

NILS ANDRÉN:

Europapolitikens neutralitetströskel

Kan vi förena en för Sveriges ekonomiska utveckling optimal europapolitik med en för vår yttre trygghet optimal säkerhetspolitik? Det är den största frågan för svensk utrikespolitik just nu, skriver Nils Andrén.

Den svenska neutralitetspolitikens grundläggande mål och principer har under flera årtionden undanskymts av olika taktiska tillämpningar i den aktiva neutralitetens namn. Men neutralitetspolitiken var endast en "reservposition" i den svenska säkerhetspolitiken och kan nu återgå till sin naturliga roll som en sådan.

Endast innanför EG:s murar är det möjligt att effektivt motverka splittring och verka för europeisk universalitet, mellan väst och öst, nord och syd.

Nils Andrén är professor emeritus i statskunskap.

Vi kan sannerligen inte klaga på brist på europadebatt. Ibland blossar den upp med särskild intensitet, särskilt när landets statsminister griper in mot irrläror som sprids av ledande politiska opponenter. Det gällde om Erlander och Palme och det gäller också om Ingvar Carlsson.

Den intensivdebatt som inleddes med statsministerns debattartikel i Dagens Nyheter 27 maj och som fick ny näring vid riksdagens "skolavslutning" den 12 juni har handlat om olika bedömningar av den just nu största frågan i svensk utrikespolitik: Kan vi förena en för Sveriges ekonomiska utveckling optimal europapolitik med en för vår yttre trygghet optimal säkerhetspolitik?

Likheter och olikheter i ståndpunkterna undanskymts ofta i en debatt präglad av stark konfrontationslust. Av debatterna framgår dock att svaret på frågan beror på vilken innebörd man lägger både i begreppet optimal europapolitik och i de yttre villkoren för en optimal säkerhetspolitik.

Européer och anti-européer

När det gäller målen för europapolitiken råder det bred men långt ifrån total enighet. Sverige bör så långt som möjligt delta i EGs utveckling av en europeisk "inre marknad". Sverige är berett till stora inskränkningar i sin egen reella suveränitet för att uppnå detta mål. Härom är de tre "europapartierna", d v s socialdemokraterna och de båda borgerliga européerna – moderater och folkparti – helt ense. Vänsterpartiet och de gröna har däremot en helt annan uppfattning.

De accepterar inte statsministerns åsikt att neutralitetspolitiken är det enda

avgörande suveränitetshindret mot ett svenskt medlemskap. De anser att Sverige redan nu gått för långt i sin anpassning till EGs nya regelsystem för den europeiska ekonomin. Åtminstone fram till årets partistämma företrädde centern samma uppfattning.

Egentligen borde man med detta konstaterande kunna se bort från den röd-gröna minoritetsgruppens syn på europapolitiken. Den har dock större politisk vikt än de tre gruppernas egen storlek betingar, därför att deras uppfattning bevisligen har betydande stöd inom ett av europapartierna, socialdemokraterna. Å andra sidan är det klart att i varje fall centerpartiet också innehåller åtskilliga "européer". Centern talar, liksom socialdemokraterna, med flera tungor. Några låter som vänsterpartiet och de gröna, medan andra framför åsikter som mer liknar regeringens. LRFs tunga röst för Europa kan inte klinga ohörd i partiet. Den bådär, liksom centerstämman, om en till slut svår väg för europamotståndarna inom partiet.

Den omstridda säkerhetspolitiken

I princip är enigheten större om svaret på frågan om den optimala säkerhetspolitiken. Ingen vill – än så länge – avsvärja sig neutralitetspolitiken. Men det senaste halvårets utveckling i Europa har väckt många förhoppningar om en ny och bättre värld, i vilken neutralitetspolitiska krav inte längre skall behöva lägga hämsko på Sveriges internationella agerande i andra hänseenden.

Så länge som Sverige inte vill eller törs avsvärja sig den traditionella neutralitetspolitiken är problemet hur man skall kunna förena denna politik med den eftersträvade europapolitiken. Hittills har Sve-

rige löst problemet på ett mycket formalistiskt sätt, som stämmer väl med den länge starka juridiska traditionen i svensk utrikespolitik. Genom att avstå från den formaljuridiska bindning som ett medlemskap skulle innebära, tycks Sverige anse sig ha praktiskt taget full handlingsfrihet att i alla andra hänseenden driva en europeisk integrationspolitik utan att därigenom underminera neutralitetspolitikens trovärdighet. Allt också i överensstämmelse med den stolta Palme-devisen "vår neutralitetspolitik bestämmer vi själva". Detta innebär dock att Sverige successivt tvingats urholka eller avskaffa många tidigare oundgängliga trovärdighetskrav för totalförsvaret, särskilt på det ekonomiska området.

Under en långvarig avspänning spelar det förmodligen ingen roll om motsättningen mellan ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen inte kan lösas på ett neutralitetspolitiskt helt trovärdigt sätt. Dagens problem gäller mindre denna formels säkerhetspolitiska tillräcklighet än om den räcker till för att tillgodose de svenska ekonomiska intressena under de nya internationella betingelserna.

Säkerhet och/eller ekonomi?

Huvudfrågan är enkel men alltjämt en utmaning: Hur länge kan vi tillgodose våra grundläggande ekonomiska intressen utan medlemskap i EG? Detta problem är kärnpunkten i dagens spänningar mellan såväl de borgerliga européerna och regeringen som mellan dessa båda och de röd-gröna "anti-européerna" (varvid anti-européer betyder sådana som ogillar en bindande integration, formellt eller endast reellt, med EG).

Regeringen håller styvt på betydelsen av att formellt stå utanför. Den vill inte nu ta några ytterligare steg mot medlemskap, delvis därför att den anser att sådana skulle vara ofördelaktiga för pågående förhandlingar mellan EG och EFTA, delvis därför att den anser den internationella situationen alltfjämt vara för osäker för åtgärder som den menar kan hota den neutralitetspolitiska trovärdigheten. Men det är intressant att notera den glidning mot mera optimistiska framtidsbedömningar som präglat också regeringsutalanden under trycket av kritiken.

De borgerliga européerna torde instämma i karakteristiken av den internationella situationen som osäker. De är dock mera angelägna om en snabb medlemsansökan eller åtminstone om att en sådan redan nu bör vara ett deklarerat mål för den svenska utrikespolitiken. Så långt ifrån att försvåra förhandlingarna mellan EG och EFTA skulle dessa kunna leda till bättre resultat om motsidan visste att EFTA-staternas nästa steg — inom en snar framtid — skulle bli att söka fullt medlemskap.

Anti-européerna betraktar både det formella oberoendet, kombinerat med en intensiv reell integration, och fullt medlemskap som bindningar vilka försvårar eller omöjliggör en suverän svensk säkerhetspolitik. Principiellt går därför den största skiljelinjen i svensk europapolitik inte mellan regering och borgerliga européer utan mellan dessa båda, européerna i svensk politik, och anti-européerna. Mot denna bakgrund är det en intressant fråga varför de hårdaste polemiska invektiven förekommer mellan regeringen och de moderata.

Inrikespolitisk utrikespolitik

Det är ingen långsökt tanke att europafrågans behandling är ett av många exempel på inrikes utrikespolitik. Det verkar uppenbart att alla parter tillmäter sina ståndpunkter i EG-frågan stor valtaktisk vikt. Socialdemokraterna kan måhända alltfjämt tro på en upprepning av historiska framgångar för tidigare neutralitetspolitiska renlärighetskampanjer; de borgerliga européerna uppmuntras av nya undersökningar om svenska folkets syn på EG-medlemskap och kanske också av åsiktsmotsättningar inom regeringspartiet, främst mellan en övervägande positiv inställning till Europa och en starkt anti-europeisk falang. Det finns också européer inom socialdemokratin som är mer övertygade än de som styr i regeringen. I själva verket tycks det råda ett rosornas krig på flera fronter — även i EG-frågan.

Eftersom den dominerande uppfattningen alltfjämt är att neutraliteten är den svåra frågan i svensk europapolitik, borde ansträngningarna inte bara förbrukas på en steril partipolemik. Det viktigaste är att analysera problemet och försöka hitta en lösning som tillgodoser rimliga krav från både utrikespolitiken och den ekonomiska politiken. Bakom den taktiserande demagogin tycker man sig urskilja olika handlingslinjer för att om inte lösa så dock hantera problemet.

Balansgången mellan ekonomi och säkerhet

Bland européerna intar regeringen en attityd som närmast kan karakteriseras som "vänta och se", ibland som "vådligt är att dröja men farligt att gå vidare". Tidtabel-

lerna inom EG ger ett andrum som kan utnyttjas. Vi har ett par år på oss att ta definitiv ställning. Vi kan ta det lugnt och se tiden an. Kanske något av statsministerns villkor kan komma att uppfyllas. Folkpartiet har antytt en liknande uppfattning men beskriver, liksom moderaterna, i realiteten medlemskapet som en nödvändighet på längre sikt. Konsekvensen borde i så fall rimligen bli att den övriga politiken – inklusive säkerhetspolitiken – måste anpassas därefter.

I själva verket är dock kanske skillnaden mellan de "europeiska" partierna inte så stor, när det gäller lösningen av det säkerhetspolitiska problemet. Egentligen handlar det långsiktigt formellt sett mest om en mer eller mindre optimistisk syn på den kommande utvecklingens svenska handlingsmöjligheter. Kortsiktigt handlar det om olika uppfattningar om den förhandlingstaktiska situationen mellan EFTA och EG. Det borde vara möjligt att sammanjämka positionerna, i varje fall under förutsättning att de anförda hindren inte är ett skalkeskjul för andra, icke öppet deklarerade invändningar mot EG-medlemskapet. Flera omständigheter talar mot en sådan misstanke. Till dessa hör statsministerns avvisande av andra suveränitetshänsyn än dem som är knutna till neutraliteten. Hela den svenska politiken under socialdemokratisk ledning har präglats av en så stark strävan mot europeisering att äktheten i regeringens vilja att komma så nära Europa som möjligt inte kan ifrågasättas.

Det borde därför kunna förutsättas att regeringen är angelägen om att finna en politisk formel för att förena den optimala europapolitiken med den optimala säkerhetspolitiken. Helst naturligtvis i former

som kan accepteras av de tunga falangerna inom dess väljarkår och allra helst av en bred majoritet över partigränserna.

Vår neutralitetspolitik bestämmer vi själva

Egentligen borde lösningen inte behöva ligga så långt borta. Om vi har svårt att finna den, kan det bero på att den svenska neutralitetspolitikens grundläggande mål och principer under flera årtionden undanskymts av olika taktiska tillämpningar i den aktiva neutralitetens namn.

Vi glömmar ofta att den "hundraåriga" neutralitetspolitiken – i kombination med alliansfriheten – i avgörande ögonblick endast var en "reservposition" i den svenska säkerhetspolitiken. Den har utnyttjats, då "huvudpositionen" – lojalitet mot ett större internationellt säkerhetssystem – visat sig vara illusorisk. Så var fallet under mellankrigsperioden. Först när NF-systemet visat sin oförmåga, deklarerade Sverige tillsammans med några likasinnade europeiska småstater att det inte längre kunde kända sig bundet av NFs sanktionssystem.

Efter andra världskrigets slut fördes en intensiv debatt om Sverige skulle fortsätta krigets neutralitetspolitik eller om det skulle ansluta sig till segrarmakternas nya säkerhetssystem, Förenta Nationerna. Först när det kalla kriget var ett faktum, föddes de nu klassiska formuleringarna av den alliansfria neutralitetspolitiken: alliansfrihet (mellan stormaktsblock) i syfte att förbli neutrala i krig. Orden inom parentes har så småningom fallit bort i våra neutralitetsproklamationer. Det har gjorts att neutraliteten för många har kom-

mit att framstå som ett dogmatiskt självändamål, eller som en säkerhetspolitisk överideologi. Den kan därmed också bli — den har faktiskt blivit — en belastning, ett hinder för den säkerhetspolitiska analysen, när neutralitetspolitikens invida föreställningar kommer i konflikt med andra vitala intressen.

Låt oss gå tillbaka till den ursprungliga formeln: Alliansfrihet mellan stormaktsblock. Problemet med EG har hittills varit att dess medlemmar med det ointressanta undantaget av Irland alla är medlemmar av NATO. Just nu tyder alla tecken — bekräftade vid Warszawa-paktens senaste möte — på att militärpakterna befinner sig i förvandling eller upplösning. Detsamma gäller också om Sovjetväldet, som uppenbarligen för sin ekonomiska framtid blir allt mera beroende av de stater i väst som tidigare sågs som fiender. Också NATO söker en ny och mera tidsenlig roll. Risken för en stat att bli indragen i ett krig mellan öst och väst på grund av EG-medlemskap har alltid varit liten, om den ens existerat. För Sverige var väl egentligen den största faran att ett medlemskap på grund av misstro i öst befarades kunna öka spänningen i Nordeuropa.

Den krigsrisk som betingas av blockmotsättningar är uppenbarligen långt mindre än någonsin sedan 1945. Detsamma gäller om faran för att ett svenskt EG-medlemskap skulle öka spänningen i Norden eller mellan öst och väst i en situation då gamla f d kommunistiska stater i östblocket står i kö för att få bästa möjliga relationer till den Gemensamma Marknaden. Av samma skäl är det föga rimligt att EG, ens om det kunde "säkerhetspolitiserats", på mer än konsultativ basis, skulle bli ett nytt konfrontations-

block i förhållande till Östeuropa. Liksom Sverige i FN alltid stött den numera nästan helt accepterade "universalitetsprincipen" kunde — och borde — Sverige naturligtvis som medlem av EG stödja arbetet på att göra organisationen all-europeisk.

En risk, som ofta framhålls i debatten, är att medlemskap skulle göra Sverige så bundet att det inte kunde handla fritt om en hotande situation skulle uppstå. I princip ligger det något i detta argument — i varje fall med utgångspunkt från den formaljuridiska syn som sedan länge präglat Sveriges uppfattning om neutralitetens trovärdighet. Men i realiteten skulle knappast någon reell skillnad föreligga mellan ett medlems-Sveriges och ett EFTA-EES-Sveriges ekonomiskt betingade handlingsmöjligheter.

En ofta anförd invändning är att de stora militära styrkorna i öst och väst visserligen minskats men alltjämt utgör formidabla krigsapparater. De kan därför utgöra en potentiell krigsrisk, men utan koppling till EG, som med hänsyn till sina mål och metoder framstår som en fredsbevarande faktor. De krigsrisker som kan uppstå på grund av kombinationen mellan politisk instabilitet och stora väpnade styrkor kan därför inte besvärjas genom att ta avstånd från EG, utan endast genom att behålla en förtroendegivande försvarspolitik.

Återstår frågan om Sveriges roll som framtida medlem i ett utvidgat EG, om konflikter skulle uppstå inom själva organisationen. I så fall skulle naturligtvis neutralitetspolitiken, liksom vid blockbildningen inom FN, på nytt kunna spela sin traditionella roll som "reservposition".

Några slutsatser

— Svensk utrikespolitik är i hög grad traditionsbunden — till den grad att traditionen utgör ett hinder mot en realistisk nutids- och framtidsanalys.

— Den alliansfria neutralitetspolitikens långvariga hävd får alltför ofta undanskymma att denna politik i princip endast är en "reservposition" som tillgrips, när den bästa politiken misslyckats eller inte motsvarat Sveriges säkerhetsintressen.

— Oavsett den fortsatta utvecklingen av de europeiska och ryska revolutionerna har förutsättningarna för det kalla kriget mellan supermaktsblocken upplösts. Detta slag av motsättningar är därför inte längre en rimlig, dominerande förutsättning för svensk säkerhets- och försvarspolitik.

— Ett svenskt medlemskap av EG kan i det nya läget — med ett försvagat och ekonomiskt mera västorienterat Sovjetunionen — rimligen inte leda till några negativa konsekvenser för Sveriges förhållande till de ledande makterna i vår närregion, inklusive Sovjetunionen eller de stater som kan uppstå på dess område. Vår EG-politik kan vi faktiskt bestämma själva.

— De militära hot som kan uppstå från kvarstående stora styrkor och revolutionära upplösningkrafter kan endast motverkas genom en realistisk försvarspolitik. De påverkas inte av våra relationer till EG.

Egentligen innebär allt detta varken alliansfrihetens eller neutralitetspolitikens undergång. Den europeiska utvecklingen leder uppenbarligen till militäralliansernas upplösning eller förvandling. Därmed är det inte sagt att de leder till en evig eller ens mycket långvarig fredsord-

ning. När alla andra länder blir alliansfria, kan detta inte göra den svenska alliansfriheten meningslös.

Neutralitet förutsätter ett visst slags ställningstagande mellan två stridande parter. Neutralitetspolitik kan, trots vad som brukar påstås av Sveriges kritiker, särskilt i väst, föras utan direkt anknytning till en pågående eller latent konflikt. Men i ett Europa utan blockpolitikens grundläggande motsättningar ändrar neutralitetspolitikens karaktär.

Grundprincipen kan bestå — Sverige eftersträvar neutralitet vid ett stormaktskrig i Europa. Men i en ny europeisk säkerhetsstruktur behöver de många oftast självpålagda inskränkningarna i handlingsfriheten inom vårt säkerhetspolitiska närområde inte längre hindra Sverige från att mera reservationslöst tillgodose andra vitala svenska intressen. Neutraliteten får tillbaka sin sedan mer än fyrtio år glömda, naturliga roll som en reservposition. Denna roll kan alltid återtas, om en allvarlig kris skulle uppstå mellan stormakter eller stormaktsblock i det nya Europa. I realiteten skulle detta i första hand innebära att EG splittrades i två mot varandra stående, väpnade block. Det är en just nu mycket avlägsen fara.

Sverige skulle bättre kunna medverka till att minska faror av detta slag, om det blir medlem av EG än om det väljer en isolerad roll som kritisk observatör på staketet i Europas periferi. Endast innanför organisationens murar är det möjligt att effektivt motverka splittring och verka för europeisk universalitet, mellan väst och öst, nord och syd.