

# Nytt projekt: Den europeiska småstatens säkerhet och försvar

Styresmannens anförande vid Kungl Krigsvetenskapsakademiens 211:e högtidsammanträde den 12 november 2007

*av professor Bo Huldt*

Som redan framgått av sekreterarens utdrag ur årsberättelsen har ett nytt projekt lanserats om ”Den europeiska småstatens säkerhet och försvar”. Akademiens höstsymposium som genomfördes under rubriken ”På egen hand eller tillsammans” var projektets sjösättning.

Projektet leds av Fil Dr Gunilla Herolf, Akademiens avdelning VI, säkerhetspolitik.

Detta är ett projekt avsett att engagera Akademien över hela dess bredd, utnyttjande den stora och unika kompetens som här rymms.

Småstatsbegreppet är inte entydigt – det är betingat av det historiska sammanhanget, av de allmänna politiska, ekonomiska, militärstrategiska m fl förhållanden, som råder vid en viss tidpunkt. Samtidigt brukar man säga att vi alla känner igen en småstat när vi ser en. Detta är dock inte så självklart.

I samband med Wienkongressen 1814

ansågs det föreligga behov av att indela de europeiska staterna i kategorier efter storlek – väsentligen i termer av militära resurser – allt för att avgöra hur stort inflytande var och en skulle medges vid förhandlingsbordet. En stormakt ansågs vara ett land som under lång tid kunde hålla 150 000 man i fält; Europa rymde därmed fem stormakter: Frankrike, Preussen, Ryssland, Storbritannien och Österrike. Sverige, som varit med i slutstriderna i centrala ”Tyskland” 1813 mot Napoleon med 25 000 man under kronprinsen Carl Johan (Bernadotte), nådde inte upp till denna nivå och placerades av de ledande makterna i en lägre klass. Sveriges del i det fortsatta Wienkongressandet<sup>1</sup> blev också begränsat. Så blev det också för andra europeiska stater 1814, och Europa är ju som bekant också idag en kontinent fylld av f d stormakter – som numera betraktas som småstater, men där det i självbilden

<sup>1</sup> Om Wienkongressen och klassifikationstanken från fördraget i Chaumont 1814, se Holbraad, Carsten: *The Concert of Europe*, Longman, London 1970, och Gulick, Edward Vose: *Europe's Classical Balance of Power*, Norton & Company, New York 1955.

ingår att ”en gång var vi minsann någonting stort”.

Status har således skiftat efter konjunkturen och lycka i krig och fred. Sverige före 1621 – det är då Gustaf II Adolf intog Riga, en av norra Europas största städer – var en småstat som sedan på ett par årtionden svingade sig upp till stormaktsstatus – för att sedan åter falla tillbaka under 1700-talet och än mer under 1800-talet.

Om småstaternas ofta bistra öden i historien har historikerna haft mycket att säga. ”De stora göra vad de vilja, de små lida vad de måste.” Thucydides skildrar hur den lilla östaten Melos under peloponnesiska kriget mellan Athen och Sparta på 400-talet fick råka särskilt illa ut eftersom man försökte hålla en neutral linje mellan parterna, vilket ingen accepterade. Melos utplånades av athenarna.<sup>2</sup> ”Neutralitet” har inte alltid varit identiskt med ”säkerhet” så som man gärna föreställt sig från Stockholms och Berns horisont.

Men inte heller stormakterna har full handlingsfrihet. Kardinalen Richelieu, en stor man, elakt välkänd från de tre musketörerna och Sveriges bundsförvant i 30-åriga kriget, ansåg att det i själva verket var de små staterna som hade handlingsfrihet – stormakterna var låsta av sina inbördes rivaliteter och kunde genom oaktsamt agerande välta den europeiska ”ordningen”

över ända, vilket han själv starkt bidrog till med svensk hjälp!<sup>3</sup>

Robert Rothstein, amerikansk internationellpolitisk analytiker, har för 1800-talets och 1900-talets historia pekat på återkommande mönster i hur relationerna mellan småstater och stormakter gestaltat sig i Europa: i lägen där stormaktsallianserna är fasta och maktförhållandena stabila har småstaterna säkerhet – men ingen handlingsfrihet. I lägen där stormaktsrelationerna förändras och allianser upplöses får småstaterna i stället större handlingsfrihet – men lever i gengäld desto osäkrare.<sup>4</sup>

Sveriges historia uppvisar en utveckling från perifer obetydlighet under 1500-talet till plötslig stormaktsstatus under 1600-talet, imperiesammanbrott 1709-21, halvmaktsstatus under 1700-talet och genuin småstatsroll 1815 till andra världskriget – som följs av en mycket speciell strategisk barriärroll under kalla kriget, då vi med betydande militär styrka höll en ”mur” mellan Öst och Väst. Detta var en roll som vi själva föreskrev oss – en funktion av att vi oskadda och med växande styrka och självförtroende räddat oss ut ur andra världskriget och byggt upp både försvar och militärindustri – men en roll som också formades av den strategiska omgivningens krav, en avvägning mellan pakternas intressen.

2 Om Melos, se Thucydides: *History of the Peloponnesian War*, Penguin, London 1972, s 400-408 (“The Melian Dialogue”).

3 L André, (utg), – *Richelieu, Testament Politique*, Paris 1947, s 354.

4 Rothstein, Robert: *Alliances and Small Powers*, Columbia University Press, New York and London 1968.

Det har sagts att det svenska flygvapnet under kalla kriget var den enda strategiska komponent i Europa som inte kontrollerades av supermakterna – å andra sidan var det först britterna och sedan USA som starkt bidrog till uppbyggnaden av detta luftförsvar genom kontinuerliga leveranser av avancerade vapensystem.<sup>5</sup>

Med det kalla krigets slut upphörde vår barriärroll men istället fann vi en ny uppgift – stöd till ett självständigt Baltikum och byggandet av en säkerhetsgemenskap i Östersjöområdet. Vi var för visso icke ensamma – hela Norden var engagerat i detta företag liksom flera andra västeuropeiska länder, och lite mer i bakgrunden gav USA nödvändigt stöd. Det visade sig i detta nya läge – med Sovjetunionens upplösning, EU:s och NATO:s utvidgning – att småstaterna faktiskt hade *både* handlingsfrihet *och* säkerhet – en unik kombination. Sveriges insatser i samband med Baltikums frigörelse och evakueringen av de exsovetjetiska trupperna har dokumenterats i två imponerande studier av akademiledamoten och diplomaten Lars Fredén, då själv en deltagare i spelet mellan USA, Ryssland, balterna och Sverige.<sup>6</sup> Dåvarande stats-

ministern Carl Bildt hävdade senare att slutresultatet av våra insatser blev en bättre säkerhetspolitisk situation än någonsin sedan freden i Stolbova 1617.

Under 2000-talet har utvecklingen tagit en ny vändning med Rysslands återkomst och en åtminstone för stunden försvagad ställning för den globala hegemonen USA. Men en ny vändning också för Sverige, som nu ansetts löst både från sin barriärroll och sin roll som ingenjör för säkerhetsbygget i Östersjöregionen. Framgången och insatserna här kommer att te sig bra i historieböckerna – men vår roll, sådan vi nu måste forma den, är annorlunda och handlar nu mer om EU.

Vår ÖB Håkan Syrén konstaterade vid Sälkonferensen 2005 att Sverige nu blivit ”en vanlig europeisk småstat”. Tungt föll orden! Jag minns detta ögonblick livligt – och bestört. Intressant är emellertid att den bilden inte riktigt är omvärldens. I samarbetet med den tyska Bertelsmannstiftelsens projekt om EU som strategisk aktör 2010, i vilket jag deltar, framkommer istället en bild av Sverige som medlem av en utvald mellankategori stater – mellan de fem europeiska stormakterna (Frankrike,

- 
- 5 Hur Sverige förväntades använda dessa resurser i skarpt läge framgår med all tydlighet av *The Third World War: The Untold Story* från 1982 skriven av en grupp höga NATO-officerare under ledning av Sir John Hackett, Sidgwick & Jackson, London. Scenariot är att Sovjetunionen anfaller västerut, stoppas vid Rhen och då begär passage genom svenskt luftrum för att med en stor luftlandsättningsoperation nå norska atlantkusten. Sverige vägrar, sovjetflyget ger sig av i alla fall, svensk jakt går upp och dör en hjältemodig död över nedre Norrland men det sovjetiska företaget misslyckas – och sovjetssystemet bryter samman. ”Svensken” gjorde sin plikt.
- 6 Fredén, Lars Peter: *Förvandlingar. Baltikums frigörelse och svensk diplomati 1989-1991*, Atlantis, Stockholm 2004, och *Svensk säkerhetspolitik och de baltiska ländernas första år i självständighet 1991-1994*, Atlantis, Stockholm 2006.

Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland) och de verkliga småstaterna – tillsammans med Nederländerna och Polen.<sup>7</sup> Detta är länder som anses kunna göra mer, leverera egna bidrag, leda fredsbevarande insatser etc.

Vi är också unika i några avseenden: Sverige är det enda icke-NATO-land som leder ett PRT (Provincial Reconstruction Team) i Afghanistan, liksom den enda icke-NATO-medlem som leder en stridsgrupp inom EU, och vi har förvärvat gott militärt anseende bl a i samband med den icke oblodiga Artemisoperationen i Kongo.

Sverige uppfattas således som en småstat klart ”plus”. Det är med oss ungefär som det sägs i serien *Snobben*: ”People expect more from you when you have naturally curly hair”. Under kalla kriget hävdade vi ständigt att vi var en småstat – icke minst under Palmeårens aktiva neutralitetspolitik – med vilket följde en image av ofarlighet och idealitet. Man kan här jämföra med Danmark, där man på 1980-talet även i akademiska kretsar (möjligen halvt på skämt?) hävdade att Danmark var så litet och oförargligt att det i själva verket kunde agera just som en stormakt!

Läget idag är varken så hotfullt som under kalla kriget med vår barriärroll eller så hoppingivande som under 1990-talet med vår Östersjöroll. Nya utmaningar och förutsättningar, ett mer svårtolkat och

instabilt läge råder nu och ställer oss inför nya avvägningar. Centralt i detta står just frågeställningen: ”Ensamma eller tillsammans?”

Vårt höstsymposium på just detta tema skedde i samarbete med talesmän för andra europeiska, mindre stater (Finland, Norge, Ungern, Österrike). Under 2008 skall ett nytt symposium genomföras med representanter för de större makterna. Betydelsefullt blir här naturligtvis också hur de europeiska/transatlantiska säkerhetsorganisationerna – Unionen och NATO – eventuellt i nya eller rekonstruerade skepnader (NATO efter presidentvalet 2008?) – kommer att utvecklas, liksom det nygamla Ryssland vi nu sett växa fram under president Putin. Hur skall vi bedöma den transatlantiska länkens framtida tyngd och betydelse?

Vår ambition är att Akademien skall bidra med sin stora kompetens till vår nationella debatt och kunna fungera som samtalspartner, idéprovare och kunskapsresurs också i den politiska sfären. Vi har inga illusioner om att försvarsbeslut och säkerhetspolitisk inriktning kan bestämmas för evigheten. Det var en illusion vi hade under kalla kriget och nu blåser andra vindar. Det vi vill bidra till är rationella, genomtänkta beslut – där vårt eget motto, *Fäderneslandets försvar*, också är statsmakternas ledstjärna.

<sup>7</sup> För en presentation av Bertelsmannprojektet, se Bertelsmann Stiftung: *Beyond 2010. European Grand Strategy in a Global Age*, Guethersloh, July 2007.