

Det heliga utanförskapet

Det heliga utanförskapet

Sverige som åskådare och aktör
i Europa och i världen

PER AHLIN

Timbro

Tidigare utkomna Pejlingar:

- Nr 1 Den fula ankungen eller den oälskade liberalismen.
- Nr 2 Inte bara valloner – invandrare i svenskt näringsliv under 1 000 år.
- Nr 3 Djur är inte människor – en filosofisk granskning av veganismen.
- Nr 4 Den rätta medicinen – apoteksmonopolet vid vägs ände.
- Nr 5 Bidragskulturen – filosofin bakom socialbidraget.
- Nr 6 Den nya fattigdomen.
- Nr 7 Kretsloppsstat eller kretsloppssamhälle?
- Nr 8 Creole love call.
- Nr 9 Svagheters moral.
- Nr 10 Thamgrepp.
- Nr 11 Fakta och myter om globaliseringen. Artiklar ur *The Economist*.
- Nr 12 Positiv särbehandling är också diskriminering.
- Nr 13 Förnyelse i USA.
- Nr 14 Valsen om arbetets slut.
- Nr 15 Hälften så dyrt, dubbelt så bra. Förbättra Sverige genom att halvera de offentliga utgifterna.
- Nr 16 Asiens kris är inte kapitalismens.
- Nr 17 Irland – den globala ön.
- Nr 18 Leva fritt och leva väl.
- Nr 19 Miljöpartiet i det politiska kretsloppet.
- Nr 20 Skattjakten. En kritik av skatteharmonisering inom EU.
- Nr 21 VARNING – livet kan leda till döden! En kritik av nollvisioner.
- Nr 22 Fullständiga rättigheter. Ett försvar för de 21 första artiklarna i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna.
- Nr 23 Förmögen till värdighet – Wilhelm Röpke, människan och ekonomin.
- Nr 24 Nycklar till modern konservatism.
- Nr 25 Den postnationella maktens gåta och det globala protokollet.
- Nr 26 Blåsningen.
- Nr 27 Mer demokrati – mindre politik
- Nr 28 Frihet med förhinder – in- och utvandring i vår tid

© Författaren och AB Timbro 2000

Omslag: Formgivningsverket

Sättning: Ateljé Typsnittet L&R AB, Stockholm

Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 2000

ISBN 91-7566-478-X

ISSN 1402-9391

Timbro, tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

Svensk neutralitetspolitik	7
Roten till självgodheten	11
Oviljan till debatt	15
Neutraliteten blir kvar	19
När neutral?	23
Krishanteringen	27
Svårt att hänga med	33
Militärt missnöje	37
Egenintresset	41
Att prioritera	43
Han kan om han vill	49
Tydligt i världen – veligt i Europa	53
Citerade källor	59

Svensk neutralitetspolitik

DEN SVENSKA NEUTRALITETSPOLITIKEN må ha varit fast ”som den svenska graniten”. Dock har den aldrig varit så låst att den inte kunnat omdefinieras. Förmågan att anpassa politiken till nya verkligheter och krav har tvärtom varit stor.

Frågan om ett svenskt medlemskap i Nationernas förbund vållade vintern 1920 en uppplitande debatt i Sverige. Motståndet mot ett inträde kom främst från högern och militären, medan socialdemokraterna och liberalerna förespråkade medlemskap.

Den svenska neutraliteten tillhörde de mer framträdande argumenten mot en anslutning. Högermannen Lindman framhöll till exempel under riksdagsdebatten att ”vi ovillkorligen genom att inträda i Nationernas förbund kommer att åtaga oss sådana förpliktelser, enligt vilka vi icke kunna undandra oss att bryta emot vad som förut har ansetts vara neutralitet”.

Riksdagens majoritet förklarade dock att det för Sverige framstod som en "historisk uppgift att på det sätt som den nya tiden kräver och efter måttet av dess krafter medverka vid uppbyggandet av den rättsorganisation som Nationernas förbund avser att förverkliga". Viljan att delta i ett kollektivt säkerhetssystem vägde således tyngre än kraven på att värna om suveräniteten och neutraliteten.

Inför medlemskapet i Förenta nationerna 26 år och ett världskrig senare hävdade utrikesminister Östen Undén att "uppgivandet av neutraliteten är en logisk följd av inträdet i en organisation som vilar på solidaritetens förpliktelser medlemsstaterna emellan".

Stormakernas vetorätt ansågs garantera att Sverige aldrig kunde tvingas in i en militär konflikt mellan blocken. Alla sovjetiska förslag skulle stoppas av ett amerikanskt veto och vice versa. Om supermakterna däremot var eniga fanns inget behov av neutralitet. Lösningen var genial i sin enkelhet.

EU-medlemskapet har tvingat in Sverige i en liknande process. Den 1 juli 1991 lämnade Ingvar Carlsson in Sveriges ansökan om medlemskap i EG. Ansökan innehöll inget uttryckligt neutralitetsförbehåll, men statsministern förklarade några dagar senare att det var regeringens "samlade bedömning att ett svenskt medlemskap i EG är förenligt med neutralitetspolitikens krav". Sverige skulle behålla sin självvalda politik, framhöll Carlsson, "men beredskap inför det oväntade får inte hindra oss att ta vara på de möjligheter som det sannolika bjuder".

Hösten 1991 förlorade socialdemokraterna i riksdagsvalet, och ett viktigt dokument i den svenska omprövningsprocessen är den nytillträdde regeringen Bildts regeringsförklaring. Där talas om att den gällande säkerhetspolitiska huvudlinjen – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig –

behåller sin ”grundläggande innebörd”.

Den ”europiska identiteten” skulle få större betydelse, termen ”neutralitetspolitik” sades inte längre vara ”en adekvat övergripande beskrivning” av svensk utrikespolitik. En ny nyckelformulering antogs 1992 där det sades att Sverige ”ska kunna” vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde.

Under senare år har omprövningen i många avseenden avstannat. Utrikesminister Anna Lindh har visserligen sagt att ”begreppet neutralitetspolitik och de självpåtagna begränsningar den rymde har förlorat betydelse”. Men nu är det alliansfriheten som hyllas. Den tillmäts, liksom tidigare neutralitetspolitiken, allehanda egenvärden, det förefaller till och med som om regeringen anser att utanförskapet är något att vara stolt över, något som bevarar Sveriges ”unika” roll i världen.

Befriande vore om regeringen åtminstone kunde samla sig till att säga att alliansfriheten fyller våra syften i dag, att den – sina begränsningar till trots – ger oss de möjligheter vi behöver. Inför framtiden håller vi dock alla dörrar öppna, inte minst med tanke på utvecklingen i Finland och i de baltiska staterna.

Den tidigare toppdiplomaten Sverker Åström, som i och för sig argumenterar för fortsatt alliansfrihet, är inne på liknande tankar. Den nuvarande politiken bör behållas, skriver han i *Internationella Studier* (2/00), ”samtidigt som vi noga följer utvecklingen och håller möjligheten till en förändring öppen”. Han menar att det kan vara klokt av svenska politiker ”att inte nu uttala sig så reservationslöst om vår alliansfria linje att det blir svårt att motivera en ändring av politiken, om och när en sådan till följd av nya omständigheter bedöms som riktig”.

Bönhörd har Åström inte blivit. Argumenten är tvärtom

minst sagt högtravande och kategoriska. Göran Persson har hävdad att alliansfriheten är en fördel när Sverige deltar i diskussionen om EU:s roll och ansvar för att förebygga och lösa konflikter. Den ger oss "en roll som vi annars inte skulle ha." Statsministern menar att "denna politik tjänar bäst både våra och hela Europas intressen". Ledarna i London, Paris, Rom, Berlin och Madrid skall således, för kontinentens säkerhetskull, skatta sig lyckliga över att Sverige inte vill vara med.

Anna Lindh står inte sin chef långt efter. När utrikesministern vintern 1999 framträdde på försvarskonferensen i Sälen framhöll hon att alliansfriheten "möjliggjort en självständig och framåtblickande politik i kampen mot massförstörelsevapen", och att den byggt upp "det förtroende vi åtnjuter runt om i världen". Hon menade att politiken var "en tillgång" för den säkerhetsskapande processen i vår region.

Roten till självgodheten

HUR HAR DET blivit så här? När blev neutralitetspolitiken/alliansfriheten en säkerhetspolitisk överdoktrin i Sverige? När blev kommentatorshytten Sveriges givna plats?

Att anlägga en moralisk dimension på den valda politiken är i och för sig inget ovanligt. ”Alla de neutrala länderna var angelägna om att övertyga resten av världen om att deras politik inte bara var ett sätt att rädda det egna skinnet, utan att det verkligen tjänade det internationella samfundets högre intressen”, skriver den tidigare finländske toppdiplomaten Max Jakobson i boken *Finlands väg 1899–1999*. Problemet är att Sverige haft få övermän i denna konst. Vårt land har tidvis, inte minst under Olof Palmes regeringsår, haft en självpåtagen roll som världssamvete.

En intressant analys av det svenska säkerhetspolitiska valet 1945–1952 görs i historikern Sten Ottossons avhandling *Den (o)moraliska neutraliteten*. I början av 1948 försämrades det inter-

nationella läget. Ett nytt världskrig tycktes inte längre vara så fjärran, förberedelserna för det som skulle bli den västliga försvarsalliansen Nato var på gång. Sverige ställdes inför valet mellan allianstillhörighet och neutralitet.

Utgången var egentligen given, tycks Ottosson mena. Han skriver om en önskan att inte desavouera den politik som samlingsregeringen förde under andra världskriget; han framhåller att det fanns en önskan om lugn inom utrikespolitiken för att kunna koncentrera krafterna till den inrikespolitiska dagordningen.

Neutralitetspolitiken var enligt Ottosson inte Undéns förhållningsval, men den var ”en i hans ögon fullt acceptabel politik i det världsläge som rådde”. Ottosson skriver att politiken från början inte ansågs som ”optimal”, den var ett ”andrahandsalternativ”. Den hade ”vissa moraliska brister” och aktörerna såg ”inte några större egenvärden” i den förda politiken. ”Neutraliteten var inte moraliskt högre stående eller innebar något moraliskt gott i sig.”

Snart nog började den högtravande retoriken dock göra sig hörd. Gissningsvis ligger en avgörande anledning till detta i de inneboende problem som en neutralitetspolitik medför och som för Sveriges del visade sig redan från början. Det handlar om en ständig balansgång mellan en naturlig hemvist i den demokratiska sfären och risken för att handlingar och uttalanden skall undergräva neutralitetspolitikens trovärdighet.

Ottosson sammanfattar att ”det uppenbart var svårt att vara neutral när man uppfattade konflikten som en kamp mellan demokrati och diktatur. Att vara neutral, men samtidigt ha ett västperspektiv, ledde till problem för neutralitetspolitikens trovärdighet.”

Kanske var det detta dilemma som fick regeringen att bör-

ja prisa neutraliteten som sådan och försöka ge den ett unikt egenvärde. Ottosson noterar själv att han kan se ”början på vad som senare blev en aktiv utrikespolitik där neutraliteten tilldelades ett särskilt moraliskt värde”.

FOA-forskaren Robert Dalsjö framhåller i sitt inledningsanförande i Kungliga Krigsvetenskapsakademien att ”vi med tiden gav moraliska och ideologiska dimensioner åt en politik som ursprungligen utformats för att tjäna egennyttan”. ”Neutraliteten”, konstaterar han, ”kom för många att framstå som starkt positivt värdeladdad, rent av som ett mål i sig.” Därför menar Dalsjö att ett brott mot det kalla krigets säkerhetspolitik för svensk del fordrar ”en närmast religiös omvändelse”.

Oviljan till debatt

REGERINGENS OVILJA ATT diskutera neutralitetspolitiken har varit påtaglig. Alla som velat se en förändring, som dristat sig till att ifrågasätta något så heligt som det svenska utanförskapet har fått lära sig att det råder omvänd bevisbörda i svensk säkerhetspolitisk debatt. Men vad är det i grunden som skall bevisas? Är det att Sverige borde delta fullt ut i en organisation vars arbete vi hyllar och vars värderingar vi delar? Är det inte tvärtom det medvetna valet att stå utanför som behöver förklaras? Att säga nej är också ett ställningstagande.

Men regeringen anser sig inte behöva motivera den valda linjen. "Att i en tid av icke-militära hot diskutera inträde i militära allianser förefaller både otidsenligt och opåkallat", framhöll Lena Hjelm-Wallén under sin tid som utrikesminister.

Den avisande hållningen beror sannolikt på att argumenten är dåliga. Det talas om att den "unika" svenska rösten inte får tystna, om att vår roll som medlare inte får försvagas,

om att vår internationella aktivitet inte får mattas. Att den svenska rösten redan i dag följer huvudfåran, att Norge och USA är framgångsrika medlare och att Danmark och Kanada väl mäter sig med Sverige i fråga om internationell aktivitet, påverkar inte regeringens självbild.

En förklaring till oviljan står kanske också att finna i Max Jakobsons torra konstaterande att "en majoritet av svenskarna anser fortfarande att isolationism – varmed avses neutralitet – inte är problemet utan lösningen". De opinionsmätningar som görs bekräftar bilden. Hösten 1999 ansåg 19 procent av de tillfrågade att Sverige borde söka medlemskap i Nato; 47 procent sa uttryckligen nej.

Dalsjö lyfter i sitt anförande vid Krigsvetenskapsakademien fram fyra möjliga förklaringar till den officiella tystnaden. Ett givet skäl är att socialdemokraterna först vill ro EMU-båten i hamn. Möjligen kan också "vissa av de verkliga motiven för alliansfrihet vara av det slag som gör ett offentliggörande olämpligt med hänsyn till omvärlden". En tredje anledning kan vara att stödet för den förda politiken kommer från grupper eller åsiktsriktningar med stora skillnader sinsemellan. Dalsjö talar om "ideologiska neutralister" och "hårdkokta realpolitiker".

Mest tankeväckande är Dalsjös fjärde tes. Han menar att "explicita formuleringar av skäl för alliansfrihet skulle kunna bli politiska bumeranger den dag man bestämmer sig för att förespråka ett Natomedlemskap".

Kanske, och nu gör jag en våldsamt optimistisk tolkning, så är denna förklaring den avgörande. En försiktig omprövning kan vara på gång, insikten om att den västerländska demokratin Sverige hör hemma i den organisation som försvarar de värderingar vi håller högt har möjligen nått ända in i Rosenbad.

Kanske kan det också vara så att all kritik om det svenska dubbelspelet under kalla kriget för det goda med sig att neutralitetspolitiken börjar uppfattas som det den egentligen har varit hela tiden, nämligen ett sätt att hålla Sverige utanför krig. Tecken finns på en sådan insikt – de moraliska aspekterna har ju trots allt motstånd börjat diskuteras – och om politiken flyttades ner från sin nuvarande piedestal så skulle rimligen livet efter neutraliteten bli mindre fyllt av läsningar än hittills.

Dylika förhoppningar grusas dock vid varje påminnelse om regeringens oförmåga att skaka av sig neutraliteten.

Neutraliteten blir kvar

”SVERIGES MILITÄRA ALLIANSFRIHET syftande till att vårt land ska kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde ligger fast”, framhöll utrikesminister Anna Lindh i årets utrikesdeklaration. Inget märkligt i det, kan tyckas. Så har ju regeringen alltid sagt. (Jag bortser här ifrån att statsminister Göran Persson i sin regeringsförklaring glömde bort att nämna närområdet.) Likväl var det en anmärkningsvärd händelse.

En lång tid innan hade det talats om att regeringen äntligen skulle vara beredd att slopa hänvisningen till neutraliteten, att om inte göra politiken smakfullare så åtminstone begripligare. ”Det är uteslutet att regeringen i utrikesdebatten skulle inskränka sig till att mekaniskt upprepa formeln från 1992 vilken var anpassad efter det kalla kriget och som nu är hoppöst förlegad”, skrev förre kabinetssekreteraren Sverker Åström på DN Debatt (8/2-00). Också vice statsminister Lena Hjelm-Wallén gav inför deklarationen vissa öppningar,

även om hon svävade på målet med sina antydningar om "pedagogiska problem".

Det hade varit en befrielse om hänvisningen till neutraliteten tagits bort. Det är en sak att det militärt alliansfria Sverige gått med i en politisk allians (EU) och samarbetar nära med Nato. Det är en helt annan sak när regeringen samtidigt försöker inbilla omgivningen att formell neutralitet, trots alla bindningar, skulle vara ett möjligt handlingsalternativ.

Rimligen är det så att möjligheten att inta neutralitet i krig beror på hur neutralitetspolitiken förs i fred. "Det som är viktigast för oss är att förtroendet för neutralitetspolitiken består, framför allt att andra är övertygade om att vi har förmåga att fullfölja neutralitetspolitiken i händelse av krig", framhöll utrikesminister Sven Andersson 1975. Och för trovärdigheten är de formella kraven viktiga, något som tydligt betonades av utrikesminister Torsten Nilsson 1969. "När vi säger att vi själva bestämmer innebörden i vår neutralitetspolitik ligger här inbyggd en viss självklar begränsning, nämligen den gräns som neutraliteten folkrättsligt uppställer", markerade han.

Nu är neutralitetspolitiken skrotad men målet – neutraliteten – finns kvar. Förklara logiken i det, den som kan.

Den dystra sanningen är att ingen kan. Det finns ingen logik, åtminstone inte någon som omvärlden förmår att begripa. När en besökande brittisk professor framträdde vid ett seminarium om säkerhetspolitik för en tid sedan råkade han kalla Sverige neutralt. En ledande svensk diplomat kände sig tvingad att begära ordet för att lägga allt tillrätta. Den svenska regeringen tycker mycket illa om den etiketten, förklarade han. Sverige är alliansfritt och kan inte vara neutralt i en "politisk union".

Nej, det håller nog alla med om. Neutraliteten borde en-

ligt alla rimliga tolkningar vara passerad, förbi, obsolet, död. Men, och det är inget litet men i sammanhanget, regeringen säger ju fortfarande i regeringsförklaringar och utrikesdeklamationer att "vi ska kunna vara neutrala" i händelse av krig i vårt närområde.

Hänger ni med? Det står att vi ska kunna vara neutrala, men det ska vi tydligen inte låtsas om. Vad betyder "neutrala" om inte "neutrala"? Är det synonymt med alliansfrihet? Varför står neutraliteten i så fall kvar som officiell målsättning?

Den besökande brittiske professorn må således vara förlåten. Och han är inte ensam. När vänsterpartiets Gudrun Schyman och Berit Johannesson tog alliansfriheten i försvar i en artikel i *Svenska Dagbladet* (14/6-00) omnämnde de genomgående Sverige som neutralt. När Frankrikes president talade i Sveriges riksdag våren 2000 betonade han att han visste "hur fästa svenskarna är vid sin neutralitet."

När neutral?

OFÖRMÅGAN ATT GE upp neutraliteten kan inte glädja många utanför de egna leden. Det blir allt tydligare att socialdemokraterna stretar vidare med en doktrin som får allt färre anhängare.

I formell mening kan man säga att regeringen genom att slopa hänvisningen till neutraliteten endast skulle notera verkligheten. Neutralitet är ett folkrättsligt begrepp, reglerat i två av Haagkonventionerna från 1907. Förenklat är följden av neutralitet ett krav på opartiskhet; den ena sidan i en pågående konflikt får inte gynnas. Svårigheten att uppfylla dessa krav för en EU-medlem som samarbetar nära med Nato behöver knappast påpekas.

Reglernas relevans i dag kan diskuteras, vissa artiklar är utan tvekan obsoleta. Men begreppet som sådant lever, och det kan med fog ifrågasättas om Sverige har någon politisk, juridisk eller moralisk möjlighet att uppfylla neutralitetsrättens krav.

Bland den valda linjens försvarare märks docent Ulf Bjereld från Göteborgs universitet. På DN Debatt (27/5-00) hävdar han att det finns åtminstone tre nackdelar med att lyfta ut neutralitetsalternativet ur doktrinen. Han menar att det skulle komma till stånd utifrån skilda partipolitiska motiv, något som knappast stärker ”klarheten om den svenska säkerhetspolitiska linjen”. Bjereld invänder vidare mot uppfattningen att det inte skulle betyda någon förändring i sak om optionen försvann. Ord har betydelse, menar han. ”Om neutralitetsalternativet tas bort kommer det på många håll – både i väst och i Ryssland – att tolkas som ett ytterligare svenskt närmande till Nato.”

Hans huvudargument är dock att en förändring skulle skapa förvirring om målen för den svenska säkerhetspolitiken. ”Man ska inte underskatta den pedagogiska svårigheten i att förklara varför vi ska vara alliansfria om vi inte strävar efter att vara neutrala i händelse av krig. Eller omvänt – om vi inte strävar efter att kunna vara neutrala i händelse av krig, varför ska vi då vara alliansfria?”

Ja, nog är regeringens pedagogiska problem stora. Den av Bjereld ställda frågan kan dock med fördel omformuleras: Om vi nu av politiska och juridiska skäl inte kan stå neutrala, varför ska vi då vara alliansfria?

”Kan över huvud situationer fortfarande tänkas, ens teoretiskt, när vi skulle vara neutrala i krig?” undrade Åström i sin debattartikel. ”Svaret är nej”, tillade han.

Svaret är det enda rimliga, men det går att konstruera situationer för den som vill att verkligheten ska anpassas till Sveriges säkerhetspolitiska val och inte tvärtom.

Något storkrig är inte förestående under överskådlig tid, men potentiella konflikter saknas inte, och de farligaste ligger på Balkan. ”Vi har sannolikt inte sett slutet på Jugoslaviens

gradvisa upplösning”, menade FOA-forskaren Niklas Granholm vid ett seminarium om europeisk krishantering på Försvarshögskolan våren 2000. ”Motsättningarna mellan Serbien och Montenegro kan övergå i väpnad konflikt. Fortsatta strider, betingade av motsättningarna mellan Serbien och Kosovo, kan i värsta fall eskalera. Den inre situationen i Serbien är minst sagt instabil och kan förvärras till ett inbördeskrig. Makedoniens inre stabilitet är också en av de frågor som ständigt är på dagordningen.”

När det gäller Sveriges omedelbara närhet målade Robert Dalsjö i sitt anförande vid seminariet upp ett antal tänkbara, om än enligt egen utsago inte nödvändigtvis sannolika, scenarier. Han talade om risken för en konflikt mellan Ryssland och Estland i Narva och om hur ryska kuppmaakare beväpnade med kärnvapen skulle kunna retirera in i Finland. Vad händer om Finland begär svensk hjälp eller om Estland kräver att redan överenskomna vapenleveranser tidigareläggs? Ska Sverige stå passivt?

Dalsjö skissade vidare på en situation där den vitryske presidenten Alexander Lukasjenko försöker provocera fram en konflikt med Litauen för att tvinga Ryssland att ta Vitrysslands parti. Hur reagerar Sverige då?

Och, huvudfrågan kvarstår, när ska Sverige vara neutralt? Är det i en konflikt mellan Vitryssland och Litauen? Mellan Ryssland och Estland? Det är inte sannolikt. Skulle Sverige ens stå neutralt vid en sammandrabbning mellan Spanien och Marocko om exempelvis fiskerättigheter? Få tror det. ”Vi ställer oss med all sannolikhet solidariska med Spanien och åberopar självklart icke någon neutralitet”, skriver Sverker Åström i *Internationella Studier*. Kanske sparas begreppet till en framtid där USA vänt sig inåt, Ryssland blivit allt aggressivare och de europeiska säkerhetsstrukturerna rasat samman?

Man måste våga tänka det otänkbara, menade utrikesministern under årets utrikesdebatt, och vid en stor konflikt i Europa är neutraliteten "den sista försvarslinjen". En stor konflikt inträffar dock inte över en natt. Den lär föregås av skärmytslingar, diplomatiska sammanbrott, spänningar och sanktioner. Hur ska Sverige agera under den sönderfallsprocessen? Gäller neutraliteten från dag ett? Vid vilken tidpunkt ska Sverige sluta sig i sitt skal och låta andra slåss för våra demokratiska samhällens överlevnad?

Få kan ha låtit sig övertygas av utrikesministerns motivering. Efterhandskonstruktionen att neutraliteten syftar till ett framtida läge då säkerhetsstrukturerna fallit samman är snarare ännu ett nedslående exempel på att oviljan att ta handfast ansvar för Europas framtid är den bärande linjen i svensk utrikespolitik.

Krishanteringen

UPPENBART ÄR ATT det svenska krumbuktandet i säkerhetspolitiken skapar problem; det märks inte minst när EU nu skaffar sig en militär krishanteringsförmåga. Senast 2003 ska unionen kunna mobilisera 60 000 soldater inom 60 dagar, och styrkan ska vara beredd att agera i minst ett år.

Arbetet har rullat på i ordentlig fart. Vid toppmötet i portugisiska Feira i juni 2000 började institutionerna komma på plats. En civilkommitté för krishantering skapas, permanenta strukturer inrättas, kapacitetsmål fastställs för den militära verksamheten.

Utrikesminister Anna Lindh var under mötet påfallande nöjd med skrivningarna kring den civila delen av krishanteringen, och det med viss rätt. I Feira sades att "det övergripande målet har utarbetats ytterligare, en kommitté för civila aspekter av krishantering har inrättats, en samordningsmekanism som fullt ut arbetar i samverkan med kommissionen har

inrättats på rådets sekretariat, undersökningen för att fastställa konkreta mål när det gäller de civila aspekterna av krishantering har slutförts, konkreta mål för civil polis har fastställts”.

Men EU stannar inte där. Ambitionerna är stora och långt ifrån den minröjning som vår statsminister helst talar om. Unionen ska kunna sända soldater till en fredsbevarande operation eller för att evakuera EU-medborgare. Den ska även kunna skilja de stridande parterna åt, det vill säga en fredsframtvingande operation liknande Natos insats i Kosovo.

Detta är viktiga åtaganden. Europa måste kunna hantera kriser på sin egen bakgård. Och rimligen är det lättare att nå enighet om ett ingripande ifall institutioner och regelverk är väl fungerande.

Det grundläggande är dock att det finns en politisk vilja att agera, och ett första test kan komma under det svenska ordförändskapet. De permanenta strukturerna ska vara på plats när Sverige tar över klubban och, konstateras i en rapport från utrikesdepartementet, EU kommer då att ”utsättas för starka politiska förväntningar att reagera för det fall en akut kris utbryter”.

USA är i huvudsak positivt till detta europeiska initiativ – förutsatt att Natos roll inte påverkas negativt. I det dokument som antogs vid EU-toppmötet i Helsingfors i december 1999 sägs att Nato förblir grundpelaren för medlemmarnas kollektiva försvar, och alliansen kommer även fortsättningsvis ”att ha en viktig roll inom krishantering”. Konsultationer, samarbete och öppenhet ska prägla relationerna mellan EU och Nato. Arbetet ska ske ”på grundval av gemensamma värden, jämlikhet och i en anda av partnerskap”, sades i det dokument som utarbetats av Portugal och som godkändes av stats- och regeringscheferna i Feira. ”Målet är att få till stånd fullständigt och effektivt samråd, samarbete och insyn för att fastställa och

fatta snabba beslut om de lämpligaste militära åtgärderna vid en kris och för att säkerställa effektiv krishantering.”

Fyra gemensamma arbetsgrupper inrättas för att diskutera säkerhetsfrågor, kapacitetsmål, möjligheter för EU att få tillgång till Natos resurser och fastställande av stående arrangemang för samordning mellan EU och Nato.

Det finns skäl att värna om den transatlantiska länken. Amerikanskt engagemang är av godo. Tillsammans kan EU och Nato utgöra en stark demokratisk kraft inom säkerhetspolitiken. De kan också lämna väsentliga bidrag till de viktiga ansträngningarna att åstadkomma en mer regionaliserad världsordning, en världsordning där ansvaret ligger hos säkerhetsrådet men där det praktiska genomförandet med fördel kan överlåtas till andra. De kan, i enlighet med kapitel VIII i FN-stadgan, avlasta världsorganisationen.

Nato har redan tagit det avgörande steget. Vid toppmötet i Washington våren 1999 transformerades organisationen från en renodlad försvarsallians till en aktiv säkerhetspolitisk aktör. Gränser och territorier ska inte längre styra verksamheten, det är värden som ska försvaras.

Hur ställer sig då Sverige till att också unionen, som det sägs i dokumenten, fullt ut ska kunna spela sin roll på den internationella arenan? Jo, regeringen talar om civil krishantering och ödslar åtskillig kraft på att lusläsa dokument i jakt på formuleringar som kan försvåra utanförskapet; den gör allt för att inte behöva ta sin del av ansvaret, för att inte behöva beblanda sig så mycket med de andra. ”Det är viktigt att den klara rågången mellan militär krishantering och territorialförsvar upprätthålls”, förklarar utrikesministern med reflexmässig regelbundenhet. ”Gränsen för vårt samarbete går vid ömsesidiga militära säkerhetsgarantier.” I klartext säger regeringen således att Sverige kan skicka stridande trupp till

oroshårdar i Europas närhet och samtidigt stå passivt om ett grannland eller en EU-medlem angräps. Det är en ohållbar position, uppenbarligen utmejslad för att kringgå ideologiska låsningar. Och den lär sättas på prov.

Processen inom EU har inte avstannat. Det visar bland annat de skriftliga svar som kommissionärerna Chris Patten och Günter Verheugen lämnade till EU-parlamentet hösten 1999.

Patten, som ansvarar för unionens yttre förbindelser, skriver att EU:s fyra "neutrala" stater har visat upp ett "utmärkt facit" när det gäller fredsbevarande uppdrag. Han hyser därtill stort förtroende för att de kommer att "bidra aktivt och konstruktivt" till utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, Gusp, i allmänhet "och av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna i synnerhet".

I slutdokumentet från toppmötet i Köln sommaren 1999 tas också hänsyn till de motsträviga. Unionen ska skapa "en effektiv EU-ledd krishantering i vilken både EU:s Natomedlemmar och EU:s neutrala och icke-allierade medlemmar kan delta fullt ut och på lika villkor i EU:s operationer".

Verbalt respekteras således alliansfriheten, i synnerhet inom krishanteringen. Få kan dock misstolka den riktning som bland andra utvidgningskommissionären Verheugen stakar ut för unionen. "Från krishantering till en europeisk försvars- och säkerhetspolitik har vi visserligen en bit kvar att gå", menar han. "Men krisen i Kosovo har otvivelaktigt ökat vår medvetenhet om nödvändigheten av att göra snabba framsteg på vägen mot en europeisk försvarsidentitet." Han hävdar till och med att "det mål vi strävar efter är en gemensam säkerhetspolitisk identitet för alla EU:s medlemsstater, vilket naturligtvis inbegriper de framtida medlemmarna av en utvidgad union".

Patten är i det närmaste lika rak. ”Jag tror att krisen i Kosovo visade att Europa behöver en förstärkt försvarskapacitet under Natos paraply”, skriver han. En ”utveckling av den europeiska försvarspolitikerna” anses nödvändig ”för Guspst trovärdighet liksom av politiska och ekonomiska orsaker”.

Den tyske utrikesministern Joschka Fischer var också tydlig om den önskade färdriktningen i sitt uppmärksammade tal vid Humboldtuniversitetet i Berlin i mars i år. ”Hur skulle man på längre sikt motivera att stater, som genom valutaunionen oupplösligt förenar sig med varandra, inte också gemensamt tar ställning mot yttre hot och gemensamt sörjer för försvaret av sin säkerhet?” undrade han.

Det är något annat än den svenska bilden av internationell krishantering som de två viktiga kommissionärerna och Tysklands utrikesminister målar upp. Försvarsfrågan är på dagordningen. En naturlig, nödvändig och önskvärd utveckling är igångsatt. Men Sverige talar enbart om att upprätthålla ”rågången”. Fischer talar om gemensamt försvar, regeringen om behovet av civil krishantering.

Över huvud taget är den svenska hållningen präglad av åtskillig tvehägsenhet. Sverige har visserligen varit initiativtagare till mycket av det som sker och diplomater har med rätta kunnat tala om stora svenska framgångar. Men, frågar man sig, varför togs egentligen initiativen?

Det är svårt att frigöra sig från känslan att den militära krishanteringens lanserades för att förhindra att Amsterdambfördraget skulle staka ut en tydlig väg mot ett europeiskt försvar. Och när den militära bollen i svenskt tycke börjat rulla alldeles för fort var det dags att slå till nästa broms. Nu är det civil krishantering som gäller.

I sak är initiativen lovärda – Europa måste kunna hantera kriser på sin egen bakgård och utan en civil närvaro riskerar

fredsprocesser att haverera. Men nog är det så att regeringen håller på att backa in i framtiden med näsan djupt ner i dokumenten på jakt efter varje antydning om att Europa skulle behöva försvaras med svensk hjälp.

Svårt att hänga med

MÅNGA HAR SVÅRT att hänga med i regeringens alla turer kring säkerhetspolitiken. Angreppen kommer följaktligen också från diverse håll. Folkpartiet kräver Natomedlemskap, det tidigare så neutralitetsvurmande centern kan acceptera att hänvisningen till neutralitet försvinner, miljöpartiet tar till storsläggan för att försvara det som försvaras kan av det gamla. Inför det stundande valet till EU-parlamentet sommaren 1999 hävdade miljöpartiets Per Gahrton att EU inte fick "militariserats". Han talade om "ett första steg" och om att det blir en "försvarsgemenskap". Krav restes på att statsministern skulle utnyttja sin vetorätt.

Inför toppmötet i Helsingfors senare samma år skrev Birger Schlaug, Lotta Nilsson Hedström och Yvonne Ruwaida på DN Debatt att regeringen måste använda det "veto som än så länge finns mot de delar som inte är förenliga med svensk alliansfrihet". "Det vi ser nu är så uppenbart att även Göran

Persson och Anna Lindh borde inse att deras retorik om alliansfriheten är avklädd”, skrev de tre miljöpartisterna. ”Regeringens hållning är i grunden ohållbar.” Det kan nog de flesta hålla med om.

Försommaren 2000 återkom Gahrton i frågan om ”bagatelliseringen av EU:s militarisering”, denna gång på DN:s kultursida. ”Såvitt jag kan se finns det bara två möjligheter”, skrev han. ”Antingen börjar regeringen sätta hårt mot hårt, inbegripet veto, för att stoppa EU:s marsch mot fullfjädrad militär supermakt (med kärnvapen om Frankrikes ambition får råda) – eller så kommer Sverige som EU-medlem obönhörligen att tvingas bort från alliansfriheten.” När Anna Lindh replikerade svarade hon inte på den avgörande frågan – hon nöjde sig med att redogöra för regeringens öppenhet.

Inför EU-toppmötet i portugisiska Feira i juni 2000 riktade miljöpartisterna in sig på att det måste föreligga ett FN-mandat innan unionen kan ingripa. Partiet menade att regeringen borde fatta ett formellt beslut om att Sverige med sitt veto kommer att stoppa varje militär operation som inte legitimeras av FN eller av den europeiska säkerhetsorganisationen Osse. Det restes till och med krav på att Göran Persson skulle begära en formell deklaration om att alliansfrihet syftande till neutralitet i krig är ett positivt bidrag till världsfreden och på intet sätt står i motsättning till EU-medlemskapet.

Vänsterpartiet tar också i för att rädda vad som räddas kan av alliansfriheten. ”Även om Sverige inte har någon skyldighet att delta med soldater i EU:s militära operationer är det helt tydligt att EU ska militariserats”, skriver partiledaren Gudrun Schyman tillsammans med riksdagsledamoten Berit Johannesson (SvD I4/6-00). ”Hotet mot den svenska neutraliteten och alliansfriheten handlar inte bara om ett direkt medlemskap i Nato.”

Det är tydligt att det är den gamla och av regeringen odla-
de bilden av Sverige som något unikt som driver Schyman och
Johannesson. "Vi vinner inget på att vara en del av EU:s mi-
litära resurs och att närma oss Nato via EU eller ett medlem-
skap", skriver de, "däremot förlorar vi vår trovärdighet och
våra möjligheter att bedriva en fredsfrämjande politik utan
hot och bomber."

Militärt missnöje

INTE HELLER FRÅN militärt håll är entusiasmen stor. När Kungliga Krigsvetenskapsakademien hösten 1999 höll ett seminarium om "säkerhets- och försvarspolitiska vägval" stod alliansfriheten minst sagt lågt i kurs – åtminstone hos de generaler som avgått ur aktiv tjänst. Gunnar Lindqvist framhöll att alliansfrihet är mer äventyrligt än allianstillhörighet. Jörn Beckmann menade i sitt skriftliga anförande att den valda försvarspolitiken medför "att vi bör överge vår alliansfria hållning och välja en kollektiv säkerhetslösning för framtiden". Enligt Beckmann är Nato "den enda i dag och under överskådlig framtid fungerande försvarsalliansen".

Erik Rossander ställde frågan om någon trodde att Sverige skulle vara neutralt i en konflikt mellan Ryssland och en EU-medlem eller mellan Ryssland och en baltisk stat. Hans eget svar är nej, och därmed anser han att neutralitetsoptionen förlorat all trovärdighet.

En annan fråga är om Nato skulle komma till Sveriges hjälp i händelse av ett ryskt angrepp. Varför skulle alliansen göra det? undrade Rossander. Sverige har, menar han, hamnat i den sämsta av världar. Det är svårt att inte hålla med. Trovärdigheten är undergrävd, vi kan inte försvara oss själva och kommer sannolikt inte att få hjälp.

Det är en sak att pensionerade generaler vågar säga sitt hjärtas mening. Mer anmärkningsvärt är att även aktiva officerare börjar ta bladet från munnen, ett tecken så gott som något på en tilltagande frustration över en obegriplig säkerhetspolitik.

Kommandör Lars Wedin, dåvarande chef för de strategiska studierna på Försvarshögskolan, uttalade sig för en svensk Natoanslutning. "Ytterst är detta en fråga om värderingar", betonade han. "Min värdering är klar. Nato är de västliga demokratiernas försvarsorganisation, Sverige är en västlig demokrati. Alltså bör vi bli medlemmar."

Wedins sakliga argumentation är övertygande. Ett medlemskap ger Sverige större möjligheter att bidra till fred och säkerhet i Europa; vi får en röst "i det forum som har störst militär betydelse". Sverige kan få en viktigare roll i Östersjö-samarbetet. Ett svenskt medlemskap skulle därtill hjälpa de baltiska staterna på traven, möjliggöra "återupprustning" och säkerställa materielltillförsel.

Inte ens regeringens så omhuldade krishantering mår särskilt väl av alliansfriheten. "Det kan knappast råda tvivel om att ett svenskt medlemskap skulle göra Sverige till en mer effektiv och en mer inflytelserik krishanterare", menade Johan Tunberger, överdirektör på Försvarets radioanstalt. Sverige har "stått lite vid sidan om i Europas post-Kosovodebatt" om behovet av att stärka försvarsidentiteten, konstaterade den inflytelserika Londontidningen *Financial Times* i en kommentar.

Uppenbart är att ledande officerare nu vågar dra offentliga slutsatser av att regeringsretoriken mest är luft för att förgäves försvara en i grunden ohållbar politik. Och om försvarsmakten inte tror på den förda säkerhetspolitiken, vem ska då göra det?

Egenintresset

SOCIALDEMOKRATERNAS RÄDDHÅGSENHET, deras oförmåga att ta klar ställning i Europapolitiken märks tydligt i de skrivelser om EMU som partiets verkställande utskott presenterade inför kongressen i mars i år. På pluskontot ska sättas att dess första argument för medlemskap i EU är att "genom EU kan fred, demokrati och välstånd säkras på hela vår kontinent". Bra är också att ledningen nu vill "att Sverige ska bli medlem i den ekonomiska och monetära unionen".

Men vad anges som skäl? Att vi ska delta fullt ut i Europa-projektet? Att en framåtblickande Europapolitik kräver ett deltagande? Att vi borde ta vår del av ansvaret för att valutaunionen blir framgångsrik? Nej, nej, nej. Det nationella egenintresset ligger, liksom tidigare, närmast. "Tidpunkten för ett svenskt medlemskap bör avgöras av när det är ekonomiskt och politiskt bäst för Sverige", sägs det. "De svenska löneökningarna måste gå i takt med övriga EU", hävdas vida-

re. ”Den kommande lönerörelsen måste genomföras och värderas innan ett svenskt medlemskap i valutaunionens tredje steg aktualiseras.”

Handelsminister Leif Pagrotsky går till och med längre i inåtblickande riktning. ”Jag menar att det inte finns anledning att tro att vår ränta generellt ska vara högre bara för att vi står utanför EMU”, säger han till *Finanstidningen* (21/1). ”Jag är tveksam till att Sverige klarar sig bättre om vi är med i EMU.”

Att ett land står sig självt närmast är i och för sig inget konstigt inom utrikespolitiken. Varje stat har att definiera sin politik efter de förutsättningar som gäller. Den svenska linjen har, liksom de flesta andras, av tradition valts för att i första hand bevara Sveriges oberoende.

Likväl tycker jag att argumenten känns lite futtiga. Och än dyrare blir den som tänker på vad socialdemokraterna kommer att ägna säkerhetspolitisk kraft åt den närmaste tiden.

Kanske kommer regeringen att utnyttja sin vetorätt för att säkerställa att EU:s militära krishanteringsförmåga inte blir för effektiv. Alldeles givet är att regeringen tänker kämpa med näbbar och klor, med ihåliga argument och högtravande deklamationer, för att Sverige även framgent ska kunna stå utanför Nato. Vi ska aldrig någonsin komma en utsatt granne till undsättning.

Att prioritera

OVILJAN ATT TA del av ansvaret när det nya Europa byggs upp kombineras med en slående oförmåga att skilja på viktigt och oviktigt. Det blir plågsamt tydligt för var och en som läser 1999 års budgetproposition. Regeringen slår sig för bröstet. Sverige medverkar enligt propositionen "aktivt" i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp), stöder "aktivt" FN:s reformering, bidrar "aktivt" till Östersjö-samarbetet, stöder "aktivt" kandidatländernas förberedelser för EU-medlemskapet, har en "aktiv" roll i uppbyggandet av den internationella brottmålsdomstolen och ett "aktivt" nedrustningsengagemang.

Aktiviteten är egentligen inget att förvånas över med tanke på den stormaktsdiplomati som regeringen fått för sig att lilla Sverige ska bedriva. Allt är viktigt; överallt ska Sverige vara "aktivt".

"Prioriterade uppgifter i svensk utrikespolitik under år

2000 är EU:s utveckling, reformering och utvidgning och det svenska ordförandeskapet”, slås fast i budgetpropositionen. Så långt låter det bra och rimligt. Regeringen gör en kraftsamling.

Men så fortsätter uppräknigen: ”ökat samarbete i hela Östersjöregionen, förstärkt nordiskt-baltiskt samarbete, främjande av Rysslands inlemmande i det europeiska samarbetet, samarbete för global fred, säkerhet och utveckling, mänskliga rättigheter och demokrati, framväxten av en internationell rättsordning grundad på folkrätten, reformeringen och stärkandet av FN, frihandel, främjande av svensk export och utländska investeringar i Sverige, satsning på en mera offensiv och slagkraftig information om Sverige i utlandet.”

Nog är det en prioritering som illustrerar det uppenbara. Det finns ingen klar linje i svensk utrikespolitik. Och inte blir det bättre om blicken endast riktas mot Europa. Sverige ska enligt årets utrikesdeklaration under ordförandeskapet arbeta för att utvidgningen genomförs, för att EU blir öppnare och arbetssättet reformeras. Jämställdheten ska genomsyra all verksamhet, miljöhänsynen prägla politiken och EU ska stå för en solidarisk och human migrations- och asylpolitik. EU ska bli bättre på att förebygga och hantera kriser, unionen ska bli mer öppen mot omvärlden, mänskliga rättigheter och demokrati ska lyftas fram i EU:s internationella arbete. Ny teknik ska användas, nya jobb skapas och den inre marknaden förbättras.

Så länge det handlar om allmänna värderingar om vad EU bör utvecklas till må det vara begripligt att regeringen radar upp den ena angelägna frågan efter den andra, men uppräknigen handlar inte om värderingar eller långsiktiga mål. Detta är de prioriterade områdena, detta är enligt utrikesdeklarationen vad Sverige under ordförandeskapet ”särskilt”

ska "verka för". Vi ser en Europapolitik utan fokus.

Det blev något bättre under EU-debatten i riksdagen sen-våren 2000. Regeringen kunde till sist förmå sig till att staka ut några mål för det svenska ordförandeskapet. Enligt statsministern ska Sverige prioritera utvidgningen, sysselsättningen och miljön.

Kanske, tänkte den obotlige optimisten, började regeringen få styrsel på politiken. Den kanske till och med visste vad den ville. Alla med sådana illusioner blev dock brutalt varse om motsatsen när den tyske utrikesministern Joschka Fischer någon vecka senare höll sitt stora Europatal i Berlin. Han skissar på en framtida europeisk federation. "Och detta betyder ingenting mindre än ett europeiskt parlament och en likartad regering, som faktiskt utövar den laggivande och verkställande makten inom federationen. Denna federation måste grunda sig på ett fördrag och en författning."

I dessa frågor borde väl den svenska regeringen ha en genomtänkt ståndpunkt? Men från Rosenbad och Arvfurstens palats var det påfallande tyst. Den som sökte svar på UD:s hemsida hittade uttalanden om barn, Kina, WTO och aids. Det meddelades också att utrikesministern fått en ny presssekreterare och det japanska kejsarparet skulle komma på statsbesök. Av den tyske utrikesministerns tankar fanns inte ett spår.

Till regeringens försvar måste sägas att det inte är lätt att diskutera Europas framtidsfrågor när man låter de EU-fientliga miljöpartiet och vänsterpartiet sätta dagordningen; det var riksdagens EU-debatt någon vecka innan Fischer höll sitt tal ett beklämmande exempel på. Ännu fem år efter Sveriges inträde var det medlemskapet, rent av EU:s existens, som stod i centrum.

Frågan om medlemskapet borde egentligen ha avgjorts för

länge sedan så att blicken kunde riktas framåt och arbetet koncentreras på att få EU starkt, effektivt och konkurrenskraftigt. Nu stannade debatten vid unionens fredsbevarande och välståndsskapande effekter. Längre har vi inte kommit. Det underlättar inte möjligheterna till en konstruktiv diskussion.

Likväl kan regeringen inte ducka i all evighet. Den måste ha en åsikt. "Det vore befriande om Anna Lindh eller någon annan i den svenska regeringen gjorde Joschka Fischer sällskap i ansträngningarna att skapa en mera öppen EU-debatt än den vi hittills fått nöja oss med", skrev förra statsrådet Carl Lidbom på DN Debatt.

Det är lätt att instämma. Men hur ska regeringen kunna ta del i en framtidsdiskussion när den så uppenbart saknar visioner? Det finns en oförmåga att ta tag i det centrala. Principer underordnas detaljer. Regeringen vet inte vad den vill.

Det enda Anna Lindh, efter lång tystnad, lyckades åstadkomma i reaktionsväg var en bekymrad suck.

Jag är rädd för den effekt Joschka Fischers idéer kan få. De kan användas som ett alibi för att skjuta upp eller försvåra EU:s utvidgning österut, förklarade utrikesministern (SvD 27/5).

Så reagerar den som inte vågar ta ställning i själva sakfrågan. Avledning tror jag att det kallas. Det ska sägas att regeringen har ett engagemang i frågan hur unionen ska kunna klara av den historiska uppgiften att flytta sin gräns österut, att slutgiltigt ena det som varit delat. Men hur ska det ske? Hur ska EU kunna fungera med 30 medlemsstater? Hur ska en framtida union se ut? Vilka är de centrala utmaningarna?

Fischer gör ett ambitiöst och framåtblickande försök att ge ett svar. Statsminister Göran Persson nöjer sig med att kon-

statera att utvidgningen inte kommer att ”vara möjlig om inte EU:s sätt att fatta beslut och ta ansvar för sina uppgifter förändras”.

Den 4 juni kände sig Anna Lindh till sist tvungen att svara på Lidboms artikel. Åter väcktes förhoppningar. Nu hade hon chansen att lansera Sveriges visioner om hur EU-samarbetet ska se ut och om hur de nya utmaningarna ska mötas.

Men vad handlar hennes artikel på DN Debatt om? Jo, den är en i och för sig viktig genomgång av svenska ståndpunkter och åsikter. I själva grundfrågan, det vill säga Fischers idéer om hur EU ska se ut på 2000-talet, är argumentationen dock påfallande nedtonad. Utrikesministern nöjer sig egentligen med att lufta allmän skepsis mot alla tankar på ett mer federalt samarbete. Hon skriver därtill, som en tydlig illustration av att regeringen saknar åsikt om EU:s mål, att hon inte vill se storslagna planer utan att ”vi ska söka lösningar steg för steg som bygger på sakfrågorna”.

Bevisbördan ligger, som vanligt när Anna Lindh talar utrikespolitik, dock hos andra. Och ännu har ”ingen övertygande visat vad det är som skulle motivera ett federalt samarbete i stället för ett i grunden mellanstatligt”. Det må så vara, men anser regeringen verkligen att dess egen ståndpunkt, vilken den nu är, inte behöver motiveras?

”Diskussionen om Europas framtid kan inte bara handla om mycket långsiktiga frågor som en europeisk federation”, menar utrikesministern. Nej, givetvis inte. Men den borde handla något om det – också i Sverige. Allt kan inte lösas steg för steg.

Anna Lindhs resonemang är, det torde var och en kunna se, långt ifrån Fischers visionära inställning. Här gäller det att klara en sak i taget, det gäller att hjälpligt hanka sig vidare i ett samarbete som man i grunden har svårt för och i det närmaste är rädd för.

Han kan om han vill

I DEN ALLMÄNNA bilden av en hattande och velande utrikespolitik som få kan känna stolthet över är det lätt att glömma bort att statsministern inledde sin tid vid makten med ett flertal initiativ, inte minst när det gäller närområdet och Östersjön. Klart är också att Persson kan när han vill, även inom utrikespolitiken. Det märks med all önskvärd tydlighet i regeringens förhållande till Israel.

Det är ingen slump att det var Göran Persson som blev den förste svenske statsminister som besökte Israel sedan Tage Erlanders besök 1962. Den av Persson initierade satsningen Levande historia och boken *Om detta må ni berätta* tilldrog sig stort intresse i Israel.

”Jag är den förste att erkänna palestiniernas rättigheter”, förklarar han. ”Men vi har ofta glömt att tala klartext om Israels rätt att få leva i fred inom säkra och erkända gränser.” Under Israels femtioårsjubileum 1998 var statsministern be-

friande tydlig. Vid festligheterna i Stadshuset i Stockholm talade han om Israel som "en omistlig del av statssamfundet". Budskapet upprepades vid hans tal på första maj några dagar senare. "Vi önskar i dag fred i Israel. Israels rätt att existera inom säkra och erkända gränser kan inte ifrågasättas." Även regeringens utrikesdeklaration samma år var tydlig på denna punkt.

Detta borde vara självklara uttalanden från en svensk statsminister och en svensk regering. Det beklämmande är att de snarare innebar ett brott mot det gamla. Vad Göran Persson i realiteten gjorde var en mindre revolution; han återförde socialdemokraterna till deras klassiska hållning av stark sympati för den enda stabila demokratin i Mellanöstern.

Under en alltför lång tid har relationerna mellan den judiska staten och Sverige varit ansträngda. Den svenska politiken tycks ha vägletts av ett behov av att kritisera Israel. Det skedde närmast reflexmässigt; i varje utrikespolitiskt tal skulle en släng in. Det handlade inte bara om berättigad kritik mot israeliska övergrepp eller kränkningar av palestiniernas rättigheter. Det blev som ett mantra. Begreppen förvrängdes. Demokratin – inte dess motståndare – stod för allt det onda.

Kommentarerna kring Oktoberkriget 1973, då Israel angreps på två fronter, är belysande. Om Israel förlorat kriget hade den judiska staten enligt de flesta bedömare upphört att existera. Men utrikesminister Krister Wickman konstaterade i ett tal inför FN:s generalförsamling att problemen i Mellanöstern "inte löses genom att den ena eller den andra parten demonstrerar sin militära överlägsenhet".

Talet gav upphov till riksdagsfrågor från oppositionen, frågor som säger anmärkningsvärt mycket om tilltron till socialdemokraternas stöd för Israel. "Är utrikesministern beredd att fördöma de arabstater som inledde anfallskriget mot Isra-

el?” ”Är utrikesministern beredd att ge uttryck för den svenska regeringens fulla stöd för staten Israels rätt till fortsatt existens?” ”Innebär utrikesministerns tal i FN Sveriges hårdaste kritik någonsin av Israel, och vad är i så fall motivet att framföra denna kritik nu?”

Än skarpare var socialdemokratins utfall när Olof Palme sommaren 1982 talade på TCO-kongressen. Han påminde om bilder av judiska barn i nazisternas koncentrationsläger och såg nu palestinska barn ”precis på samma sätt förföljda”. Men, tillade Palme, ”denna gång är det Israel som står bakom dåden”. Det är detta arv som Göran Persson bröt med.

Tydligt i världen – veligt i Europa

INOM FN-POLITIKEN FINNS en förmåga att kraftsamla. Regeringen har idéer, presenterar förslag, anordnar konferenser och tänker nytt.

Så har det dock inte alltid varit. I juni 1945 ställde Svenska Gallupinstitutet frågan om Sverige borde bli medlem i ett nytt Nationernas förbund, om en sådan organisation skulle bildas. Då var tonen positiv. Hela 57 procent av de tillfrågade sade ja, 15 procent var negativa, de övriga osäkra. Men därefter sjunker svenskarnas stöd stadigt. I augusti var andelen nejsägare uppe i en dryg fjärdedel. De reservationslöst positiva hade reducerats till 49 procent.

Den 24 oktober 1945 trädde FN-stadgan i kraft. Den nya världsorganisationen var därmed formellt sett bildad. Ett halvår senare, i april 1946, var 46 procent av de tillfrågade svenskarna positiva. Antalet motståndare hade sjunkit till 21 procent, men å andra sidan var hela 28 procent osäkra. Att de ne-

gativa och de osäkra, ännu ett halvår efter att stadgan trätt i kraft och debatten om en svensk anslutning tagit fart på allvar, tillsammans utgjorde 49 procent är minst sagt anmärkningsvärt.

Riksdagen var emellertid enig, endast en ledamot var negativ. Beslutet om ett svenskt medlemskap i FN blev därför ett rutinärende. ”Det fanns inga överfulla läktare, och inga köer av åhörare ringlade sig utanför riksdagshuset. FN-anslutningen blev ett tämligen alldagligt riksdagsärende, som hade att trängas på föredragningslistan med andra liknande som samma dag uppförts där, exempelvis om kvalitetsmärkning och folkbokföring”, skriver statsvetaren och högerriksdagsmannen Elis Håstad.

Världsorganisationen har också därefter genomgående blivit officiellt omhuldad av socialdemokratiska regeringar. I regeringförklaringar framhålls ofta FN-medlemskapet som en ”hörnsten” eller en ”grundpelare” i svensk utrikespolitik. I praktisk handling har detta vurmande inte alltid betytt så mycket.

Det ska sägas att Sverige i flera avseenden följt en konsekvent politik, inte minst när det har gällt att värna om FN:s auktoritet. En viss försiktighet må också ha varit av nöden under kalla krigets och neutralitetspolitikens dagar. Sveriges grundläggande förutsättning för medlemskapet – att vetot skulle göra att regeringen slapp ta ställning i stormaktskonflikter – sattes exempelvis på hårda prov under Koreakriget. FN-insatsen möjliggjordes av att Sovjetunionen bojkottade säkerhetsrådets arbete, och en direkt konfrontation kunde inte uteslutas.

I ett tal i Åtvidaberg i augusti 1950 förklarade utrikesminister Östen Undén att om Koreakriget skulle eskalera till ett stormaktskrig så blir ”Sveriges politik att med stöd av vårt för svar söka hålla vårt territorium utanför kriget, alltså den väpnade neutralitetens politik”.

Rädslan för att konflikten skulle eskalera till ett nytt storkrig tycks ha varit stor, inte bara i Sverige. Genom att betona FN-aktionens frivilliga karaktär kunde Undén hävda valfrihet för Sverige. Om ett storkrig bröt ut skulle Sverige ställa sig utanför. Att ställa upp med ett sjukhus var ett uttryck för ett stöd till världsorganisationen, men äventyrade enligt svensk uppfattning inte neutralitetspolitiken.

I och med murens fall 1989 ändrades förutsättningarna för FN-politiken. När Irak i augusti 1990 invaderade det lilla grannlandet Kuwait kunde ett säkerhetsråd utan öppna motståndningar mellan de vetoberättigade staterna hantera situationen. Attacken sågs som ett fredsbrott, ekonomiska sanktioner infördes och rådet gav de stater som fanns på plats i området rätt att använda "alla nödvändiga medel" för att driva Irak ut ur Kuwait.

För Sverige rådde ett nytt läge. Neutralitetsargumentationen hade förlorat sin relevans; utrikesminister Sten Andersson förklarade kategoriskt i riksdagen att "vi står inte neutrala i konflikten". En unik chans uppenbarade sig att konkret visa vad det verbala engagemanget för FN och FN-stadgans principer innebar. Ett regeringserbjudande om bistånd hade inte varit orimligt. Flera andra stater ställde opåkallat upp.

Men den svenska regeringen tycktes närmast överrumplad. Det velades och hattades, mer eller mindre formalistiska tolkningar av stadgan lanserades för att motivera den svenska hållningen. Statsminister Ingvar Carlsson hävdade bland annat att så länge en uttrycklig förfrågan inte kom från säkerhetsrådet så behövde Sverige inte heller ställa upp. (Till sist bidrog regeringen med ett fältsjukhus.)

Under senare år har en påtaglig ändring kunnat märkas. Talet om att FN är en "hörnsten" eller en "grundpelare" motsvaras av handling. Regeringen har kämpat och slitit sig in i

säkerhetsrådet, där Sverige var icke-permanent medlem 1997–1998. Den inser att nya hot måste mötas med nya medel. Förebyggande diplomati står högt på dagordningen, liksom arbetet med att skapa en ny generation fredsbevarande operationer och att effektivisera sanktionsinstrumenten. En utredning om så kallade civilpolisering har presenterats. ”Det överordnade målet är att FN och säkerhetsrådet så effektivt som möjligt ska kunna upprätthålla internationell fred och säkerhet”, framhöll utrikesminister Lena Hjelm-Wallén i utrikesdeklarationen 1998.

Den svenska regeringen har också visat prov på ett befriande mått av nytänkande när det gäller synen på internationell våldsanvändning. Det strikta fasthållandet vid FN-stadgan är inte längre per definition överordnat reglernas syfte.

En brytpunkt kom under konfrontationen med Saddam Hussein vintern 1998. ”Om Irak inte accepterar att enligt sina tidigare löften fullt ut samarbeta med FN:s vapeninspektion kan säkerhetsrådet komma att tvingas ta beslut som innebär användning av militärt våld mot Irak”, skrev Lena Hjelm-Wallén på DN Debatt. Och, fortsatte den dåvarande utrikesministern, Sverige är berett att ”ge sitt stöd och sitt bidrag till sådana åtgärder – om och när rådet tvingas konstatera att inga andra möjligheter återstår”.

Sedan kom Natos insats i Kosovo, och statsminister Göran Persson gick ett väsentligt steg längre. ”Statssamfundet kan inte stå passivt i extrema nödfall även om säkerhetsrådet är oförmöget att fatta beslut”, framhöll han. Den officiella doktrinen har också ändrats. Våld får nu enligt regeringen tillgripas efter ett beslut i säkerhetsrådet, i självförsvar eller i ”extrema nödsituationer”.

Även dessa nödvändiga, viktiga och välkomna anpassningar till den nya verkligheten möter kritik från de verkliga Nato-

hatarna i Sveriges riksdag, från dem som alltjämt har en naiv tro på FN:s möjligheter och som gärna ser att diktaturen Kina ges en rätt att bestämma när och var de mänskliga rättigheterna ska respekteras.

”I kriget på Balkan var Nato en av de krigförande parterna”, hävdar vänsterpartiets Gudrun Schyman och Berit Johannesson i *Svenska Dagbladet* (14/6-00). ”Med den självpåtagna rollen som uttolkare av internationell rätt släppte Nato sina bomber över Serbien och Kosovo. Som alliansfri och neutral stat behövde Sverige inte välja sida under kriget i Jugoslavien, trots att regeringen agerade som om det inte fanns något alternativ till bombningarna.”

Nog har det vacklat sedan Kosovokriget, men i grunden måste regeringen sägas ha slagit in på en väg utan egentlig återvändo. Intrycket förstärks av de uttalanden som Göran Persson gjorde i DN vintern 2000. Statsministern efterlyste en öppen debatt om hur folkrätten bör utvecklas. Han framhöll att statssamfundet borde ges större möjligheter att intervensera i stater för att stoppa folkmord.

Vad det handlar om är att världssamfundet måste skaffa sig instrument för att gå in där man ser att detta ska inträffa, menade statsministern.

Något klart stöd för en rätt till så kallad humanitär intervention gav han inte, men Persson satte fingret på en av framtidens avgörande utmaningar. De mänskliga rättigheterna har vunnit terräng på statssuveränitetens bekostnad. Tyranner kan inte längre gå säkra ens innanför sitt eget lands gränser. Detta är ett trendbrott, och det är den kanske viktigaste följden av Natos insats i Kosovo.

Sverige har alltid prisat den kollektiva säkerheten och bor-

de följaktligen välkomna en utveckling som leder till att stadsgans principer kan omsättas i praktiken, även om det inte sker på ett sätt som tilltalar de stelbenta. Och det är, så tolkar åtminstone jag det, vad statsministern gör.

Globalt lyser således regeringens räddhågsenhet och ovilja att ta ansvar med sin frånvaro. Engagemanget är starkt, linjen klar, hjälpen frikostig och viljan stark så länge problemen ligger på behörigt avstånd. Det är väl naivt att hoppas på samma utveckling inom Europapolitiken?

Stockholm i juni 2000

Per Ahlin

Citerade källor

Böcker och skrifter

- Ahlin, Per, *Folkrätten i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Juristförlaget, 1993.
- Bruchfeld, Stéphane & Levine, Paul A, – *om detta må ni berätta : en bok om förintelsen i Europa 1933–1945*. Stockholm: Regeringskansliet, 1997.
- Dalsjö, Robert, "Argument och attityder i alliansfrågan", i *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 4:e häftet 1999.
- Eriksson, Göran, "Konferensen om Förintelsen : Göran Persson vill ha debatt om folkrätten." Intervju i DN 25 januari 2000.
- Håstad, Elis, *Den svenska utrikesdebatten om FN och alliansfrihet*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet, 1955.
- Jakobson, Max, *Finlands väg 1899–1999*. Stockholm: Atlantis, 1999.
- Opinionsundersökningar i Sverige : en förteckning över Svenska Gallupinstitutets frågor 1941–1948*. Stockholm: Geber, 1950 (särtryck).
- Ottosson, Sten, *Den (o)moraliska neutraliteten*. Stockholm: Santérus, 2000.

Sveriges socialdemokratiska arbetarepartis 34 kongress i Stockholm år 2000 : yttranden från verkställande utskottet. Stockholm: SAP, 2000.

Undén, Östen, *Neutralitet och folkrätt.* Stockholm: Albert Bonnier förlag, 1939.

Tidnings- och tidskriftsartiklar

Ahlmark, Per, "Göran Persson om Israel och judarna", i DN 26 november 1998.

Ahlin, Per, "Överspelad alliansfrihet", i DN 22 oktober 1999.

—, "Svensk utrikespolitik 'aktivt' innehållslös", i DN 22 september 1999.

—, "Nato skriver historia – Sverige tittar på", i DN 26 april 1999.

Bjereld, Ulf, "Natomotståndet ökar i Sverige", i DN Debatt 27 maj 2000.

Crona, Elisabeth, "Joschka Fischers tal oroar Anna Lindh", i SvD 27 maj 2000.

Eklund, Jörgen, "Pagrotsky på kollisionskurs med Persson i EMU-frågor", i *Finanstidningen* 21 januari 2000.

Gahrton, Per, "Stoppa EU:s militarisering", i DN 29 maj 2000.

Halonen, Tarja & Lindh, Anna, "Vi vill vara nära Nato", i DN Debatt 5 december 1998.

Hjelm-Wallén, Lena, "Sverige berett bidra till krig", i DN Debatt 21 februari 1998.

Lidbom, Carl, "Vänta med att utvidga EU", i DN Debatt 24 maj 2000.

Lindh, Anna, "Vi måste våga minska inflytandet", i DN Debatt 4 juni 2000.

Schlaug, Birger, Nilsson Hedström, Lotta & Ruwaida, Yvonne, "Folkomrösta om alliansfriheten", i DN Debatt 9 december 1999.

Schyman, Gudrun & Johannesson, Berit, "Sverige förlorar internationell respekt", i SvD 14 juni 2000.

Åström, Sverker, "Dags att slopa neutraliteten", i DN Debatt 8 februari 2000.

—, ”Efter neutraliteten : ny svensk doktrin behövs”, i *Internationella studier*, 2/00.

Riksdags- och EU-dokument

Bildt, Carl, regeringsförklaring, i *Utrikesfrågor : offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1991*. Stockholm: Utrikesdepartementet, 1992.

Budgetpropositionen för 1999 : bilaga 10 : Utrikesförvaltning och internationell samverkan. (Prop 1998/99:1, bil 10.) Stockholm: Riksdagen, 1999.

Carlsson, Ingvar, ”EG-deklaration” återgiven i *Utrikesfrågor : offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1991*. Stockholm: Utrikesdepartementet, 1992.

Europeiska parlamentet. *Utfrågningar av de nominerade ledamöterna 30/8–7/9 1999*. (Svar på frågor till Chris Patten, nominerad kommissionsledamot för yttre förbindelser, samt Günter Verheugen, nominerad kommissionsledamot med ansvar för utvidgningen.) Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer (Doc-SV/DV/380 och 381). <http://www.europarl.eu.int/dg7/hearings/com/en/default.htm>

Europeiska rådet i Helsingfors, 10–11 december 1999 : ordförandeskapets slutsatser. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1999.

Europeiska rådet i Köln, 3–4 juni 1999 : ordförandeskapets slutsatser. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1999.

Europeiska rådet i Santa Maria da Feira, 19–20 juni 2000 : ordförandeskapets slutsatser. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2000.

Förklaring till Europeiska rådet i Köln om förstärkning av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (3 juni 1999). Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1999.

Lindh, Anna, *Regeringens deklaration vid den utrikespolitiska debatten i riksdagen den 9 februari 2000*. Stockholm: Utrikesdepartementet, 2000 (protokoll 1999/2000:63).

Persson, Göran, anförande vid riksdagens EU-debatt 10 maj 2000. *Riksdagens protokoll 1999/2000:106*. Stockholm: Riksdagen, 2000.

Regeringens proposition 1946:196 angående Sveriges anslutning till Förenta Nationerna. Stockholm: Riksdagen, 1946.

Riksdagens protokoll 1920 : andra kammaren, 1920:18, sid 17. Stockholm: Riksdagen, 1920.

Särskilda utskottets utlåtande nr 1 ang svenskt medlemskap i Nationernas Förbund. Stockholm: Riksdagen, 1920, sid 23f.

Anföranden

Andersson, Sven, anförande om neutraliteten, återgivet i *Utrikesfrågor 1975*.

Fischer, Joschka, "Från statsamfund till federation". Tysklands utrikesministers tal vid Humboldtuniversitetet i Berlin 12 maj 2000.

Lindh, Anna, anförande på Folk och försvars kongress i Sälen i januari 1999.

Palme, Olof, tal på TCO-kongressen 1982 återgivet i *Utrikesfrågor 1982*.

Wickman, Krister, tal om Israel återgivet i *Utrikesfrågor 1973*.