

Brommesson, Douglas, Ekengren, Ann-Marie & Michalski, Anna, 2025. *Sweden's Grand Strategy: Predicaments of a Small Liberal State in a Hostile World*. Oxford: Oxford University Press.

Anmälan av Erik Noreen

AUTONOMI ELLER INTEGRATION – ROLLFÖRÄNDRINGAR I SVENSK UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIK UNDER SEKLER

Översikter som försöker fånga de stora dragen i svensk utrikes- och säkerhetspolitik över längre tidsperioder är ovanliga. Under det senaste decenniet kan emellertid ett ökat intresse skönjas för sådana breda synteser. De nyare studierna kännetecknas ofta av sina konkreta analyser och historiska exempel, även om flera också försöker knyta an till teoretiska perspektiv. Bland de allra senaste bidragen finns antologin Nevra Biltekin et al. (2022), Jacob Westberg (2023) samt Ulf Bjereld och Ann-Marie Ekengren (2024). Ekengren är dessutom en av författarna till det verk som står i centrum här: *Sweden's Grand Strategy: Predicaments of a Small Liberal State in a Hostile World* av Douglas Brommesson, Ann-Marie Ekengren och Anna Michalski (Oxford University Press, 2025).

Det som framför allt skiljer Brommesson, Ekengren och Michalski (2025) från tidigare översikter är dess tydliga teoretiska ansats. Författarna utgår från etablerade teoretiska ramverk som ligger till grund för deras empiriska tillämpningar, med målet att bidra med insikter som kan jämföras även utanför den svenska kontexten. Studien är dessutom först ut i den planerade serien *Oxford Studies in Grand Strategy*, något som betonas redan i förordet.

Brommesson, Ekengren och Michalski syftar inte enbart till att beskriva, utan även till att förklara en svensk så kallad *Grand Strategy* över tid med stöd i rollteoretiska perspektiv. Utifrån denna teoretiska ansats avser författarna att empiriskt belysa hur strategin och de tillhörande rolluppfattningarna har förändrats, med särskilt fokus på perioden från andra världskrigets slut till Sveriges ansökan om medlemskap i NATO 2022 och sedermera anslutningen då alliansfriheten övergavs.

Den teoretiska delen av boken fokuserar på två forskningsinriktningar: *grand strategy* och *rollteori*. Den förstnämnda kan beskrivas som den högsta formen av statskonst: en övergripande idé som vägleder hur stater agerar mot

omvärlden för att utforma en långsiktig utrikes- och säkerhetspolitik. Inom denna övergripande idé kan statens aktörer anta olika roller som bygger på inhemska värderingar, kultur och traditioner. Dessa roller speglar i sin tur den nationella identiteten och statens självbild i relation till omvärlden, det vill säga dess *nationella självförståelse*. Författarna vill förena dessa två perspektiv, vilka sällan har kopplats samman tidigare. Med hjälp av rollteorins centrala begrepp försöker de analysera staters, i det här fallet Sveriges, storskaliga strategier utifrån olika möjliga roller.

De något omständliga och begreppstyngda teoretiska resonemangen leder fram till två centrala dimensioner, *autonomi* och *integration*. Det blir efterhand tydligt att dessa rollteoretiska dimensioner utgör studiens huvudtema, vilket sedan tillämpas konsekvent i analysen av den svenska empirin. Just spänningen mellan dessa två dimensioner skapar en särskild dynamik i analysen och bidrar till att göra framställningen engagerande. I ett centralt avsnitt om småstaters sårbarhet inför yttre hot och deras beroende av internationell stabilitet framhålls att balansen mellan graden av autonomi och integration är särskilt känslig. I synnerhet småstater som Sverige är beroende av en stabil världsordning för att kunna agera fritt och forma sina nationella roller. Författarna beskriver inte bara hur yttre strukturella faktorer påverkar småstaters rollförändringar och utformningar av strategier utan relationer mellan eliter å ena sidan och mellan dessa och allmänna opinioner har på olika sätt en avgörande betydelse i detta sammanhang.

Jag hade dock gärna sett en mer utvecklad diskussion om vad som egentligen menas med begreppet *småstat* (jfr Westberg 2023: 63–70). Författarna verkar ta för givet att Sverige är en småstat och fokuserar på strategier som brukar förknippas med sådana länder såsom "hiding", "sheltering" och "hedging". Samtidigt medger de att Sverige ibland kan agera som en "mid-range power", till exempel inom EU (s. 197). Det är därför inte helt självklart att Sverige faktiskt är en småstat, åtminstone inte i EU-sammanhang.

De teoretiska kapitlen introducerar många begrepp kopplade till de två forskningstraditionerna, men det för svensk utrikespolitik så centrala begreppet *neutralitet* behandlas förvånansvärt flyktigt. Brommesson, Ekengren och Michalski är trots allt långt ifrån först med att analysera svensk utrikes- och säkerhetspolitik över tid. Tidigare studier på området – till exempel Agius (2013) och Bring (2008) – har haft just neutralitet som ett nyckelbegrepp, en forskning som författarna märkligt nog helt förbigår.

De empiriska kapitlen utgör studiens huvuddel och är indelad i två tidsperioder. Den första som faktiskt inleds redan i början av 1800-talet – låt vara att fokus ligger på åren efter andra världskriget – sträcker sig fram till 2007. Därefter följer perioden, som omfattar åren fram till 2024. Detta sätt att periodisera svensk utrikes- och säkerhetspolitik över flera sekler är något ovanligt och kanske till och med en aning egendomligt, något jag återkommer till.

Den dominerande svenska rollen under den första perioden, fram till det kalla kriget, benämns som ett *autonomt sökande efter säkerhet* (*autonomous security seeker*) med formeln *alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig*, som en tydlig markör. Landet intog en låg profil i internationella sammanhang för att undvika inblandning i stormaktskonflikter, samtidigt som betydande resurser avsattes till ett för en småstat relativt starkt försvar. Under 1960-talet sker dock en tydlig förskjutning mot en mer *aktivistisk roll*. Redan i slutet av 1950-talet började den svenska regeringen stödja den tredje världens antikoloniala kamp, och senare blev den så kallade *Palmelinjen* en central del av denna aktivistiska hållning – med tydlig kritik mot stormakternas övergrepp på småstater och mot rasistiska regimer, särskilt i Sydafrika.

Författarna identifierar fyra huvudsakliga roller i svensk utrikespolitik under efterkrigstiden. Utöver de nämnda rollerna urskiljer de även den *motvilliga europarollen* (*hesitant European*), som existerar parallellt med de övriga. Efter det kalla krigets slut ersätts denna av den *integrerade europarollen* (*integrationist European*), något som tydligt kommer till uttryck i samband med Sveriges medlemskap i EU. 2007 beskrivs som en tydlig brytpunkt, då Sverige tog ett historiskt steg genom att anta sin första solidaritetsförklaring – i vilken det klargjordes att landet inte längre avsåg att stå passivt om ett EU-land eller en nordisk granne drabbades av krig eller en allvarlig katastrof. Detta markerar inledningen på den avslutande perioden i studien, mot bakgrund av ett alltmer försämrat säkerhetspolitiskt klimat, inte minst efter Vladimir Putins tal i München där han uttryckte sitt missnöje med NATO:s fortsatta utvidgning.

Trots solidaritetsförklaringen förblev dock Sveriges utrikespolitiska roll i stort oförändrad fram till 2014. Först efter Rysslands annektering av Krim och insikten om en mer instabil internationell ordning började landets utrikespolitiska roller förändras tydligare. Den utveckling som inleddes efter kalla krigets slut, där fokus försköts från nationellt försvar till internationella insatser inom FN, EU och NATO, förstärktes efter 2007. Ett tydligt uttryck för denna omställning var pausen av den allmänna värnplikten 2009, samtidigt som Sveriges deltagande i internationella operationer, exempelvis i Afghanistan och Mali, intensifierades. Man kan visserligen hävda att 2007 markerade en brytpunkt, med ett alltmer kärvt säkerhetspolitiskt klimat. Men någon egentlig förändring i Sveriges övergripande strategi, och de roller som följer av den, uteblev. Landet fortsatte på den bana som etablerats efter det kalla kriget, med rollen som en *integrated security provider*. Det innebar ett närmare samarbete med NATO och EU, och en fortsatt orientering mot ett internationellt insatsförsvar, snarare än ett territoriellt försvar inriktat på att skydda det egna landet. Den tidigare försvarsministern Peter Hultqvist, som vid beslutet att göra värnplikten vilande 2009 befann sig i opposition, har i efterhand beskrivit detta som ett stort "fiasko". Han understryker sin kritik med orden: "Okänsligheten för de

oroväckande förändringarna i Ryssland var vid denna tidpunkt häpnadsväckande.” (Hultqvist 2025: 23–25).

Efter 2014 ändrades emellertid den försvarspolitiska inriktningen radikalt då man satsade betydligt mer på det territoriella försvaret på bekostnad av internationella insatser och dessutom återinfördes den allmänna värnplikten. Inte minst skulle man fördjupa Sveriges kontakter med NATO och i synnerhet samarbetet med de nordiska grannländerna. Samtidigt levde *autonomirollen* vidare, eftersom regeringen fortsatt höll fast vid alliansfriheten. I litteraturen brukar denna linje benämnas *Hultqvist-doktrinen*: att samarbeta så nära som möjligt med NATO, men fortfarande inom ramen för militär alliansfrihet, en hållning som Försvarsmakten i praktiken hade slagit fast redan alldeles i början av 2000-talet (se Noreen & Sjöstedt 2024: 29). Detta illustrerar tydligt hur perioden från det kalla krigets slut fram till 2022 kan förstås som en sammanhållen epok med vissa avbrott, som avslutas först när den svenska regeringen, med stöd av en bred riksdagsmajoritet, beslutar att överge alliansfriheten.

Tidigare forskning har främst betonat andra brytpunkter än 2007, såsom den formativa perioden efter andra världskriget och tiden efter det kalla krigets slut, särskilt 1995 då Sverige gick med i EU (Edström 2017). Dessa skiften passar också väl in i denna monografis analytiska schema: om *autonomidimensionens* dominans fram till 1989, med neutralitetspolitiken som tydlig markör. Därefter träder *integrationsdimensionen* fram sakta men säkert efter det kalla kriget, en utveckling som gradvis tränger undan autonomilogiken och som slutligen kulminerar 2022.

Brommesson, Ekengren och Michalski avser att både beskriva och förklara svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta är en viktig och lovvärd vetenskaplig insats. Studien blir emellertid mindre tydlig när det gäller det förklarande bidraget. Jag saknar en mer sammanhållen förklaringsmodell till varför rollerna skiftar, och det framgår inte om det enbart är rollerna som förändras eller om även de övergripande strategierna genomgår en omvandling. På ett ställe konstateras till exempel att Sverige, i samband med ansökan om medlemskap i NATO, har uppnått en mer sammanhållen uppsättning roller. Denna rolluppsättning, grundad i en sammansmältning av den *internationalistiska europeiska rollen* och den *integrerade säkerhetssökande rollen*, sägs ha resulterat i en ny övergripande strategi (s. 195). Det tycks alltså inte bara vara rollerna som förändras, utan även själva strategin. Samtidigt framgår det av studien att den övergripande strategin framstår som mer grundläggande och, får man anta, relativt stabil över tid. Vad denna *nya* strategi faktiskt består i blir dock aldrig helt tydligt. Det väcker frågan hur de principiella målen för den grundläggande strategin – såsom de formuleras av författarna – förändras efter 2022, det vill säga bevarandet av fred och frihandel, försvaret av värden och normer med rötter i svensk kultur samt en världsbild förankrad i den svenska självuppfattningen (s. 188).

Möjligen hade studien vunnit på att avgränsas till ett teoretiskt ramverk, nämligen rollteori, vilket i sig är ett mycket välvalt analytiskt perspektiv. Ty i slutändan är det just rollerna, och förändringarna av dessa, som författarna vill beskriva och förklara. De sammanfattande matriserna i studien vittnar inte minst om detta.

Om man läser *Sweden's Grand Strategy* som ett rollteoretiskt bidrag till förståelsen av svensk utrikes- och säkerhetspolitik från tidigt 1800-tal fram till idag, framträder ett lärorikt och informativt verk. Studien erbjuder en intressant genomgång av de skiftande roller och positioneringar som Sverige intagit under olika epoker. Den välskrivna framställningen kompletteras på ett förtjänstfullt sätt av sammanfattande fyrfältsmatriser, vilka tydliggör hur dessa roller förändrats över tid i relation till de två centrala dimensionerna *autonomi* och *integration* inom respektive period. Trots de invändningar som lyfts ovan kan denna studie bli ett standardverk för forskare, studenter och en bredare allmänhet som intresserar sig för de stora dragen i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Referenser

- Agius, Christine, 2013. *Social construction of Swedish neutrality: Challenges to Swedish identity and sovereignty*. Manchester: Manchester University Press.
- Biltekin, Nevra, Müller, Leos & Petersson, Magnus (red.), 2022. *200 years of peace: new perspectives on modern Swedish foreign policy*. New York: Berghan Books.
- Bjereld, Ulf & Ekengren, Ann-Marie, 2024. *Från neutralitet till NATO. Svensk utrikespolitik under 200 år*. Lund: Studentlitteratur.
- Bring, Ove, 2008. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Stockholm: Atlantis.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse. Svensk utrikespolitik före och efter EU-inträdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Hultqvist, Peter, 2025. *När allt förändras*. Stockholm: Medströms Bokförlag.
- Noreen, Erik & Roxanna Sjöstedt, 2024. "Sweden's Role in International Security Affairs: Officially Non-Aligned but Ready to Serve", i Naman, Karl & Habtom, Thomas (red.), *Neutrality After 1989. New Paths in the Post-Cold War World*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Westberg, Jacob, 2023. *Svenska säkerhetsstrategier. Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*. Lund: Studentlitteratur.