

GUNNAR HECKSCHER:

## Enig eller socialistisk utrikespolitik

*I slutet av 1960-talet ändrade svensk utrikespolitik karaktär, skriver ambassadör Gunnar Heckscher. De verbala omdömena om vad som hände utanför vår räjong blev då allt flera och allt mindre balanserade. Sedan dess har en ytterligare förskjutning skett och de socialdemokratiska regeringarna har anslutit sin utrikespolitik till strävandena inom vänsterflygeln i de internationella socialdemokratiska organen. Ibland tycks de rentav föredra socialism utan demokrati framför demokrati utan socialism. Socialistisk utrikespolitik kan inte förenas med enighet i utrikespolitiken. Skall enighet kunna uppnås måste utrikespolitiken koncentreras till frågor som t ex alliansfrihet, arbete för fredlig lösning av internationella konflikter, internationell nedrustning, skydd för mänskliga rättigheter och bevarande av frihandeln.*

När samlingsregeringen upplöstes sensommaren 1945 var det för att ge utrymme åt meningsskiljaktigheter om den ekonomiska politiken. Däremot tog alla för givet att den under kriget rådande partipolitiska enigheten om utrikes- och försvarspolitik (säkerhetspolitik) skulle vidmakthållas. Utrikespolitik betydde under kriget neutralitetspolitik och där- efter – särskilt sedan planerna på ett nordiskt försvarsförbund hade strandat – alliansfrihet i fred med syfte till neutralitet i händelse av krig. Det fanns en opinion för svensk NATO-anslutning, främst företrädd av Herbert Tingsten i DN, men den fick inte stöd av någon ledande riksdagspolitiker. I det läget var alliansfriheten/neutraliteten något som ingen vågade förgripa sig på.

Huvudexponent för denna handlingslinje var Östen Undén. Han höll strängt på att svensk utrikespolitik inte fick vara ideologisk, vilket i det rådande opinionsläget betydde att den inte fick ta västmakternas parti mot Sovjetunionen. I vad mån detta gällde även verbala ställningstaganden var oklart. Högerledaren Jarl Hjalmarson menade, understödd av Tingsten, att yttrandefriheten måste vara obegränsad och framförde i olika sammanhang frispråkig kritik mot Sovjetunionens åtgöranden. Frågan sattes på sin spets med den sk Hjalmarsonaffären sommaren 1960. Högerpartiet hade nominerat sin ordförande som parlamentarisk FN-delegat, men regeringen avvisade hans kandidatur till följd av att hans tidigare yttranden ansågs komprometterande för svensk "neutralitetspolitik". Centerledaren Hedlund gav närmast stöd åt regeringen, och inte heller folk-

partiledaren Ohlin tog oreserverat Hjalmarsons parti.

Under de närmast följande åren var "neutralitetspolitiken" mer än någonsin en helig ko. Karakteristiskt är att ingen under Europa-debatterna på 1960-talet ens antydde att den borde omprövas till underlättande av EG-anslutning. I stället höll man sig till frågan huruvida sådan anslutning kunde förenas med garantier för att Sverige skulle få fullfölja sin traditionella utrikespolitiska linje.

Kravet på partipolitisk enighet om utrikespolitiken hade en bestämd motivering. Ingen främmande makt skulle få anledning att spekulera i utrikespolitiska konsekvenser av ett eventuellt partipolitiskt maktskifte. Enigheten måste därför främst avse alliansfriheten och strävandet efter neutralitet i ett krigsläge. Men den hade också ett ideologiskt innehåll. Strävanden efter internationell avrustning och fred samt ansträngningar till förmån för de mänskliga rättigheterna ansågs enhälligt vara legitima syften för svensk utrikespolitik.

Det var inte helt utan tvekan som den socialdemokratiska regeringen med Undén som utrikesminister hade beslutat att Sverige skulle inträda i Förenta Nationerna: stämde medlemskapet verkligen överens med neutralitetspolitiken? Sedan inträdet väl ägt rum blev svensk politik emellertid mer och mer FN-centrerad. FN-arbetet sågs som ett led i fredssträvandena, och dessutom spelade det säkert stor roll att Dag Hammarskjöld blev generalsekreterare. Under hela hans tid gav Sverige inom organisationen alltid sitt stöd åt generalsekretären, och det var också därför som svensk trupp redan från början engagerades i

FN:s sk fredsbevarande operationer. Efter hand har de svenska FN-insatserna kommit att främst knytas dels till det multilaterala biståndet, dels till de hitills resultatlösa nedrustningssträvandena och dels till den månghövdade och resolutionsglada generalförsamlingens arbete. Att de många små afrikanska staterna spelar så stor roll i den sistnämnda har påverkat Sveriges handlande i övrigt.

#### **Utrikespolitikens förändring**

Från slutet av 1960- och början av 1970-talet ändrade svensk utrikespolitik i någon mån karaktär. Fortfarande markerades den alliansfria hållningen, men de verbala svenska omdömena om vad som hände utanför vår räjong blev allt flera och allt mindre balanserade. Början gjordes under Vietnam-kriget, delvis till följd av inrikes utrikespolitik: Tage Erlander, Torsten Nilsson och Olof Palme var angelägna att inte Vietnam-rörelsen skulle falla i kommunisternas händer. Främst var det dock säkert fråga om äkta känslor av ovilja mot den amerikanska politiken. Vad som inletts under Vietnam-konflikten fullföljdes därefter. Svenska regeringen skulle minsann säga ifrån när den internationella moralens grundsatser kränktes; särskilt när syndaren fanns i väst. Till detta knöts vad som ibland kallats Palme-doktrinen, hävdandet av de små nationernas okränkbara suveränitet gentemot de stora och mäktiga. Doktrinen tillämpning aktualiserades huvudsakligen utanför Europa.

Palmes värderingar och ideologi överensstämmer säkert väl med Undéns. Den äldre av de båda var lika god socialist som den yngre. Men i fråga om politi-



kens utformning har Palme övergivit Undéns grundsats att den inte skulle vara ideologiskt präglad. I stället har han närmast sig Jarl Hjalmarsons praxis – ehuru utifrån motsatt ideologi – och ej sällan tillåtit sig ett betydligt mera hetsande ordval än det som ansågs göra Hjalmarson otjänlig som svensk delegat till FN:s generalförsamling.

Efter hand har en ytterligare förskjutning inträtt. De socialdemokratiska regeringarna har mer eller mindre öppet avslutat sin utrikespolitik till strävandena inom internationella socialdemokratiska organisationer och särskilt till de ståndpunkter som där intagits av vänsterflygeln. De har därvid kommit att både i princip och i enskilda fall visa större tolerans mot de socialistiska diktaturerna, särskilt utanför Europa, än mot de "kapitalistiska" och ibland rentav tyckts föredra socialism utan demokrati framför demokrati utan socialism. Att så inte varit fallet under regeringarna 1976–1982 bör ha legat i sakens natur, ehuru man någon gång kanske undrat om inte eftersläpningen från Palmes tid var något större än nödvändigt.

Om svensk utrikespolitik gynnar de utomeuropeiska länder som kallar sig socialistiska kan den naturligtvis påräkna livliga applåder i FN:s generalförsamling, där dessa är i majoritet. Olof Palme är ett stort namn hos det härskande skiktet i de till antalet flesta av FN:s medlemsstater, vilkas folkmängd motsvarar bortåt en fjärdedel av jordens befolkning – också om få av deras invånare utanför detta härskande skikt har hört talas om Sverige eller dess nuvarande statsministrar. Sådana applåder, vilka inte kommer från det mindre *antal* medlemsstater som

har en större del av jordens *befolkning*, har naturligtvis lika ringa betydelse för oss som för världspolitiken i övrigt. Ett undantag är Kina – men därifrån kommer heller inga applåder.

Denna nya politik har intet direkt samband med alliansfriheten. Den neutralitet, som enligt den svenska utrikespolitikens grundprincip skall eftersträvas i händelse av krig, innebär ingen åsiktsneutralitet, allra minst i fredstid. Det har ibland talats om att man redan då borde sörja för den eventuellt blivande neutralitetens "trovärdighet". I så fall finns det väl egentligen bara ett något tvivelaktigt exempel. Hade Vietnamkriget utvecklats till ett storkrig – men i verkligheten fanns det ju aldrig någon risk för den saken – skulle vår neutralitetspolitik kanske ha försvårats något genom vad Palme i ett tidigare skede hade sagt. Men sådant får man finna sig i. Liksom på sin tid Hjalmarson begagnade Palme legitim yttrandefrihet, vad man sedan kan tycka om innehållet i vad han sade, och under normala förhållanden är det viktigare att sörja för fri debatt om både ut- och inrikespolitiska frågor än att akta sig för att reta något annat land. Under ett pågående krig som kunde beröra Sverige vore det troligen annorlunda, men det behöver vi lyckligtvis inte tänka på nu. Den alliansfria politiken är en trovärdig väg till neutralitet i händelse av krig om den förenas med ett tillräckligt starkt svenskt försvar. I jämförelse därmed är det rätt likgiltigt vad olika personer säger i sina offentliga tal.

### Samfällad internationell nedrustning

Inte minst min generation, som upplevt att Sverige som genom ett mirakel sluppit oskadat ifrån två förödande världskrig intill våra gränser, måste stödja alla verkliga fredssträvanden. Den verklighet som därvid skall tas på allvar är dock inte bara den mest hörbara opinionen utan också andra maktförhållanden.

Efter 1945 har hela Europa haft turen att slippa krig. På andra håll i världen har däremot enligt gjorda beräkningar utkämpats 149 krig. Av dessa var flertalet inbördeskrig, men åtminstone ett trettio-tal regelrätta krig mellan länder. Frånsett ett par undantag fördes de av länder med relativt svaga militära resurser. Länder med tillgång till kärnvapen var inblandade i några få fall, men kärnvapnen kom inte till användning.

Härav kan man dra vissa slutsatser. För det första finns det en klar och stark tendens att begränsa omfattningen av de öppna krigiska konflikterna. Det stora världsförstörande kärnvapenkriget mellan supermakterna är inte mest sannolikt. För det andra ligger krigsfarans orsak inte i de stora militära rustningarna. Tvärtom föranleds rustningarna av fruktan att bli anfallen med krig. Och för det tredje tyder ingenting på att ensidig avrustning eller nedrustning i några få högt kultiverade länder skulle få positiv verkan på andra länders handlande. Krigiska konflikter inleds – som framgår bland annat av exemplet Irak–Iran – när ena parten tror sig ha tillräckligt militär överlägsenhet för att kunna vinna kriget, inte av någon som räknar med att misslyckas. Talet om att nedrustningen skall "börja någonstans" och i så fall i erkänt fredsvänliga länder som vårt är

verklighetsfrämmande på gränsen till det sinnessvaga.

Vad som måste eftersträvas, och som Sverige enligt så gott som alla svenskars uppfattning bör medverka till, är samfällad internationell nedrustning, detta dels och framför allt därför att pengarna kan användas bättre än till vapen som nästan alla vettiga människor hoppas att ingen någonsin kommer att använda, dels därför att förstörelsen om det ändå blir krig sannolikt blir större ju mera sofistikerade vapen parterna använder mot varandra. Särskilt gäller detta om kärnvapen. Ett av målen för Sveriges internationella politik bör därför vara att medverka till att sådana vapen försvinner på alla håll – om nu någon bryr sig om vad vi säger.

Men säker fred kan skapas endast mellan länder som är beredda att lösa sina konflikter utan våld. Så har sedan 1945 skett i Europa, om också i förhållandet mellan öst och väst inte alltid utan hot. I vissa andra ländergrupper såsom ASEAN börjar samma inställning göra sig gällande. FN:s ursprungliga syfte var att göra samma sak möjlig på det globala planet. Det var överdriven optimism, men som mötesplats för tvistande regeringar – en blygsammare men ändå mycket viktig funktion – är organisationen alltså oumbärlig och förtjänar stöd av alla som önskar fred.

### Biståndspolitiken

Att biståndspolitiken är en del av vår utrikespolitik har brukat sägas särskilt av svenska socialdemokrater. Därför är det signifikativt att de socialistiska dragen tydligast framträtt just här. De so-



cialdemokratiska regeringarna har koncentrerat huvuddelen av det svenska biståndet till länder med socialistisk ekonomi. Biståndsmedlens effektiva användning har rönt mindre uppmärksamhet i regering och riksdag, men här har SIDA på senare år gjort beaktansvärda insatser.

Bistånd är av olika slag. Om behovet och värdet av svenskt katastrofbistånd, finansierat delvis med statsmedel, delvis genom frivilliga gåvor, finns det knappast några delade meningar. Utvecklingsbiståndet innefattar större problem. En del av det går till stora, fattiga länder, där vårt bidrag aldrig kan bli mer än en droppe i havet, rent kvantitativt sett, hur stort det än kan se ut i den svenska biståndsbudgeten. Där måste främst krävas att man inriktar sig på klart identifierade projekt och motsvarande åtgärder om vilkas betydelse och genomförbarhet både mottagarlandets och vår egen sakkunskap är ense. Slutligen finns det några länder, t ex Tanzania och Vietnam, för vilka det svenska biståndet spelar en större roll. Naturligtvis måste man göra motsvarande bedömningar också där, men troligen finns det skäl att gå ett steg längre.

Erfarenheten visar nämligen att biståndets effektivitet inte minst beror av hur mottagarlandets ekonomi i övrigt fungerar, den må sedan kallas socialistisk eller kapitalistisk. Verklighetsfrämmande ekonomisk politik, misshushållning med egna resurser, korruption och andra missbruk kan omindetgöra de mest generösa biståndsansträngningar. Där svenskt bistånd spelar en verkligt stor roll har vi ett ansvar också i sådana hänseenden. Blir det verkningslöst till följd

av vad mottagarlandets myndigheter gör eller underlåter bör biståndsprogrammet omprövas. Detta utgör ingen "nykolonialism" utan ligger i båda parter intresse. Inte heller bör svensk utvecklingshjälp komma i fråga om mottagaren anser sig kunna använda sina militära resurser till insatser av annat slag än självförsvar, t ex på ideologiska grunder. Det är ett klart bevis för att vederbörande inte behöver eller anser sig behöva vårt bistånd.

#### **Kränkningar av de mänskliga rättigheterna**

Kanske kan man också knyta ihop biståndspolitikerna med ett annat moment i vårt internationella handlande. Sverige har brukat engagera sig för skyddet av de mänskliga rättigheterna i världen. Hur tungt man därvid kan hoppas att vårt ord kan väga må vara ovisst, men engagemanget är ändå motiverat av rena samvetsskäl. Då måste emellertid principerna vara helt klara.

I en mycket diskuterad intervju, publicerad i SvD 7/11 1982, har utrikesminister Lennart Bodström sagt att Sverige i förekommande fall bör reagera till värn för individernas fri- och rättigheter och staternas nationella oberoende men inte mot andra länders system. Detta har kallats Bodströmdoktrinen, men till upphovsmannens heder bör sägas att han själv alltid avvisat det uttrycket. Resonemanget är grumligt: skall vi inte reagera mot samhällssystem som konsekvent kränker de egna medborgarnas frihet och motiverar kränkning av andra länders oberoende?

Men även bortsett härifrån finns det betydande oklarhet i fråga om grunderna

för de svenska reaktionerna. I Amnestys årsrapport för 1982 anges 121 länder som kränker de mänskliga rättigheterna. Räknar man bort de fall där kränkningarna har ringa omfattning eller består uteslutande i att dödsstraffet inte är avskaffat blir ändå nittio länder kvar på listan. I nära femtio av dessa förekommer tortyr eller misshandel av fångar. Sjuttionio länders regeringar låter människor "försvinna" eller avlivas utan rättegång. I ett land avrättas man också barn om de deltar i opposition mot regimen. I sjuttiofem länder hålls människor under lång tid fängslade utan rättegång.

Dessa länder finns i Afrika, Amerika, Asien och Europa. Några av dem beskyddas av Förenta Staterna. Ännu flera beskyddas av Sovjetunionen, som dessutom själv är ett av de länder som oftast kränker mänskliga rättigheter. Somliga understöder varann, andra utövar sitt förtryck utan hjälp utifrån. För de förtryckta gör det knappast någon skillnad. Dessutom finns det länder, också i vår närhet, som berövats sin nationella frihet.

Övergreppen är alltså många. Hur bestämmer man när Sverige skall och inte skall reagera mot dem? Har det förekommit mindre grymheter i Etiopien än i Chile, mindre i Uganda än i Guatemala? Skall man inte vädja mot att människor som gör motstånd mot regimen döms till döden och avrättas på Cuba, när man har gjort sådana vädjanden i fråga om Sydkorea? Är förtrycket mindre i Iran än i Turkiet? Är den nationella friheten mindre värd i Estland än i Namibia?

Om motiven för vårt val av fall för protester är oklara blir det mindre sannolikt att våra ord kan göra någon verkan.

Men dessutom kan också vårt lands allmänna trovärdighet ta skada. Det gäller särskilt om någon kan förmoda att andra omständigheter än övergreppens svårighetsgrad har varit avgörande.

En urvalsprincip borde under alla förhållanden vara självklar. Om något land, som mottar svenskt bistånd av betydelse, allvarligt kränker sina medborgares mänskliga rättigheter eller andra länders nationella oberoende – det finns exempel på sådant – är det en oavvislig skyldighet för våra myndigheter och vår regering att säga ifrån. Det behöver inte betyda omedelbar avveckling av de svenska åtagandena. Biståndets positiva verkningar ligger oftast i en avlägsen framtid, och man kan alltid hoppas att kränkningarna då skall ha upphört. Men tystnad är oförsvarlig i sådana fall, bland annat därför att det där inte är helt osannolikt att någon bryr sig om vad som sägs från svensk sida.

#### **Kan utrikespolitik och handelspolitik hållas isär?**

En omstridd fråga är i vad mån kommersiella intressen skall beaktas i det utrikespolitiska och biståndspolitiska handlandet. Den ena ytterligheten representeras av Frankrike, som alltid satt och sätter sina egna ekonomiska intressen i första rummet oavsett om landet styrs av borgerliga regeringar eller av Mitterands folkfront. På den motsatta ytterkanten brukade Sverige stå. Vi höll styvt på att handelspolitik och utrikespolitik var helt skilda. Vi hade en viss framgång: våra handelsintressen i Förenta Staterna förblev i stort sett oskadda också under den tid i början av 1970-talet då de politiska



relationerna var dåliga. Samtidigt tröttnade våra idealister aldrig på att förkunna att svenskt utvecklingsbistånd måste ges helt osjälviskt utan kommersiella sidoblickar.

I längden kan det bli svårare att upprätthålla sådana distinktioner. När man i Förenta Staterna på 1970-talet var beredd att skilja mellan svensk regeringspolitik och svenska företagsintressen var det främst därför att man såg ett amerikanskt egenintresse i att vidmakthålla särskilt de ekonomiska förbindelserna med Sverige. Det är inte säkert att det alltid kommer att vara så. Varken från Förenta Staterna eller från EG lär vi undantagslöst kunna påräkna dylik vänlighet. Från de nyindustrialiserade utomeuropeiska länderna är den i varje fall knappast att förvänta. Vi kan allt oftare bli ställda inför valet mellan att antingen inom ramen för vår alliansfria politik ta politiska hänsyn i kommersiellt syfte, även i fråga om uttalanden, eller att förlora eljest möjliga marknadsandelar. Förmodligen krävs därvidlag inte mer än litet större tystlåtenhet och kanske en eller annan röstning i FN. Vi kan tvingas att bestämma, om också helst under största tysthet och diskretion, huruvida vår handel är värd ett sådant pris.

När det gäller bistånd ligger saken anorlunda till. Betonas därvidlag främst humanitära motiveringar finns det starka skäl att lämna våra kommersiella intressen åsido. Men det är inte alla u-länder som helt tilltalas av att man bara håller sig till det humanitära. Flera av dem intresserar sig mera för ekonomiskt samarbete än för gåvor. Det betyder i första hand att vi skall hålla vår marknad öppen för deras produkter, oavsett exempelvis

vilket system de tillämpar på sin arbetsmarknad. Det betyder vidare att vi ger långa och förmånliga krediter för deras import från oss. Men det innebär också att samarbetets fördelar på längre sikt skall vara ömsesidiga. Det förstår u-ländernas egna företrädare bättre än deras självvalda talesmän i svenska politiska ungdomsförbund.

På nästan alla områden och i nästan alla avseenden har det internationella klimatet blivit kärvare än det var bara för tio år sedan. Det betyder att också vi måste inrätta vår utrikespolitik, vår handelspolitik och vår biståndspolitik efter verkligheten och inte efter några drömmar om hur det borde vara i världen. Vår politik måste vara Sverige-vänlig vilket inte betyder att den skall vara principiös.

#### **Är enighet om utrikespolitiken möjlig?**

Partipolitisk enighet om utrikespolitiken, med syfte att trygga dennas bestående karaktär oavsett partiväxlingar, synes i dagsläget vara lika behövlig som den var låt oss säga på 1950-talet. Det finns också ett sakligt innehåll i den politik vi kan vara ense om: alliansfrihet, arbete för fredlig lösning av internationella konflikter, internationell nedrustning, skydd för mänskliga rättigheter, bevarande av frihandeln, utrymme för de nya ländernas ekonomiska utveckling, motstånd mot förtryck av raser, stammar och folk. Enigheten kan bevaras om svensk politik koncentreras på sådana ting. Men i andra hänseenden krävs större återhållsamhet.

Det kan tyckas vara rimligt att en socialdemokratisk regering för socialistisk politik också i det yttre. Lika rimligt är

emellertid att de som är motståndare till socialism i Sverige inte vill stödja den i andra länder heller. Med den sortens polarisering bortfaller möjligheterna för enighet i utrikespolitiken, och de partipolitiska motsättningarna kan efter hand komma att spridas till allt flera områden

av utrikespolitiken och därmed ge anledning till spekulationer från andra länders sida. Socialistisk utrikespolitik kan inte förenas med enighet i utrikespolitiken. Det kan inte heller anti-socialistisk utrikespolitik göra, men vem skulle väl våga ens andas om sådan?

*Pärmar för inbindning av  
årgång 1982*

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-67 59 55, eller genom insättning av kronor 35:- på postgiro 727 44-6.