitik har han upphöjt politiska beslut för att hantera nya situationer till *nya* strategier. På så sätt blir analysen ibland alltför finfördelad: kraven på vetenskaplig precision kolliderar med den nödvändiga överblicken. Detta kan tyckas vara en strid om påvens skägg, men är i själva verket ett exempel på fall där analysen får en politisk dimension och kan få normativa drag.

Resultatet av Jacob Westbergs mödor har emellertid blivit en gedigen analys av skeendet sedan 1810 då Jean-Baptiste Bernadotte anlände till Sverige och genomförde det största paradigmskiftet i svensk säkerhetspolitik efter 1630 då Gustaf II Adolf landsatte svenska trupper på tysk mark. Bernadottes politik innebar därmed att en tvåhundraårig odysseé i europeisk politik kom till ända. Egentligen

hade detta paradigmskifte skett redan i och med freden i Nystad 1721, då maktkorrelationen mellan Sverige och Ryssland ändrades ganska radikalt till detta senare lands förmån. Westberg kallar den svenska politiken före 1721 för en svensk uppdämningsstrategi, dvs med en vanligare term ”containment”. Men ambitionen sträckte sig längre än så: att driva tillbaka den ryska staten så långt österut som möjligt. Med freden i Stolbova 1617 nådde det svenska riket sin östligaste utsträckning, inkluderande även området söder om Petersburg, Ingermanland.

Den säkerhetspolitiska utmaningen efter Nystadsfreden

Med Nystadsfreden grundlades den säkerhetspolitiska utmaning som därefter alla svenska – och efter 1917 finska – regimer haft att hantera: förhållandet till ett Ryssland som förvisso varierat i vad avser militär styrka och politisk inriktning, men ändå hela tiden varit en vårt land vida överlägsen stormakt. Under 1700-talet insåg varken det under långa tider dominerande hattpartiet, som kastade in landet i det finska kriget 1741–1743, vilket ledde till att gränsen mellan de två länderna flyttades ännu längre västerut, eller Gustaf III när han gick till angrepp mot Ryssland 1788, detta sakernas faktiska tillstånd. Det skulle stå Sverige dyrt: resultatet blev freden i Fredrikshamn 1809. Hade Gustaf IV Adolf varit mera realistisk än hattarna och sin fader, hade riket kanske kunnat räddas från den katastrofala förlusten.

Men Jacob Westberg går i sin bok alltså inte längre tillbaka än till 1810, då den franskimporterade kronprinsen i alla fall klart insett omvandlingen av det närmast kvadratiska Sverige, med en 1300 km lång gräns mot Ryssland, till en mera långsmal stat med

utom längst i norr Öster- och Nordsjöarna som gräns. Den nya unionens förutsättningar att värna om sitt territorium var, framför allt på grund av dess geografiska belägenhet, betydligt bättre än det gamla rikets. Författaren vill särskilt skildra de ibland rätt tvära kast som, enligt hans mening, också under 1800-talet, utmärkt svensk säkerhetspolitik; detta senare skede har dessförinnan analyserats av Ole Elgström i *Images and Strategies for Autonomy: Explaining Swedish Security Strategies in the 19th Century*, 2000).

Detta behandlas också i ett av Westbergs huvudkapitel, medan tiden från första världskriget till det kalla krigets slut utgör det andra. Tiden därefter analyseras i ett tredje kapitel, litet mera översiktligt än de två förra skedena.

Sveriges tre optioner

De svenska statsledningarna har, menar jag, sedan paradigmskiftet 1810–1814 haft i grunden tre olika optioner eller, med Westbergs översättning av den besvärliga termen ”grand strategy”, ”säkerhetsstrategier”: triumfvagns- (”bandwagoning”) eller anpassningspolitik för att få en fungerande relation med den store grannen: stöd hos annan stormakt för att kompensera den egna svagheten eller en alliansfri politik, som i sin tur kan se rätt olika ut, men skyr formella allianser med andra stater. Författaren vill i anslutning till Elgström räkna med fem strategier. Men skillnaden mellan t ex att söka nära anslutning till en stormaktsgranne för att få vara i fred eller vinna fördelar å ena sidan (”bandwagoning”), och å andra sidan ge efter för dess intermittenta krav (”appeasement”) är ganska tunn. Den är inte heller markant mellan vad Westberg kallar ”balanseringsstrategi” som syftar till att upprätthålla en balanserad politik gentemot olika stormakter och ”distanseringsstrategi” som innebär en

högre grad av utrikespolitisk aktivism. Båda dessa strategier är varianter av en alliansfri säkerhetspolitik.

Alla tre huvudoptionerna har prövats under perioden, ibland med drag av två samtidigt. Karl XIV Johans riktmärke var att, också av legitimitetsskäl, särskilt måna om relationerna med St Petersburg men samtidigt söka undvika att komma i kläm mellan Ryssland och England. Sonen Oscar I och sonsönerna Karl XV och Oscar II kom att successivt gå in för en alliansfrihet som mer eller mindre latent kombinerades med en Plan B, förhoppningar om stöd från en annan stormakt. Efter upprepade neutralitetsförklaringar under olika konflikter 1834, 1853, 1878, 1885 började föreställningarna om värdet av en varaktig neutralitetspolitik att vinna mark i Sverige. De förvandlades till en allt starkare självbild som logiskt nog ledde till förslag i liberalt håll om att en permanent neutralitetspolitik borde vara riktmärket.

Jacob Westberg menar att den svenska säkerhetspolitikens utveckling egentligen varit ganska krokig. Men egentligen har det endast en gång förekommit att man tydligt avvikit från den linje som Bernadotte fastslog redan 1810. Detta avsteg, som Westberg ägnar åtskilligt utrymme åt, utgörs av Oscar I:s beslut att 1848 ställa upp svenska och norska trupper i Skåne och på Fyn för att, om preussarna skulle hota det danska kärnlandet, bistå Danmark i dess konflikt med Preussen om de mest tyskspråkiga hertigdömena Slesvigs och Holsteins status i det danska riket. Karl XV, Oscars äldre son och efterträdare, ville 1863 när krig mellan Danmark och Preussen ånyo hotade om samma sak upprepa manövern. Men den svenska regeringen satte sig till motvärn, och Danmark tvingades 1864 avstå Slesvig-Holstein till Preussen (den danskspråkiga

norra delen av Slesvig återgick efter första världskriget till Danmark).

Leif Leifland menade i en uppsats för dryga 20 år sedan att den svenska beredskapen i andra världskrigets slutskede att tillsammans med de allierade marschera in i Norge utgjorde ett ännu större avsteg än Oscar I:s. Stockholm förklarade sig då villigt att diskutera att militärt sluta upp bakom en stormaktsallians mot en annan. Längre än till diskussioner kom man dock aldrig då tyskarna kapitulerade även i Norge.

Oscar I bryter med faderns politik

Karl XIV Johan anklagades ofta för att gå i Rysslands ledband. Detta ville sonen Oscar ändra på. Inte bara ingrep han i konflikten mellan Preussen och Danmark, utan när Krimkriget – den första stormaktskonflikten sedan 1814 – från 1854 kom allt närmare de förenade kungarikena lockades han av möjligheten av franskt och engelskt stöd för att återvinna Finland eller i alla fall Åland. Detta var långt från faderns försiktiga linje. Det låg i Frankrikes och Englands intresse att få med Sverige-Norge för att skapa en effektiv andra front. Men längre än till den 8 novembertraktaten av år 1855 kom det inte. I denna garanterade de båda västallierade Sverige-Norges territoriella integritet mot att Stockholm lovade att inte avstå territorium till Ryssland (det var möjligheten av ryska isfria hamnar på Nordkap som oroade främst briter). Att komplettera en neutral linje – en neutralitetsförklaring hade utfärdats redan 1853 – med en formell defensivallians var givetvis ett långtgående steg som mycket riktigt föranledde tydliga ryska reaktioner. Detta utslag av en Plan B har sedermera aldrig prövats.

Men Frankrike, som bar huvudbördan, tröttnade efter hand på kriget och Österrike,

som de allierade också velat ha med, fortsatte att liksom Sverige-Norge sitta på gårdsgården. Det avgörande slag mot Ryssland som Oscar I, i likhet med många av sina företrädare på tronen, ville se, var inte längre, om det ens någonsin varit det, en realistisk möjlighet.

Så nära som 1855 att ingripa i vad som då hade drag av världskrig har Sverige därefter inte varit. Med Novembertraktaten inledades också en tydlig och i huvudsak varaktig kursjustering av Karl XIV Johans alliansfria politik: tanken på en Plan B, om alliansfriheten inte skulle respekteras. Utrikesministern Carl Stierneld uttryckte i ett samtal med den danske ministern i Stockholm i januari 1853 elliptiskt tanken som följer: ”Krig med Ryssland så sent som möjligt, med England aldrig”.

Jacob Westberg berör detta tema som han kallar återförsäkringsstrategi och som under åtminstone hälften av perioden sedan 1810 föresvävat ledande politiker. Dessa insåg redan vid tiden för Krimkriget att det svenska försvaret knappast var i skick att fullgöra sin uppgift, men under resten av århundradet skedde ingen påtaglig förstärkning av försvarsbudgeten. Det dominerande och i grunden isolationistiska lantmannapartiet var ovilligt anslå nya pengar. Landets strategiska värde hade ju reducerats kraftigt och någon egentlig farhåga för att utsättas för överfall från Rysslands sida kom inte till uttryck förrän kring sekelskiftet 1900 då Rysslands grepp om Finland hårdnade.

Tanken på en Plan B växer sig starkare

Mot bakgrund av de förändrade geopolitiska förhållandena i Europa var det emellertid föga förvånande att Oscar II, Karl XV:s bror och efterträdare som dessutom, liksom sonen och efterträdaren Gustaf V, gift in sig i tyska furstehus, började närma sig den nya

europiska dominanten, Tyskland. Några formella band med Berlin kom aldrig till stånd, men nog hoppades Oscar att tyskt ryggstöd skulle kunna förstärka alliansfriheten. Regeringarna var mera skeptiska och angelägna om goda relationer med både Tyskland och England. Fred och stillasittande skulle vara den svenska politiken i alla lägen.

Kontakter med den tyska militären etablerades dock åren före första världskriget, under vilket inledande år Sverige nog ansågs och faktiskt var ganska tyskvänligt, vilket höll på att leda till ett ryskt preventivangrepp. Utrikesminister Arvid Taube konkretiserade tanken på en Plan B när han i en föredragningstext 1910 förordade fortsatt neutralitetspolitik – men med stöd och detta i tid. Det var förstås Tyskland han tänkte på.

Sverige gick 1920, efter en intensiv debatt (jfr min uppsats ”Sverige och Nationernas Förbund”, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1970) och starkt motstånd från både högern, bondepartierna och den radikala vänstern, med i Nationernas Förbund (NF) och blev därför medlem i en kollektiv säkerhetspakt. Oppositionen månade om den svenska neutralitetstraditionen, medan socialdemokrater och liberaler inte uppfattade någon reell motsättning mellan dessa värden och medlemskap i en kollektiv säkerhetspakt. På sätt och vis fusionerades alliansfriheten med tankar på en Plan B. Om Sverige skulle råka illa ut, kunde man ha skäl hoppas att förbundsaktens art 16 skulle ge Sverige stöd.

Sedan de nordiska länderna 1936 förklarar sig inte längre vara bundna av sanktioner med stöd av NF:s artikel 16, sökte Sverige återförsäkring i nordisk samverkan och särskilt 1938–1939 med Finland. Men under perioden 1936–1945 stod Sverige utan något som helst stöd. Det var också den period, särskilt 1940–1941, då den svenska staten stod inför sin största utmaning sedan 1809.

Teoretiskt hade regeringen Hansson möjligheten att söka informella kontakter med England också på försvarsområdet, men det hade sannolikt efter april 1940 lett till omedelbara tyska reaktioner, troligen ockupation. På samma sätt, om en svensk regering känt sig lockad av flera tyska försök att få landet att skriva på antikominternpakten – som Danmark och Finland – kunde man ha räknat med starka allierade reaktioner, eventuellt bombningar av malmfält och kulagerfabriker. Andra världskrigets karaktär av stormaktskonflikt med starka ideologiska övertoner minskade självfallet Sveriges manöverutrymme. Om man skulle kunna vinna folkligt stöd för någon form av samverkan med någon stormakt var det just med England, vilket ju också på olika sätt mer eller mindre frivilligt blev fallet under åren 1944–1945. Landet besatt dock resurser som båda sidor var mycket intresserade av, vilket gav visst förhandlingsutrymme.

Tio år utan stöd ersätts av en ny Plan B

Erfarenheterna från andra världskriget fanns i bakhuvudet på de svenska politiker, Tage Erlander, Sven Andersson, Torsten Nilsson m fl som från det kalla krigets utbrott kring 1950 sanktionerade visst klart begränsat samarbete på det militära området med England, USA, Norge och Danmark. Detta skedde sedan tanken på ett nordiskt försvarsförbund, som man från svenskt håll såg som en utvidgad alliansfrihetspolitik, strandat på norskt insisterande på en formell anknytning till västlägret.

Kontakterna med västmakterna fungerade inom ramen för en fortsatt neutralitetspolitik. Detta omfattade inte operativ planläggning, vilket skulle varit omöjligt med bibehållen alliansfrihet. Det inbegrep däremot inköp av modern krigsmateriel i USA och England.

USA beslutade också på hög nivå 1960 och 1962 att det låg i USA:s intresse att i sista hand försvara Sverige som alltså de facto fördes in under USA:s kärnvapenparaply. Säkerhetspolitiska utredningen redovisade utförligt detta samarbete i sitt betänkande, SOU 2002: 108. Oftast kunde den alltmåra aktiva utrikespolitik inte minst gentemot de sk u-länderna som inleddes kring 1960 och som vid flera tillfällen störde amerikanska politiska statsledning, hållas isolerad från grundläggande amerikanska strategiska intressen.

Georgienkriget och Krim skärper läget i vår närhet

Givetvis förändrade det kalla krigets slut Sveriges strategiska läge, men efter Georgienkriget 2008, invasionen av Krim 2014 och interventionen i östra Ukraina året därpå aktualiserades ånyo tanken på en Plan B som inte tycktes särskilt pockande efter 1989. Men det politiska syftet med de samarbetsöverenskommelser som Sverige under senare år ingått med en rad Natoländer, USA, England, Norge, Danmark och Polen, således i stort samma grupp länder som under det kalla kriget, men nu också och framför allt inkluderande Finland, är naturligtvis att höja tröskeln för kränkningar av Sveriges integritet. Alliansfriheten består som huvudlinje, men har inte minst under försvarsminister Peter Hultqvists egid, de facto kompletterats med rätt tydliga drag av en Plan B. I Jacob Westbergs optik har Sverige härigenom återgått till den ”containment”-politik mot Ryssland som fördes före freden i Nystad. Denna parallell är dock, som hävdades ovan, knappast hållbar. Det var ju Sverige som anföll Ryssland både 1741 och 1788.

Jacob Westberg ser således dessa överenskommelser som ytterligare avsteg från den alliansfrihet och som han efter 2009 års

riksdagsbeslut i stället kallar solidaritetspolitik. Ett alternativt synsätt skulle således vara följande: så länge Sverige inte gått med i en kollektiv försvarspakt som Nato kvarstår alliansfriheten som gällande ”grand strategy”. Denna kan kompletteras med en Plan B på säkerhet i samverkan som inte binder Sverige vid att ingripa militärt eller någon annan makt att komma oss till hjälp, men som ändå ger visst politiskt ryggstöd. Detta är således inte fråga om någon ny strategi, utan om en kursjustering betingad av nya politiska omständigheter. Små eller svaga stater är mera än stormakter beroende av konsekvens och långsiktighet i sitt strategiska tänkande. Därför ändrar man sällan sin ”grand strategy”.

Till sist är naturligtvis varken olika fredstida överenskommelser med andra länder eller ensidiga åtaganden från stormakers sida några garantier för att få hjälp. Beslut om sådant bistånd beror ytterst på det intresse dessa tillmäter Sveriges territorium och risken för att detta skulle utnyttjas av en fientlig stat. Vicepresident Bidens uttalande under ett Stockholmsbesök i augusti i år bör tas till intäkt för att Washington tillmäter Sverige betydelse i detta sammanhang. Ingen amerikansk politiker på denna nivå har någonsin uttryckt sig så tydligt om USA:s intresse av att Sveriges territoriella integritet respekteras.

Den svenska politiken inget dubbelspel

Svenska politiker och diplomater har under lång tid, både inom och utom landet undfågnats med anklagelser om att den svenska politiska alliansfria grundlinjen inte är förenlig med ett omfattande samarbete med alliansanslutna stater. Det är ju ett enkelt argument att tillgripa om man vill försöka skaffa sig ett politiskt påtryckningsmedel.

Men utformningen av vår säkerhetspolitik bestämmer vi själva. Om svenskt territorium under 1800-talet var av begränsat strategiskt intresse (utom Norges nordligaste kust), vilket Karl XIV Johan insåg, är förhållandet numera ett annat. Sedan det kalla kriget vet vi att Sveriges strategiska specifika vikt ökat framför allt när det handlar om försvaret av de baltiska staterna. Detta ställer speciella krav på svensk säkerhetspolitik, men knappast nödvändigtvis en förändring av svensk ”grand strategy”. Det vore dumt att förneka att detta nygamla läge kan leda till nackdelar, främst att vi om konflikt utbryter i vårt närområde kommer att beröras snabbare. Men det ger också fördelar som vi bör utnyttja, främst att svenskt territorium är av betydelse när det gäller för Nato att kunna försvara de baltiska staterna.

Man får, för att nu återknyta till Jacob Westbergs bok, ibland intrycket att författaren i sin iver att redovisa för många okända politiska beslut från främst det svenska 1800-talet, är väl snabb att bortse från att grundlinjen ändå har förblivit densamma. Det är uppenbarligen denna regerings ambition att fortsättningsvis säkerställa att alliansfriheten består, vilket statsminister Stefan Löfven emfatiskt betonade under det finsk-svenska säkerhetspolitiska seminariet i Gullranda i juni i år. Ett skäl för detta tänkande är att Sveriges – och Finlands – geopolitiska läge är sådant att man egentligen inte utan att öka spänningen i Norden rätt markant ser något realistiskt alternativ till rådande politik. Detta diskuterades utförligt i den utvärdering av tänkbara följder av ett finskt medlemskap i Nato som överlämnades i våras till finske utrikesministern Timo Soini och i vilken jag deltog.

Jacob Westbergs analys, som främst är tänkt som lärobok på Försvarshögskolan, bör få en vidare läsekrets. Den är som framgått inte invändningsfri. Men det finns framför

allt ett ökat behov av kunskaper om 1800-talets säkerhetspolitik för att förstå att i grunden förvånansvärt litet, från Oscar I till Peter Hultqvist, är nytt under solen, om än utformningen av den konkreta politiken måste skifta efter omständigheterna.

Recensenten är ambassadör, fil dr och ledamot av KKrVA.