

# Småstaters säkerhetspolitiska strategier i ett komparativt perspektiv

THOMAS JONTER\* *Stockholms universitet*

Susanna Erlandsson, *Window of opportunity: Dutch and Swedish security ideas and strategies 1942–1948*, Acta Universitatis Upsaliensis (Uppsala: Uppsala universitet 2015). 284 s.

## *Inledning*

I denna doktorsavhandling analyseras nederländska och svenska säkerhetspolitiska strategier under perioden 1942–1948 i ett jämförande perspektiv. Avhandlingens centrala frågeställningar är: Hur kan det komma sig att efter andra världskriget valde Nederländerna att ansluta sig till en försvarsallians, Nato, medan Sverige valde alliansfrihet, och vad säger detta om ländernas säkerhetspolitiska positionering? Vilka strategier använde de sig av för att försvara territoriell integritet och politiskt oberoende samt vilka idéer och säkerhetspolitiska föreställningar påverkade detta strategitänkande? Efter som Nederländerna gick med i Nato då det bildades 1949 medan Sverige fortsatte sin alliansfria utrikespolitik, kunde man förmoda att de båda staterna hade mycket olika syn på säkerhet, samarbete och oberoende. Men så var inte fallet, enligt Susanna Erlandsson. En säkerhetspolitisk analys av hur de båda staterna tänkte kring dessa frågor uppvisar nämligen slående likheter under de aktuella åren.

Trots olika krigserfarenheter och de skilda geografiska lägena drog båda regeringarna slutsatsen att småstater inte kunde överleva isolerade från omvärlden och att internationellt samarbete ansågs i högsta grad nödvändigt. Både den holländska och svenska regeringen ansåg att i en värld som hotades av konflikt och blockuppdelning utgjorde regionalt samarbete det bästa alternativet i syfte att befärma självständighet och öka handlingsutrymmet. Men hur kan det då komma sig att Sverige och Nederländerna till slut valde så olika säkerhetspolitiska lösningar?

\* Professor i internationella relationer; fakultetsopponent

I denna välskrivna och välstrukturerade avhandling utmanas gängse föreställningar om vad som motiverar småstaters säkerhetspolitiska val. Begrepp som "alliansfrihet" och "neutralitet" problematiseras och ses inte som entydiga och endimensionella utrikespolitiska ställningstaganden.

### *Kort sammanfattning av avhandlingen*

I tidigare historisk och statsvetenskaplig forskning har fokus främst legat på kalla krigets första fas, det vill säga från 1945 och fram till att Nato bildades 1949, där framväxten av ett bipolärt internationellt system ställde västeuropeiska stater inför vägvalet att antingen ansluta sig till försvarsalliansen Nato eller förbli alliansfria. Nederländerna och andra västeuropeiska stater som Belgien, Frankrike, Storbritannien och de skandinaviska länderna Norge och Danmark valde att ansluta sig till Nato. Andra västeuropeiska stater som Sverige, Schweiz och Österrike valde alliansfrihet och neutralitet. I denna forskning har orsakerna till att de västeuropeiska staterna valde olika säkerhetspolitiska lösningar sökts i de olika erfarenheter som de drog från krigsåren; hur de såg på möjligheterna att föra en oberoende säkerhets- och utrikespolitik i det upprullande kalla kriget mot bakgrund av de lärdomar som drogs från andra världskriget. Detta vägval har på många sätt beskrivits som ett val mellan bindande integrativt samarbete och oberoende isolering. I motsats till denna gängse tolkning, betraktar Susanna Erlandssons doktorsavhandling perioden som en tid av möjligheter: småstater som Nederländerna och Sverige gavs i själva verket stora möjligheter att analysera och diskutera säkerhetsfrågor, eftersom stormakternas globala politik ännu inte tagit en fast och bestämd form.

Erlandsson har valt att börja sin jämförande analys år 1942, mitt under brinnande krig, då många västeuropeiska stater började planera för en värld efter kriget. Enligt författaren tillåter detta nya perspektiv analysen att tränga djupare ner i den föreställningsvärld av idéer och säkerhetstänkande som präglade argument och strategier och som kom att ligga till grund för de bägge staternas efterkrigsplanering. Med denna systematiska jämförelse av de bägge ländernas efterkrigsplanering, kan den politiska elitens mål och visioner blottläggas och tolkas på ett nytt sätt som möjliggör att "nä bortom" den tidigare forskningens paradigm och fokus på kalla krigets första fas.

Trots de båda ländernas minst sagt olika säkerhetspolitiska situationer under andra världskriget karaktäriserades deras efterkrigsplaneringar av slående likheter. Den politiska eliten i de båda staterna diskuterade livligt olika idéer och strategier för hur ett kollektivt säkerhetssystem skulle kunna skapas efter kriget som byggde på ett regionalt samarbete. Utgångspunkten i dessa diskussioner var att små stater inte skulle klara av att stå på egna ben säkerhetspolitiskt utan ett transnationellt samarbete ansågs nödvändigt.

De politiska ledningarna i de båda staterna betonade regionala lösningar inom ramen för Förenta nationernas globala kollektiva säkerhetssystem. I den holländska diskussionen kretsade samtalen om ett regionalt samarbete kring Atlanten där västeuropeiska småstater tillsammans skulle bilda en försvarspakt. I Sverige tog sig detta regionala samarbete uttryck i initiativet till att skapa ett skandinaviskt försvarsförbund med Danmark och Norge. Förhandlingar ägde rum under 1948 och början av 1949 men den skandinaviska försvarsförbundsidén kom inte att förverkligas i och med att Danmark och Norge valde att gå med i Nato. Även om holländarna och svenskarna i slutändan gjorde olika säkerhetspolitiska val, byggde de båda staternas strategi på att få behålla en så stor självständighet och handlingsfrihet som möjligt inom ramen av ett regionalt samarbete.

När väl idén om att bilda Förenta nationerna (FN) etablerats i slutet av andra världskriget, debatterades denna fråga livligt i både Nederländerna och Sverige och denna debatt uppvisar stora likheter med varandra, enligt Erlandsson. Exempelvis ansåg de politiska eliterna i de båda staterna att ett FN-medlemskap i formell mening var oförenligt med neutralitet. Dock drogs slutsatsen att neutralitetsaspekten inte var direkt avgörande eftersom det maktpolitiska läget efter andra världskriget hade ändrat många förutsättningar. I Nederländerna framhölls att den tidigare, mer strikta, neutralitetens tid var förbi, och nu tilläts kompletterande regionala säkerhetssamarbeten under FN:s överhöghet. För Sveriges del löstes denna problematik med argumentet att stormakternas vetorätt i säkerhetsrådet skulle få till konsekvens att den kollektiva säkerheten i praktiken aldrig skulle förverkligas om ett stormaktskrig bröt ut. Sverige kunde därför behålla sin neutralitet intakt även om man blev medlem i FN. Både Nederländerna och Sverige betonade även vikten av att kunna föra en brobyggarpolitik där den nationella självständigheten och oberoendet ansågs som viktiga ingredienser i samarbetet med andra stater.

Trots alla likheter, varför valde då de två staterna så olika säkerhetsalternativ i slutet av 1940-talet? Erlandssons slutsats är att detta inte skedde på grund av att de säkerhetspolitiska målen hade omformulerats utan därför att det världspolitiska läget hade förändrats: de skärpta spänningarna mellan stormakterna satte de västeuropeiska småstaterna under press att ta ställning. I Nederländerna var en känsla av brådskan avgörande och detta ledde till ett snabbt beslut att underteckna Bryssel пакten som var det första steget mot Natos bildande. I Nederländerna fanns även en stark känsla av samhörighet med sina grannländer som hade växt fram via olika typer av samarbeten under kriget. I Sveriges fall däremot hade den strikta neutralitetspolitiken, som förts under andra världskriget, skapat en viss splittring mellan de nordiska staterna och därmed fanns inte lika stort incitament

till regionalt samarbete i Skandinavien. För Sveriges del fick denna brådskan att välja säkerhetspolitisk linje motsatt effekt. Det regionala samarbetet med Danmark och Norge gick om intet vilket innebar att en förändrad och utvidgad syn på alliansfrihet och säkerhet hade testats, men misslyckats. Sverige föll tillbaka till sin starka traditionella neutralitetslinje där säkerhets- och utrikespolitiskt oberoende var grundstenarna. Även ekonomiska orsaker spelade in då olika säkerhetspolitiska vägval gjordes. Vid krigsslutet var Sverige både ekonomiskt och militärt starkare än Nederländerna och denna omständighet möjliggjorde att en mer oberoende politik kunde föras. I de alltmer tilltagande spänningarna mellan öst och väst där västeuropeiska småstater ställdes inför ett val mellan allians och alliansfrihet, valde Nederländerna och Sverige de alternativ som de bedömde gav dem mesta möjliga handlingsutrymme att verka för säkerhet.

Enligt Erlandsson pekar avhandlingens slutsatser i en bestämd riktning: Det är dags att omvärdera småstaters agerande under kalla krigets första fas och för att förstå och förklara deras agerande bör forskningen frigöra sig från förenklade föreställningar om makt och maktutövning, och använda mer nyanserade begreppsramar än de som bygger på allierad och alliansfri.

#### *Källmaterial och forskningsläget*

En av avhandlingens främsta styrkor är att jämförelsen av de bägge staternas strategiska säkerhetstänkande vilar på ett stort och varierande källmaterial i form av regeringsdokument, medierapportering och dagboksanteckningar. Erlandsson har arkivforskat i både svenska och nederländska, men även i brittiska, arkiv – avhandlingsförfattaren behärskar både svenska och nederländska. Forskningsläget över kalla kriget är väl täckt och författaren problematiserar litteraturen på ett kritiskt och fruktbart sätt. Egentligen saknar jag bara referenser till några relevanta studier om hur begreppen alliansfrihet och neutralitet kan tolkas, vilket möjligen skulle ha stärkt och tydliggjort hur eliterna i de båda staterna såg på de utrikes- och säkerhetspolitiska vägvalen. Här kan nämnas studier av folkrättsexperter som Ove Bring, Per Cramér och Pål Wrangé.

#### *Teori och metod*

Den teoretiska grunden för avhandlingen är det så kallade småstatsperspektivet som är hämtad från statsvetenskaplig forskning och disciplinen internationella relationer. I denna forskning studeras hur stater agerar gentemot varandra i det internationella systemet och hur olika maktpositioner och styrkeförhållanden påverkar staternas strategier och vilka resultat dessa mellanhavanden leder till. Susanna Erlandsson är med rätta kritisk till hur makt oftast får en deterministisk prägel i vissa studier. Av den anled-

ningen har det teoretiska begreppet makt ersatts av begreppet "margin for manoeuvre" i avhandlingen. Anledningen till detta är enligt Erlandsson att begreppet tillåter en mer förutsättningslös och aktörsinriktad analys, som tar avstamp i hur de aktiva beslutsfattarna tänkte och agerade kring samarbete och säkerhet under de aktuella åren. I stället för en strukturell analys där makt och maktutövning i det internationella systemet låser studier i deterministiska förklaringar, ger begreppet "margin for manoeuvre" metodologiska möjligheter att studera de historiska aktörernas egna upplevelsehorisonter. Erlandsson uttrycker det på följande sätt: "To avoid being caught in these connotations, it will speak of the margin for manoeuvre, instead of the power, of small states. *Margin for manoeuvre* opens up for a range of strategies to maintain territorial integrity and political independence, not just those associated with military strength or defence." (s. 19).

Denna utgångspunkt är i och för sig rimlig om man vill analysera hur beslutsfattarna i de undersökta staterna tänkte kring samarbete, säkerhet och konflikthantering. Jag ser inte något problem med själva ansatsen. Problemet är dock att enbart en liten del av den teoretiska forskningslitteraturen behandlas och problematiseras i avhandlingen. Den litteratur som refereras till och kritiserats har många år på nacken och urvalet negligerar de senaste två decenniernas teoretiska och metodologiska utveckling i fråga om syn på makt, samarbete och konflikt. Inom forskningsinriktningen internationella relationer har en mängd ansatser lanserats som skulle kunna ha gett mer "kött på benen" och skapat en högre grad av teoretisk och metodologisk precisering. Exempelvis finns en rad studier som studerar hur makt och maktutövning kan förstås och förklaras med icke-strukturella antaganden. En forskningsinriktning inom IR kallas *konstruktivism* där idéer, normer och enskilda aktörers föreställningar och ageranden i utrikespolitiken analyseras med nya teoretiska och metodologiska infallsvinklar.

Dessutom saknar jag en studie som jag menar hade kunnat vara en viktig referens, nämligen Peter Katzensteins *Small States in World Markets* (1985). I denna jämförande studie av olika småstaters agerande ingår både Nederländerna och Sverige i komparationen och jag menar att en läsning av Katzensteins studie helt klart hade stärkt den teoretiska grunden i Erlandssons analys.

### *Sammanfattande bedömning*

Susanna Erlandsson har skrivit en välskriven doktorsavhandling som utmanar etablerade föreställningar och tolkningar om säkerhet, i synnerhet begrepp som "alliansfri", "allierad" och "neutralitet" under kalla kriget. Studien pekar på vikten av att ompröva vår bild av småstaters agerande i internationella frågor och att vi behöver mycket mer skarpa teoretiska och

metodologiska verktyg för att förbättra vår analys. Trots en del brister, som påpekades ovan, är min bestämda uppfattning att Susanna Erlandsson har skrivit en imponerande avhandling som vänder upp och ner på vissa gängse tolkningar i litteraturen och den kommer utan tvekan att stimulera fortsatt forskning om kalla kriget och blockbildningen.