

Neutralitet och regional integration i ett dimhöljt säkerhetspolitiskt landskap

av Per Cramér

Under 1990-talets första år kom principerna för den svenska utrikespolitiken successivt att anpassas till ett nytt säkerhetspolitiskt landskap. Denna omprövningsprocess utmynnade i att den neutralitetspolitiska doktrin som sedan slutet av 1940-talet givits tillkänna genom formuleringen "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig", i april 1992, ersattes med den mer svårtolkade formeln "Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består". Även om denna skrivning är mer öppen för olika tolkningar än den tidigare kvarstår en uttrycklig relation till det folkrättsligt definierade neutralitetsbegreppet: Sverige avser att i fredstid föra en politik som skall möjliggöra en uppfyllelse av neutralitetsrättens förpliktelser om opartiskhet gentemot krigförande stater i landets geografiska närområde.

Den främsta konkreta förändringen i den svenska utrikespolitiska orienteringen under denna period var den fördjupade delaktigheten i den regionala västeuropeiska integrationsprocessen vilket, i januari 1995, manifesterades genom landets inträde som medlem i EU. Ett sådant agerande hade fram till senhösten 1990 ansetts vara uteslutet av hänsyn till *neutralitetsmålets trovärdighet*. Samtidigt som neutralitetsmålet kvarstår anses detta således idag innebära lägre krav på bibehållen suveränitet än det tidigare gjorde.

Denna utveckling reser en rad frågor av rättslig/politisk karaktär. Vilken relation har den nuvarande svenska hållningen till det folkrättsliga neutralitetsbegreppet och hur påverkas denna relation av de förpliktelser som Sverige påtagit sig genom sitt deltagande i den regionala europeiska integrationsprocessen? Slutligen måste vi även fråga oss vilken betydelse neutrala stater kan ha för utvecklingen av en framtida alleuropeisk säkerhetspolitisk stabilitet.

En i tiden parallell omformulering av de neutralitetsrelaterade utrikespolitiska doktrinerna kom att äga rum i Schweiz och Österrike. Österrike, men ej Schweiz, har även kommit att inträda som medlem i EU. Från den schweiziska regeringens sida har emellertid ett sådant inträde ansetts vara önskvärt och förenligt med den nationella neutralitetspolitiken. Liksom i Sverige utgjorde detta ett brott mot en tidigare fastslagen bedömning om att ett sådant steg var uteslutet av hänsyn till neutralitetsmålets trovärdighet.

Syftet med denna artikel är att ur ett rättsligt/politiskt perspektiv närmare

redogöra för innebörden och betydelsen av den grundläggande svenska utrikespolitiska hållningen så som den formuleras idag. Som jämförelseobjekt används motsvarande förhållanden i Schweiz och Österrike. Jag har härvid sökt placera in dessa staters speciella positioner i ett större sammanhang vilket innefattar målsättningen att skapa en alleuropeisk säkerhetspolitisk stabilitet. Min avsikt är att därigenom främja en bredare kunskapsbas för förståelse av den nu pågående debatten rörande principerna för Sveriges framtida utrikespolitiska hållning.

I fokus står således dessa tre västeuropeiska småstaters relation till två internationella regelsystem, vilka etablerats i skilda historiska kontexter. Det första är neutralitetsrätten vilken kodifierades vid den andra fredskonferensen i Haag 1907 och som tar sin utgångspunkt i en långtgående statsuveränitet. Sedan dess kodifikation vid seklets början är neutralitetsrättens materiella innehåll i stort sett oförändrat. Det andra är det system av regler som sedan det andra världskrigets slut utvecklats som ett instrument för regionalt samarbete och integration mellan stater i Västeuropa. I centrum för detta står de regler som tillkommit inom ramen för den Europeiska Unionen vars uttryckliga syfte är att verka för en fortlöpande regional integrationsprocess med målet att överbrygga medlemsstaternas suveränitet. Detta kompletteras av regelsystem som utvecklats inom andra samarbetsstrukturer såsom Västeuropeiska unionen (VEU), Atlantpakten (NATO), Partnerskap för fred (PFF) samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). I slutet av denna artikel återfinns en tabell över olika europeiska staters deltagande i olika regionala samarbetsstrukturer (Tabell 1).

I grunden rör frågan om neutralitet och deltagande i den regionala västeuropeiska integrationsprocessen således en aspekt av spänningsförhållandet mellan å ena sidan enskilda staters suveränitet och å andra sidan deltagande i strukturer för regional integration: Neutralitet förutsätter den enskilda statens förmåga att självständigt fatta beslut inom neutralitetsrättsligt relevanta områden medan integrationen innebär att staten ifråga, inom specificerade områden, överför beslutskompetenser till gemensamt inrättade institutioner av överstatlig karaktär. I det fall en sådan kompetensöverföring sker inom områden som är av neutralitetsrättslig relevans riskerar konflikter mellan de olika regelsystemen att uppkomma.

Neutralitet

På den mellanstatliga arenan etablerar neutralitetsrätten en regim (här ett normsystem) för regleringen av förhållandet mellan neutrala och krigförande stater. Kortfattat uppställer neutralitetsrätten absoluta krav på den neutrala sta-

tens militära opartiskhet samt att neutralt territorium ej får tillåtas utgöra bas för de krigförande staternas militära operationer. En neutral stat får således ej bistå en krigförande stats militära operationer genom överföring av resurser. Den får inte heller medge en rätt till transitering av trupper och krigsmateriel över dess landterritorium eller genom dess luftrum. Rörande kommersiell utförelse av krigsmateriel från privata källor till krigförande stater uppställer neutralitetsrätten emellertid endast ett krav om att eventuella utförelsestrukturer skall införas och tillämpas icke-diskriminerande gentemot de krigförande. Samma krav om opartiskhet gäller även för alla övriga varor som kan vara till användning för militära operationer. En handelspolitisk diskriminering mellan krigförande stater står således i strid med neutralitetsrätten. I utbyte mot den påbudna opartiskheten åligger det de krigförande staterna att respektera den neutrala statens territoriella integritet och lämna denna utanför krigsoperationerna.

Permanent neutralitet

Neutralitet i folkrättslig bemärkelse förutsätter förekomsten av krig. Neutralitetsrätten är enbart tillämplig för förhållandet mellan neutrala och krigförande stater.

Permanent neutralitet innebär att en stat genom ett mellanstatligt åtagande förbundit sig att vara neutral gentemot de krigförande i alla pågående och framtida krig. Med permanent neutralitet följer därmed även fredstida förpliktelser. Detta kan uttryckas som att den permanent neutrala staten i fredstid är skyldig att föra en så kallad neutralitetspolitik. Denna omfattar både rättsliga och politiska komponenter.

Neutralitetspolitikens centrala element kan härledas direkt ur neutralitetsrätten i form av fredstida, "sekundära", neutralitetsförpliktelser. Dessa innebär suveränitetsinskränkningar såtillvida att den permanent neutrala staten inte i fredstid kan ingå någon internationell förpliktelse som i händelse av krig kan begränsa dess möjligheter att leva upp till neutralitetsrättens krav. De mest uppenbara följderna av detta är att en permanent neutral stat inte kan ansluta sig till någon militär allians eller upplåta någon del av sitt territorium för utländska militära installationer. Vidare måste en permanent neutral stat bibehålla en förmåga att självständigt fatta beslut inom de områden som omfattas av neutralitetsrätten.

Utöver denna folkrättsligt grundade minimistandard är den permanent neutrala staten helt fri i utformningen av sin utrikespolitik. För att upprätthålla en nödvändig internationell trovärdighet för viljan och förmågan att uppfylla neutralitetsrättens krav i händelse av krig, måste emellertid utrikespolitiken följa en konsekvent linje och grundas på en objektiv tillämpning av fastlagda normer.

En stat som ensidigt deklarerat att den, utan att vara förpliktigad därtill, avser att bedriva en fredstida politik vilken syftar till att möjliggöra neutralitet i händelse av krig är ej en permanent neutral stat i folkrättslig mening. Denna dess grundläggande utrikespolitiska hållning är en självvald position som staten ifråga kan överge när den så önskar. För att en sådan politik skall erhålla en nödvändig internationell *trovärdighet*, måste emellertid staten ifråga utforma sin fredstida politik under iakttagande av *samma* suveränitetsinskränkningar som en permanent neutral stat. Detta följer naturligt av att *målsättningen* – folkrättslig neutralitet visavi krigförande stater – är densamma för såväl permanent neutrala stater som för stater som valt att föra en autonom politik i syfte att leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig. Således måste även en sådan stat föra en fredstida neutralitetspolitik inom de ramar som härletts ur neutralitetsrätten.

Neutralitet och samarbete/integration

Förhållandet mellan en stats neutralitet och dess samarbete/integration med andra stater utgör en brytning mellan två skilda grundläggande tanke- och handlingsmönster inom statssamfundet: Å ena sidan tanken om maktbalans mellan suveräna stater och å andra sidan ambitionen att överbrygga en sådan maktbalans genom ömsesidiga formella och/eller informella begränsningar av statssuveräniteten.

Staters neutralitet utgör ett element i tanken om upprätthållande av internationell stabilitet i en situation av maktbalans mellan suveräna stater. Neutralitetens syfte är att begränsa konflikter mellan rivaliserande stater genom att den neutrala staten opartiskt ställer sig utanför konflikten. Inom ramen för detta tankemönster har neutrala stater vidare kommit att ges speciella fredsfrämjande uppgifter som skyddsmakter, medlare etc. För mindre stater som befunnit sig i en geopolitiskt utsatt position mellan rivaliserande stormakter har en självvald konsekvent neutralitetslinje, eller ett internationellt åtagande om permanent neutralitet, även kommit att bli ett instrument för att upprätthålla nationell suveränitet. Ett sådant agerande har kunnat vinna ömsesidig acceptans bland sinsemellan fientliga stormakter som i och med detta erhållit en garanti för att denna mindre stat ej kommer att alliera sig med fienden.

Integrationens syfte är att söka sammansmälta stater och därmed att överbrygga tanken om maktbalans mellan *de stater som innefattas* av integrationen. Detta syfte står därmed också i principiell motsatsställning till tanken om *enskilda* deltagande staters neutralitet. En grundläggande distinktion måste dock göras mellan å ena sidan strukturer för samarbete av global omfattning och å andra sidan sådana av regional omfattning. Ett *globalt* samarbete som innebar en världsomspännande säkerhetspolitisk stabilitet, utan inre spänning-

ar, skulle givetvis utradera aktualiteten för såväl tanken om maktbalans mellan stater som tanken om enskilda staters neutralitet. Genom en *regional* samlingsprocess kan maktbalanstänkandet övervinnas internt, inom regionen, och en enskild medlemsstats neutralitet kommer då ej att aktualiseras ur ett regionalt perspektiv. Detta förhindrar emellertid inte att tanken om maktbalans kan fortsätta att vara dominant på global nivå. Därmed kan också neutralitetstanken komma att äga fortsatt relevans för förhållanden utanför regionens gränser, eller för förhållanden mellan en integrerad region och utanförstående stater.

I det fall en struktur för regionalt samarbete/integration etablerar en gemensam identitet gentemot utanförstående stater, och agerar som en politisk stormaktsenhet på den internationella arenan, föreligger även en risk för att ett globalt maktbalanstänkande underblåses. Detta *samtidigt* som samarbetets förpliktelser och/eller kraven på intern politisk lojalitet kan begränsa eller utesluta utrymmet för en enskild medlemsstats neutralitet. Det tydligaste exemplet på en sådan struktur är den regionala militära alliansen. En sådan kan i och för sig bidra till att överbrygga ett maktbalanstänkande mellan de deltagande staterna genom att ett ömsesidigt stabilt säkerhetspolitiskt förtroende etableras dem emellan. Ur ett externt perspektiv utgör dock den militära alliansen ett klassiskt instrument för att föra just en maktbalanspolitik. Det tydligaste moderna exemplet på detta är NATO:s och Warszawapaktens funktioner under det kalla kriget. Även andra former av regionala samlingsstrukturer kan, om de innefattar förpliktelser inom neutralitetsrättsligt relevanta områden, i varierande grad ge upphov till motsvarande effekter.

För att ett regionalt samlingsprojekt skall kunna fungera som ett led i att övervinna maktbalanstänkandet på global nivå måste det vara öppet utåt, ej accentuera en gemensam extern identitet och agera lojalt inom ramen för etablerade, globala regimer (samlingsformer). En regional sammanslutning kan emellertid aldrig, så länge den är just regional, ensam överbrygga maktbalanstänkandet på global nivå för att därmed omintetgöra neutralitetsbegreppets relevans.

Neutralitetsbegreppets relevans mot bakgrund av ett icke-fulländat globalt kollektivt säkerhetssystem

Ett idealt kollektivt säkerhetssystem av global omfattning utesluter alla tankar om en enskild stats neutralitet. Ett sådant system utgör en ständigt flexibel allians riktad mot den medlemsstat som förbryter sig mot ett av alla på förhand accepterat våldsförbud. Draget till sin yttersta konsekvens medför det tänkta idealet för kollektiv säkerhet att endast två tillstånd är möjliga, antingen global fred eller globalt krig. Därigenom skall också samtliga stater avskräckas från att bryta mot våldsförbudet.

Det system för kollektiv säkerhet som tillskapats genom FN-stadgan har emellertid aldrig varit avsett att leva upp till detta ideal. Då detta paralyseras vid motsättningar mellan Säkerhetsrådets permanenta medlemsstater, samexisterar neutralitetsregimen med en icke-fulländad regim för kollektiv säkerhet. Denna samexistens är flytande till sin karaktär: Vid ökad samstämmighet mellan de fem permanenta medlemsstaterna minskar det folkrättsliga utrymmet för neutralitet och vice versa. På det globala planet kompliceras således neutralitetsbegreppets position av spänningsförhållandet mellan å ena sidan en ideologi om kollektiv säkerhet, som utesluter neutralitet, och å andra sidan en verklighet i vilken staters neutralitet kan vara praktiskt användbar, och kanske nödvändig, i syfte att stävja konflikter.

I en värld där ett stabilt globalt säkerhetssystem ej har etablerats, finns det också ett behov av opartiska röster för att underlätta att konflikter löses fredligt. Under förutsättning att neutrala stater i krigstid, och permanent neutrala stater i fredstid, för en aktiv politik syftande till att främja internationell stabilitet och fredligt biläggande av tvister är det därför ett misstag att likställa neutralitet med moralisk likgiltighet eller egoism.

Fram till den punkt i historien då begreppen "nationell säkerhet" eller "regional säkerhet" raderats bort ur människors tankevärld och fullt ut ersatts med begreppet "gemensam global säkerhet" kommer också begreppen maktbalans, neutralitet och permanent neutralitet att vara relevanta och av betydelse för det internationella systemets säkerhetspolitiska stabilitet. Det neutralitetsrättsliga regelsystem som är nedlagt i 1907 års Haagkonventioner har därför en fortsatt relevans. Detta trots att det i vissa stycken är i behov av en revidering.

Utvecklingen av neutralitetslinjer i Schweiz, Sverige och Österrike

Schweiz, Sverige och Österrike har, utifrån olika historiska erfarenheter, kommit att utveckla nationella utrikespolitiska doktriner relaterade till det folkrättsliga neutralitetsbegreppet. Den schweiziska konfederationens heterogena sammansättning med avseende på religion, språk och kultur utgjorde den grundläggande faktorn bakom den tidiga neutralitetsutvecklingen i Schweiz. Vissa kantoners permanenta neutralitet introducerades i den schweiziska konfederationen redan i början av 1500-talet som ett instrument för att begränsa konflikter mellan kantonerna. I ett senare skede utvecklades även en stadigvarande gemensam extern neutralitet i avsikt att undvika att konflikter mellan de närliggande stormakterna skulle komma att spridas inom Konfederationens gränser. Den interna, såväl som den externa, neutraliteten hade således samma

målsättning, att bevara Konfederationens inre sammanhållning. De stormaktsrepresentanter som 1815 samlades i Wien för att restaurera Europas politiska karta uppfattade ett permanent neutralt Schweiz som en stabiliserande faktor i det internationella systemet. Detta gemensamma stormaktsintresse ledde till ett formellt erkännande av Schweiz permanenta neutralitet och tillkomsten av garantier för dess upprätthållande. Därmed blev Schweiz folkrättsligt förbundet att upprätthålla permanent neutralitet. Stormakternas erkännande av landets permanenta neutralitet bekräftades även vid fredskonferensen i Versailles 1919. Schweiz speciella status kom under 1800-talets sista årtionden också att få en alltmer central betydelse för landets identitet. Under denna period infördes ett konstitutionellt skydd för neutraliteten, och Genève etablerades tillsammans med Bern som centra för fredligt internationellt samarbete. Denna nationella självidentifikation med neutralitetsbegreppet har därefter kommit att fortleva.

Den självvalda svenska neutralitetslinjen har utvecklats i etapper från tiden för Wienkongressen och framåt. Dess tillkomst skall ses som en utrikespolitisk anpassning för en mindre stat med en geografisk placering mellan sinsemellan fientliga stormakter. Under 1900-talets första år hade denna hållning kommit att etableras som en grundprincip för utformningen av den svenska utrikespolitiken. Den svenska hållningen kännetecknades dock redan vid sekelskiftet av en dubbelhet som därefter konsekvent har upprätthållits: Samtidigt som neutralitetslinjens stadigvarande karaktär underströks hävdades att detta inte innebar begränsningar av landets grundläggande handlingsfrihet. Förslag om att ingå en internationell förpliktelse om permanent neutralitet eller att söka stormaktsgarantier för respekten för landets krigstida neutralitet har aldrig kommit att vinna politiskt gehör. Inte heller har svenska politiska beslutsfattare övervägt att etablera neutralitetslinjen som en konstitutionell princip. Tvärtom har friheten för de politiska beslutsfattarna att *kunna* överge målsättningen om krigstida neutralitet uttryckligen och konsekvent värnats från svensk sida.

Inte desto mindre innebär den svenska hållningen att *så länge* landet inte överger målet att kunna leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig, har de politiska beslutsfattarna att iakttaga de begränsningar i handlingsfriheten som är förknippade med permanent neutralitet. Den svenska positionen har därför kunnat beskrivas som en *de facto* permanent neutralitet.

Både Schweiz och Sverige förklarade sig neutrala under 1900-talets två världskrig. Under krigen kom neutralitetsrättens regler att utgöra ett *grundläggande* regleringsinstrument för dessa staters relationer till de krigförande. Neutralitetsförpliktelseernas uppfyllande fick dock i många avseenden karaktären av en utgångspunkt för en fortlöpande förhandlingsprocess med de krigförande. I denna process krävde båda de stridande sidorna respekt för den rådande maktbalansen. För att uppfylla den överliggande politiska målsättningen, att undvika att dras in i krigsoperationerna, kom därför såväl Schweiz som Sverige att göra pragmatiska avvikelser från den strikta neutraliteten till förmån

för den krigförande sida som för tillfället agerade ur en relativ styrkeposition. Det faktum att både Schweiz och Sverige undgick att dras in i dessa världsbränder kom dock att befästa och stärka neutralitetstankens legitimitet i det allmänna politiska medvetandet.

Den österrikiska permanenta neutraliteten utgör ett direkt utflöde av det kalla krigets stormaktsbalans. Genom att förbinda sig att upprätthålla en permanent neutralitet, av schweizisk modell, kunde en fruktad delning av Österrike förhindras. Denna lösning var acceptabel för såväl Öst som Väst som det näst bästa alternativet: Då ingen av stormakterna kunde införliva Österrike i den egna maktsfären utan förödande säkerhetspolitiska konsekvenser, kunde de finna ett gemensamt intresse i att landet ej allierade sig med den potentiella fienden.

Österrikes självneutralisering grundades på en politisk överenskommelse, uttryckt i det så kallade Moskva-memorandumet från 1955. Denna överenskommelse gjorde tillkomsten av ett fördrag med segrarmakterna om villkoren för Österrikes självständighet beroende av att en konstitutionell lagstiftning om permanent neutralitet antogs av det österrikiska parlamentet. När sedan det konstitutionella stadgandet om neutralitet erhöll internationellt erkännande, uppkom en internationell förpliktelse för Österrike att upprätthålla permanent neutralitet.

Under det kalla kriget kom dessa tre stater fredstida neutralitetspolitik naturligt att relateras till den rådande maktbalansen mellan Öst och Väst. Som en följd av en eskalerande kapprustning innefattande kärnvapen, vars användning riskerade att innebära alltings slut, kom begreppet permanent neutralitet att erhålla en självständig status. Då ett stormaktskrig skulle betyda undergång, kom permanent neutralitet snarare att bli en fråga om att aktivt verka för fredens fortbestånd än att passivt undvika att dras med i en konflikt. Med vissa skillnader kom dessa tre stater därför att genom sitt utrikespolitiska agerande aktivt söka främja internationell avspänning. Konkret innebar detta bland annat en villighet att ställa sig till förfogande för medlingsinsatser, fredsbevarande operationer samt skyddsmaktsuppdrag. Denna tjänstvillighet kom att tas i anspråk av statsamfundet vilket kan sägas utgöra ett kvitto på den nytta som omvärlden kom att knyta till dessa tre staters speciella status. Därigenom stärktes såväl den internationella respekten för neutralitetspolitiken i Sverige, Schweiz och Österrike som dessa staters självidentitet.

Det skall emellertid understrykas att dessa staters betydelse för den säkerhetspolitiska stabiliteten ej får överdrivas. Även om de i kraft av sin alliansfrihet, inre politiska stabilitet och höga diplomatiska kompetens var väl lämpade för dessa uppgifter, saknade de sådana resurser som är nödvändiga för att i reell mening medla mellan stormakter. I de fall det förelåg ett intresse på båda sidor att uppnå en lösning kunde de dock agera med resultat. Den roll som dessa stater kom att spela kan därför närmast beskrivas som "katalysatorer" för att vidarebefordra en internationell avspänningsprocess.

Att upprätthålla åtminstone en formell förmåga att under krig leva upp till neutralitetsrättens förpliktelser var det som främst legitimerade denna fredstida neutralitetspolitik. Därav följde att neutralitetspolitiken också uteslöt ingåendet av internationella förpliktelser som skulle kunna komma i konflikt med de skyldigheter, som i krigstid åvilar en neutral stat.

Konkret innebar detta att den ideologiska och ekonomiska samhörigheten med Västeuropa kunde bekräftas genom deltagande i mellanstatliga samarbetsformer vilka ej etablerade en gemensam extern identitet. Ingående av ömsesidiga försvarsförpliktelser var givetvis uteslutet. Vidare ansågs ett medlemskap i den ekonomisk/politiska integrationsprocess som tog plats inom de Europeiska Gemenskapernas ram stå i strid med de hänsynstaganden som neutralitetspolitiken krävde. Som en följd av det ekonomiska behovet av att inte utsättas för en handelspolitisk diskriminering inom Västeuropa kom emellertid de permanent neutrala staterna successivt att etablera alltmer långtgående *mellanstatliga* samarbetsformer med Gemenskaperna. För varje steg som den ekonomiska integrationen inom gemenskapsstrukturen fördjupades kom också dessa staters relationer till Gemenskaperna att fördjupas, först genom 1972 års frihandelsavtal och därefter genom EES-processen 1985–1994.

Visioner om västeuropeisk enhet genom samverkan

Tankar om behovet av en europeisk fredsordning genom regionalt enande kan spåras tillbaka till den moderna europeiska civilisationens gryningstid. Denna fredsdröm har funnit sin näring i de ständigt återkommande konflikterna i ett Europa som präglats av maktbalanstänkande. Kriget har således utgjort den varp kring vilken enighetsdrömmarna vävts genom historien. Till fredsmotivet skall även föras det gemensamma intresset av skydd, och i vissa fall även angrepp, gentemot verkliga eller inbillade yttre fiender.

I ett tidigt skede utgjorde värdegemenskapen inom den romersk-katolska kyrkan det ideologiska kitt som enhetstankarna utgick från. Denna religiösa gemenskap utmärkte Västeuropa gentemot den ortodoxa kristenheten och den islamiska världen i söder och öster. Den följande splittringen i olika trosinriktningar inom den västra kristenheten medförde emellertid att religionen undan för undan förlorade sin karaktär av ett enande element. Tanken om gudsstaten kom att ge vika för tanken om nationalstaten.

De allt tätare mötena med främmande kulturer från 1500-talets början och framåt kom att leda till utvecklingen av en starkare europeisk kulturell självbild där den egna kulturen ofta framställdes som utvecklingens krona. I enhetsdrömmarna utmönstrades successivt den kristna tron som den gemensamma

identiteten för att ersättas av allmänhumanistiska moraluppfattningar och utvecklingsoptimism. Vidare underströks allt oftare den integrationsfrämjande roll som spelades av internationell handel och förbättrade kommunikationer.

Mot denna bakgrund ligger det en historisk ironi i att det första moderna europeiska samverkansprojekt som realiserades utgick från en utpräglat reaktionär ideologi med starka religiösa/mystiska inslag. Inom det tidiga 1800-talets Heliga allians utvecklade de europeiska stormakternas ledare, efter den napoleonska imperiedrömmens sammanbrott, en intressegemenskap i ett sista försök att restaurera och värna om auktoritära rojalistiska styrelseformer. Instrumentet för detta var främst de fem europeiska stormakternas institutionaliserade hot om intervention. Inom alliansens ram var avsikten också att upprätthålla en säkerhetspolitisk stabilitet genom ett förädlad maktbalanstänkande i kombination med en fortlöpande konferensdiplomati. De stora samhällsförändringarna under de följande årtiondena medförde dock att denna samarbetsstruktur kom att te sig allt mer anakronistisk och därmed politiskt omöjlig att upprätthålla.

Den senare delen av 1800-talet präglades av en snabb industrialisering, den parlamentariska demokratins genombrott, tilltagande nationalism och de europeiska stormakternas erövring av omfattande kolonialvälden. I denna miljö av tilltagande mellanstatlig konkurrens tillkom ett flertal initiativ till europeisk enighet. Förslagsställarna menade att detta var den enda möjligheten att förhindra ett framtida inomeuropeiskt storkrig. Det tankegodt som låg till grund för de flesta av denna tids enighetsvisioner var föreställningen om en specifik gemensam europeisk identitet, baserad på modernismen.

Den katastrof som det första världskriget innebar ledde till att detta samlade tankestoff kom att få en dramatiskt ökad betydelse i den europeiska befolkningens medvetande. Under mellankrigstiden presenterades ett antal konkreta förslag om ett ekonomiskt och politiskt samarbete vars grundläggande syfte var att upprätta en europeisk enhet, dels som en regional fredsordning och dels för att etablera Europa som en världsmakt i konkurrens med andra regioner. De politiska förutsättningarna för att förverkliga dessa förslag förelåg dock aldrig och européerna kom att i det andra världskriget erfara ytterligare ett destruktivt försök till imperialistiskt enande med vapenmakt.

Först efter att det tredje rikets tyska imperiedröm krossats kunde ett regionalt västeuropeiskt integrationsprojekt grundat på samverkan komma till stånd. Detta projekt hämtade inspiration från de nedärva tankarna om regionalt enande. Liksom i flertalet tidigare visioner om europeisk enighet återfanns här en dubblering av de grundläggande motiven: Behovet av att skapa en inre fredsordning, inom vilken Tyskland kunde integreras med sina forna fiender, samverkade med intresset av att skapa inre sammanhållning i syfte att stärka regionens samlade motståndskraft gentemot verkliga, eller inbillade, hot om sovjetisk expansion. Som ett ideologiskt kitt i denna integrationsprocess har tron på ett samhällssystem präglad av en liberal rättighetsuppfattning, parla-

mentarisk demokrati och marknadsekonomi kommit att stå i centrum.

Allmänt kan den västeuropeiska integrationsprocessens förlopp efter det andra världskrigets slut beskrivas som en fortlöpande balansakt mellan förespråkare för överstatliga och mellanstatliga organisationsformer. Den federalt inspirerade europatanken har traditionellt haft sin starkaste förankring i Tyskland, där denna kom att bli ett substitut för en tabubelagd nationalism, i Italien samt i de mindre kontinentala västeuropeiska staterna, medan de mer perifera nordiska länderna, Storbritannien och tidvis också Frankrike ställt sig mer tveksamma till starkare överstatliga inslag. Integrationsprocessen har fortskridit ryckvis mot ett icke-definierat slutmål av alltmer långtgående sammanmältning.

Under de första decennierna efter det andra världskriget förelåg en mycket gynnsam miljö för en integration mellan Västeuropas stater. De europeiska statsmakterna var försvagade efter kriget och för de båda blockledarna i efterkrigstidens bipolära maktbalans var det av stor betydelse att binda upp dess respektive blockmedlemmar i fasta samarbetsstrukturer. Inom ramen för "upp-dämningspolitiken" kom därför USA att aktivt verka för ett närmande mellan de västeuropeiska staterna. Den tilltagande polariseringen mellan Öst och Väst – det kalla kriget – och behovet av att kontrollera Tysklands ekonomiska och militära utveckling var avgörande för tillkomsten av de ekonomiska samarbetsorganisationerna OEEC, EKSG samt militärallianserna VEU och NATO. Den stormaktspolitiska islossningen, som följde efter Stalins död, kom däremot att motverka ett förverkligande av den långtgående säkerhetspolitiska och militära integration som skisserats kort efter Koreakrigets utbrott. Det kan vidare observeras att det tidiga 1970-talets kombination av lågkonjunktur och avspänning i stort utgjorde en mindre gynnsam miljö för integrationens utveckling. Under denna tidsperiod stagnerade utvecklingen av samarbetet inom Gemenskaperna, ett tillstånd som gavs benämningen "Euroscleros". Den globala avspänningen möjliggjorde emellertid en starkare regional västeuropeisk identitet visavi USA: En utveckling som bland annat erhöi en konkret form genom tillkomsten av den Europeiska säkerhetskonferensen – ESK – som inleddes i Helsingfors sommaren 1973 och utvecklingen av ett mellanstatligt utrikespolitiskt samarbete mellan Gemenskapernas medlemsstater, EPS.

Den ekonomiska utvecklingen under 1980-talets första år, i kombination med de externa ekonomiska hoten från USA och Japan, ledde därefter till en ökad samarbetsvilja vilken främst motiverades av de förutsedda ekonomiska vinster som förknippades med etablerandet av en fri inre marknad. Konkret kom denna vilja att fördjupa samarbetet inom Gemenskaperna att få sitt uttryck i den Europeiska Enhetsakten och EES-avtalet.

När den europeiska järnridån hissades och den väldefinierade gemensamma yttre fienden – Sovjetunionen – upplöstes, förändrades i grunden förutsättningarna för den västeuropeiska integrationsprocessen. Europas stater kom därefter att inleda en anpassningsprocess av de befintliga samarbetsstrukturer-

na. Västs seger i det kalla kriget bekräftades 1990 genom Parisstadgan som tillkom inom ESK:s ram. I denna gemensamma deklaration fastställdes att den liberala politiska värdering som varit förhärskande i Väst nu utgjorde en värdering för hela Europa. ESK/OSSE har därefter kommit att förstärkas i syfte att etablera en alleuropeisk struktur för främjandet av ömsesidigt säkerhetspolitiskt förtroende och därmed också säkerhetspolitisk stabilitet. De västliga militära allianssystemen – NATO och VEU – kom att bibehållas även efter Warszawapaktens upplösning men gavs nya kompletterade säkerhetspolitiska stabiliserande funktioner. Detta skedde framför allt genom att ett politiskt/militärt samarbete med utanförstående stater inleddes och genom att en villighet att verkställa fredsbevarande/fredsutförande operationer demonstrerades.

För Gemenskapernas medlemsstater innebar Sovjetunionens upplösning också upplösningen av ett av de grundläggande integrationsmotiven – behovet av enhet gentemot ett klart definierat yttre hot. Samtidigt medförde de två tyska staternas förestående sammansmältning att behovet av att befästa och upprätthålla en intern västeuropeisk fredsordning förstärktes. I syfte att motverka att ett återförenat Tyskland skulle komma att vända sig inåt och inta en självständig stormaktsposition fanns ett intresse för en fördjupning av gemenskapssamarbetet vars konkreta form gavs benämningen den Europeiska Unionen. Materiellt innebar denna fördjupning främst tillkomsten av detaljerade regler för utvecklingen av en ekonomisk och monetär union inom ramen för EG samt en förstärkning av det mellanstatliga samarbetet för utformning av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). I anslutning till detta kom VEU att föras närmare EU i avsikt att denna struktur i framtiden skulle kunna utgöra Unionens militära komponent. Blockpolitikens upplösning innebar vidare att någon geografiskt klart definierad yttre östra gräns för EU:s potentiella geografiska omfång ej längre existerade. Därmed kom också frågan om under vilka förutsättningar staterna öster om den forna järnridån kan komma att anslutas till Unionen att få en akut relevans för den framtida politiska utvecklingen i Europa.

I Europa existerar således idag ett svåröverskådligt system av formella samarbetsstrukturer, vilka helt eller delvis överlappar varandra både ur geografisk och ur funktionell synpunkt. De har huvudsakligen tillkommit under det kalla kriget och är, förutom OSSE, ursprungligen uttryck för samarbetssträvanden i Väst. I centrum för detta system står den Europeiska Unionen inom vars ram en politisk/ekonomisk integrationsprocess kommit att äga rum. Den uttalade avsikten är dock att EU enbart utgör ett steg på vägen vars slutmål är en icke klart definierad vision om europeisk enhet. Denna vision avses att förverkligas successivt och dess fulla effekt är tänkt att uppnås först efter en övergångsperiod av obestämd längd. Organisationens yttersta syfte, dess *telos*, är att upprätthålla en fortlöpande regional integrationsprocess uttryckt i formeln "en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken".

Den långtgående överföring av maktutövning från nationella till gemensamma beslutscentra som många integrationsteoretiker förutspådde under 1960-talets början har emellertid endast delvis kommit till stånd. Framför allt skall noteras att integrationsprocessen bara delvis kommit att spilla över till de områden som främst förknippas med statsuveränitetens utövande, utrikes- och säkerhetspolitiken. Frågor som rör Unionens externa identitet, med undantag av utrikeshandelspolitik, behandlas på ett mellanstatligt plan och medlemsstaternas enskilda manövreringsutrymme på detta område är således relativt stort. Det är endast det ekonomisk/politiska gemenskapssamarbetet som i viss utsträckning fjärmats från den traditionella mellanstatliga uppbyggnaden av internationella organisationer. Detta har genom de grundläggande fördragen försetts med självständiga institutioner, vilka tilldelats omfattande kompetenser att fatta politiska beslut med kvalificerad majoritet. Den övergripande övervakningen av medlemsstaternas fördragsefterlevnad har anförtratts en självständig institution av överstatlig karaktär, kommissionen, och en självständig domstol har givits exklusiv kompetens att tolka gemenskapsrättens regler. Vidare har det gemenskapsrättsliga systemet kommit att tillerkännas kvalitativa egenskaper, som vanligen återfinns i federala rättsordningar: Klara och ovillkorliga gemenskapsrättsliga regler skall ges direkt effekt i nationella domstolar och företräde framför konkurrerande nationella rättsregler. Dessa överstatliga karaktärsdrag har inneburit att utvecklingen av ett gemensamt rättssystem kommit att få en central roll som ett instrument för integrationsprocessens utveckling. Trots detta kvarstår emellertid Gemenskapernas grundläggande folkrättsliga karaktär på det politiska planet. Detta förhållande återspeglas främst i avsaknaden av en självständig demokratisk politisk förankring på gemenskapsnivå.

Ytterst vilar således hela Unionens legitimitet på den nationella politiska processen i medlemsstaterna. En förändring av de kompetenser som etablerats på gemensam nivå kan endast komma till stånd genom en mellanstatlig förhandlingsprocess, vars resultat skall ratificeras enligt nationella konstitutionella krav. Som kollektiv förfogar därmed medlemsstaterna över Unionens utveckling och även som medlemmar i EU bibehåller de sin konstitutionella suveränitet. Därav följer att integrationsprocessens framtida utveckling är helt beroende av möjligheterna att finna en samstämmig politisk vilja bland medlemsstaterna.

Europeiska samarbetsstrukturer under 1990-talet

Den politiska utvecklingen i Europa kom ej att bli så revolutionerande som många tycktes tro 1989 och tanken om att historien nått sitt slut kom snart att te sig naiv. Hösten 1989 kom snarare att utgöra en tidpunkt för historiens återkomst i Europa efter att det kalla krigets inlandsis smält ned. Osäkerheten om framtiden kom vidare att förstärkas av en ekonomisk recession i Västeuropa, ett tilltagande globalt konkurrenstryck samt av uppflammande inomeuropeiska konflikter, framförallt på Balkan. Det är sannolikt inte en slump att Oswald Spenglers pessimistiska framtidsvision "Västerlandets undergång" från det tidiga 1920-talet kommit att återutges och nyöversättas under 1990-talet.

Den "Eurofori" som var som starkast runt 1991 har således ebbat ut och inom Europa återfinns idag ett tydligt säkerhetspolitiskt landskap där det *vare sig existerar någon tydlig maktbalansstruktur eller någon fungerande effektiv all-europeisk fredsordning*. Den säkerhetspolitiska dagordningen har vidare kommit att få en delvis ny karaktär där risken för traditionella mellanstatliga konflikter till stor del ersatts av mera diffusa hot som inomstatliga konflikter mellan etniskt definierade befolkningsgrupper, imploderade statsstrukturer och därav följande flyktingströmmar, terrorism, miljöförstöring etc. I bakgrunden återfinns emellertid även risken för att en ny inomeuropeisk maktbalansstruktur kan komma att etableras.

I detta nya politiska landskap återfinns uttalade försök att skapa fungerande säkerhetssystem genom att på sikt överbrygga tanken om maktbalans *utan* att en formell integration av de deltagande staterna äger rum. Det främsta exemplet är OSSE vars ambition är att utgöra en regional säkerhetsordning för staterna inom den norra hemisfären, från Vancouver till Vladivostok. Denna struktur har underordnats FN och aspirerar till att utgöra ett sådant regionalt arrangemang som avses i FN-stadgans kapitel VIII dock utan att organisationen givits kompetenser att agera som ett regionalt kollektivt säkerhetssystem. OSSE har en utpräglad mellanstatlig struktur. Organisationen bygger på principen om medlemsstaternas jämlika suveränitet och erkänner uttryckligen såväl rätten till neutralitet som rätten att ingå i militära alliansstrukturer. Dess syfte är emellertid att skapa en situation där *vare sig frågan om militärt försvar eller neutralitet kan komma att aktualiseras mellan organisationens medlemsstater*. OSSE kan beskrivas som ett utvecklat formaliserat nätverksbygge i syfte att skapa säkerhetspolitisk stabilitet genom att främja ömsesidigt förtroende, att varje medlemsstat skall kunna ha stabila förväntningar om samtliga övriga medlemsstaters fredliga avsikter. Den framtida konkreta utvecklingen av OSSE:s verksamhet är dock helt avhängig av att organisationens 54 medlemsstater är förmögna att finna en gemensam politisk vilja.

Vidare har de regionala försvarsallianserna VEU och NATO utvidgat sina verksamheter till att omfatta säkerhetspolitiskt/militärt samarbete med utanförstående stater. Detta i syfte att överbrygga det kalla krigets demarkations-

linjer och bidra till ömsesidigt säkerhetspolitiskt förtroende. Anslutningen av de stater som idag kandiderar för ett medlemskap i EU som associerade partners till VEU skall emellertid främst ses som en del i förberedelserna inför en kommande geografisk utvidgning av Unionen. Av en betydligt större säkerhetspolitisk vikt är den geografiskt vidare samarbetsformen Partnerskap för fred – PFF – inom vars ram 27 europeiska stater, däribland Ryssland, ingått samarbetsavtal med NATO.

I dess kärna utgör emellertid såväl NATO som dess europeiska pelare, VEU, fortfarande samarbetsstrukturer för medlemsstaternas selektiva säkerhet genom ett gemensamt försvar mot *yttre* fiender. I grunden för dessa strukturer återfinns således ett traditionellt maktbalanstänkande. *Om* det vore så att tanken om en inomeuropeisk maktbalans var övervunnen, skulle det inte längre finnas behov av regionala försvarsallianser såsom NATO och VEU. Dessa alliansers fortbestånd utgör således i sig ett tecken på maktbalanstankens fortsatta, om än ej akuta, relevans i Europa. Det existerar därmed ett inre spänningsförhållande mellan å ena sidan målet att verka för säkerhetspolitiskt förtroende/stabilitet inom en *vidare* krets av stater och å andra sidan NATO och VEU:s uppgift att organisera ett kollektivt försvar av en *trängre* krets av medlemsstater vilken innefattas i den vidare kretsen. Detta spänningsförhållande blir speciellt tydligt i förhållandet NATO/PFF där den vidare kretsen innefattar stater vilka uppfattas som potentiellt hotfulla av stater i den trängre kretsen. Av detta följer att NATO har att genomföra en känslig balansgång mellan å ena sidan en geografiskt vidare stabiliseringspolitik och å andra sidan en betoning av de ömsesidiga försvarsgarantiernas betydelse för den trängre kretsens stater.

Konkret illustreras detta spänningsförhållande främst av diskussionerna rörande en geografisk utvidgning av NATO:s medlemskrets. Det har härvid uttalats farhågor att en sådan utvidgning, vilken ofrånkomligen accentuerar alliansförpliktelseernas betydelse, skulle kunna leda till en ökad polarisering visavi utanförstående stater, framför allt Ryssland, och därmed riskera att bidra till uppkomsten av nya skiljelinjer inom Europa. I syfte att minska risken för en sådan utveckling måste således en utvidgning åtföljas av ett fördjupat ömsesidigt samarbete mellan NATO och den potentiella yttre fienden – Ryssland. Om detta är en genomförbar balansakt är dock långt ifrån säkert.

Tillskapandet av en långtgående regional ekonomisk/politisk integration inom ramen för EU har, enligt många bedömare, lämnat avgörande bidrag till en effektiv fredsordning inom Västeuropa varigenom den historiskt ödesdigra fiendskapen mellan det romanska och det germanska Europa kunnat överbryggas. Detta har främst skett genom att Tyskland "bäddats in" i Västeuropa. Ytterst avser EU att utgöra en garant för existensen av ett europeiskt Tyskland, varigenom risken för ett tyskt Europa skall elimineras.

Den andra historiska inomeuropeiska gränslinjen, den mellan det ortodoxa och det katolska/protestantiska Europa, har dock snarare kommit att accentueras genom Västeuropas integration. Detta var naturligt under det kalla kriget

då järnridån utgjorde integrationsprocessens givna yttre gräns i öster, och det traditionellt ortodoxa Europa i huvudsak befann sig utanför denna gränslinje. En geografisk utvidgning öster om den forna järnridån utgör idag den främsta utmaningen för den Europeiska Unionens medlemsstater. Även om de mest ambitiösa planerna på en sådan utvidgning förverkligas kommer emellertid denna, i varje överskådligt tidsperspektiv, endast att omfatta Baltikum samt de forna buffertstaterna i östra Centraleuropa. Redan idag tydliggörs denna yttre gränslinje för Unionens utvidgning i hur avtalsrelationerna med olika ländergrupper i Öst- och Centraleuropa skiljer sig åt. De kandiderande staterna i Östeuropa samt Baltikum har alla ingått associationsavtal med EU, så kallade Europaavtal. Dessa syftar kortsiktigt till en långtgående handelsliberalisering. Långsiktigt utgör dock Europaavtalen uttryckligen ett förstadium till medlemskap. Övriga stater inom den forna Sovjetunionens territorium har kommit att ingå betydligt mindre ambitiösa partnerskaps- och samarbetsavtal med EU med diffusa målsättningar. Om det endast är en slump att denna avgränsning i stort sammanfaller med den historiska delningen mellan den västra och den östra kristenheten skall vara osagt.

Det är ett naturligt, men alltför sällan diskuterat, faktum att i alla *regionala* integrationsprocesser måste en yttre geografisk gränslinje någonstans etableras. Det finns givetvis en fara i att ange fasta yttre gränslinjer. Faran ligger i uppkomsten av ett inävt regionalt block av stater med en gemensam extern identitet, som i allt högre grad söker en självidentifikation genom motsatsförhållandet till yttre fiender. Det är enligt min mening viktigt att idag nogsamt begrunda de varningsflaggor som höjts för en alltför långt driven regional integration. Den funktionella integrationsteorins upphovsman, David Mitrany, poängterade redan 1941 risken för att regionala unioner skulle behöva externa fiender i syfte att stimulera den interna sammanhållningen. Långtgående regional integration skulle därför, enligt Mitrany, riskera att leda till en oönskad maktbalanssituation på mycket hög nivå och därmed även till globala säkerhetspolitiska spänningar. Liknande farhågor återfinns även i flera moderna analyser. Gemensamt för dessa tankar är att avsaknaden av en självständig gemensam regional identitet medför att den inre sammanhållningen kräver en verklig eller inbillad yttre fiende.

Ett oroväckande inomeuropeiskt framtidsscenario i denna riktning vore utvecklingen av en östlig och en västlig europeisk stormaktskonstellation, vilkas respektive inre sammanhållning stärks av att den andre pekas ut som en yttre fiende. Man bör i detta sammanhang erinra om att Europas historia kännetecknas av ständigt växlande stormaktsbalanser och att strukturella vakuum av den typ som uppkommit efter det sovjetiska imperiets sönderfall har utgjort sällsynta och kortvariga mellanakter.

Även andra fiendebilder och andra gränsdragningar är givetvis tänkbara. I detta sammanhang bör uppmärksamhet fästas på vikten av den värdegemenskap, som under det kalla kriget utvecklades i Väst, och som efter 1989 kom-

mit att expanderar till att formellt omfatta samtliga medlemsstater i OSSE. Denna värdegemenskap ligger vidare till grund för den gemensamma externa identitet som avses att utvecklas inom den Europeiska Unionens ram. Om en sådan värderam överensstämmer med en allmänt omfattad moraluppfattning, kan den utgöra ett internt samlande element som främjar den interna integrationen. Att en gemensam värderam betonas kan också ge upphov till en trygghet som är nödvändig för att kunna möta det främmande med tolerans. Samtidigt riskerar förhållandet av den egna värderamen, i kontrast med det som avviker, att utgöra en grund för föreställningen om den yttre fienden. I vilken utsträckning den nutida europeiska värdegemenskapen kommer att *innefatta tolerans* gentemot företrädare för andra värdegemenskaper återstår för framtiden att utvisa. Det finns härvid en icke-avsedd uppmaning till eftertanke i Samuel P. Huntingtons slagordsmässiga formulering: "What is universalism to the West is imperialism to the rest". Den stora politiska uppgiften inför 2000-talet är således att skapa en form av alleuropeisk fredsordning med "mjuka" yttre gränser. Häri ligger den största utmaningen för det europeiska projektets framtida utveckling.

"Post-neutralitet" i en tid av säkerhetspolitisk osäkerhet

För Schweiz, Sverige och Österrike påkallade det kalla krigets slut en omformulering av de nationella utrikespolitiska doktrinerna. I samtliga dessa stater kvarstår idag målsättningen att kunna leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig. Den permanenta, stadigvarande, karaktären av denna målsättning har emellertid medvetet kommit att nedtonas och försvagas.

För Sveriges del har den sedan länge etablerade dubbelheten mellan neutralitetslinjens stadigvarande karaktär och det samtidiga hävdandet av landets utrikespolitiska handlingsfrihet förstärkts jämfört med tidigare genom att neutraliteten ej längre utgör en otvetydig målsättning utan en *möjlig* handlingsväg i händelse av krig i landets närområde: Neutralitetsmålet har ersatts med en neutralitetsoption, ett möjligt val. Förutsebarheten rörande Sveriges handlande i en eventuell framtida krigssituation har därmed devalverats och trovärdigheten för den svenska viljan till neutralitet sannolikt också minskat.

I Schweiz och Österrike hävdas efter 1989 uttryckligen att de står suveräna att ensidigt överge sin status som permanent neutrala stater. Samtidigt utgör dock fortfarande krigstida neutralitet en konstitutionellt stadfast utrikespolitisk princip. Genom att hävda denna grundläggande handlingsfrihet i kombination med en samtidigt bibehållen målsättning om neutralitet under krig har Schweiz och Österrike närmast sig den tidigare svenska positionen.

Gemensamt för utvecklingen i dessa tre stater är vidare att man hävdar en större fredstida handlingsfrihet, vilken konkret innebär att färre suveränitetsinskränkningar i fredstid anses nödvändiga för att möjliggöra krigstida neutralitet. Detta har, förenklat uttryckt, inneburit att neutralitetsmålet idag anses kräva en bibehållen suveränitet enbart i frågor av rent militär karaktär. Detta trots att neutralitetsrätten innebär förpliktelser även utanför den rent militära sfären.

Denna förändring i de utrikespolitiska doktrinerna konkretiseras genom Sveriges och Österrikes medlemskap i EU, observatörskap i VEU samt anslutning till PFF. I Schweiz, som är den av de tre här behandlade staterna där en traditionell syn på neutralitetspolitikens innebörd tycks ha den djupaste allmänna förankringen, har motsvarande utveckling ej ägt rum. Landet har dock anslutit sig till PFF och regeringen i Bern har förklarat att ett medlemskap i EU kan förenas med en fortsatt permanent neutralitet.

Den positiva inställningen till ett inträde i EU med en bibehållen målsättning att möjliggöra krigstida neutralitet utgör den tydligaste avvikelser från den tidigare gemensamma uppfattningen om vilka krav på nationella suveränitetsbegränsningar en trovärdig neutralitetspolitik innebär. Det står dock klart att vissa av de förpliktelser som följer av medlemskap i EU kan komma att stå i konflikt med vissa av de skyldigheter som enligt neutralitetsrätten åligger en neutral stat. Sådana potentiella konfliktsituationer återfinns inom neutralitetsrättsligt relevanta områden där Unionens institutioner tilldelats kompetens att fatta för medlemsstaterna bindande beslut med kvalificerad majoritet. På nuvarande integrationsnivå återfinns dessa rättsliga problemområden ur materiellt hänseende, även efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, inom den ekonomisk-politiska sfären. Neutralitetsrättens kärnområde – den militära neutraliteten – faller i huvudsak ännu utanför de gemensamma institutionernas kompetenser. Konkret riskerar konfliktsituationer främst att uppkomma i de fall en gemenskapsrättslig reglering innebär handelspolitisk diskriminering mellan sinsemellan krigförande stater utan att detta sanktionerats genom beslut i FN:s säkerhetsråd.

En medlemsstat som avser att leva upp till neutralitetsrättens förpliktelser kan således komma att ställas inför en situation då en prioritering mellan gemenskapsrättens och neutralitetsrättens förpliktelser måste göras. Prioriteras en strikt neutralitet kan detta innebära ett brott mot gemenskapsrättens förpliktelser vilket kan lagföras vid EG-domstolen av kommissionen eller en annan medlemsstat.

Formuleringen av Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) sker i huvudsak på ett mellanstatligt plan där varje medlemsstat ytterst har vetorätt samt en möjlighet att stiga åt sidan i beslutsprocessen. Därmed existerar det inom detta område inte formellt någon potentiell konflikt mellan ett medlemskap och en utrikespolitisk hållning som syftar till neutralitet vis-a-vis krigförande stater. Det kan emellertid mycket väl tänkas att de informella

krav på lojalitet som kan genereras inom en sådan typ av samarbete, resulterar i konkreta situationer där de *politiska* kostnaderna för att avvika från ett av övriga medlemsstater förordad handlingsmönster blir höga. Hur stora dessa kostnader kan komma att vara är givetvis beroende av den aktuella frågans karaktär och den politiska dynamiken mellan Unionens medlemsstater vid varje givet tillfälle. Speciellt i en krigssituation mellan en eller flera medlemsstater och en utanförstående stat kan det emellertid antagas att de politiska kraven på en inre utrikespolitisk lojalitet inom Unionen kan komma att växa sig mycket starka. Detta förhållande förstärks av att flertalet av Unionens medlemsstater också är medlemmar av samma regionala militära allianssystem. Därav följer att ett deltagande i GUSP kan medföra politiska merkostnader för en enskild medlemsstat som söker upprätthålla en neutral position i en sådan situation.

Ytterst kan en medlemsstat som söker upprätthålla neutralitet se sig tvingad att söka utträda ur Unionen eller söka suspendera de förpliktelser som följer av medlemskapet. Ett sådant agerande påkallar förhandlingar med övriga medlemsstater och är förknippat med icke preciserbara politiska och ekonomiska kostnader. Storleken av dessa kostnader är beroende av den politiska dynamiken mellan Unionens medlemsstater vid varje givet tillfälle. Det skall vidare understrykas att medlemskap i EU innebär deltagande i en integrationsprocess av dynamisk karaktär och att dessa kostnader är relaterade till integrationsprocessens förlopp. Ju mer långtgående integrationen inom Unionen kommit att bli, desto större är sannolikt kostnaderna för en enskild medlemsstat att lämna Unionen. Sammanfattningsvis kan detta förhållande uttryckas såsom att *EU-medlemskap riskerar att medföra successivt ökande politiska och ekonomiska merkostnader för att leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig.*

Ur ett formellt rättsligt perspektiv står vare sig observatörskapet i VEU eller anslutning till PFF i strid med upprätthållande av permanent neutralitet. Syftet med dessa strukturer är att främja säkerhetspolitisk stabilitet inom kretsen av deltagande stater och ej att etablera en gemensam extern politisk/militär identitet. Ett aktivt deltagande i dessa former av mellanstatligt samarbete står därmed också i överensstämmelse med en aktiv fredstida neutralitetspolitik av traditionellt snitt. Även deltagande i den av NATO ledda, men av de berörda parterna accepterade och av FN sanktionerade, IFOR/SFOR-styrkan faller väl in i den neutralitetspolitiska tradition, som under efterkrigstiden utvecklats i Sverige och Österrike. Det skall emellertid påpekas att även om vare sig observatörskap i VEU eller ett deltagande i PFF innefattar någon form av militär alliansförpliktelse, innebär dessa samarbetsformer en intensifierad militär samverkan med regionala försvarsallianser. Detta främst i syfte att förbereda verkställighet av fredsbevarande/fredsgenomförande operationer om vilka beslut fattats av FN eller OSSE. Den faktiska militära integration som följer av ett sådant samarbete kan emellertid riskera att få negativa effekter

rörande neutralitetsmålets trovärdighet: Ur en utanförstående stats perspektiv, riskerar denna att ifrågasättas då den faktiska militära integrationen med en regional alliansstruktur kan leda till en osäkerhet rörande existensen av informella bindningar. För en deltagande stat som avser att möjliggöra krigstida neutralitet är det således av stor vikt att det upprätthålls en *tydlig gräns* mellan å ena sidan de frågor som rör fredsbevarande/fredsgenomförande militära uppgifter och å andra sidan kärnstaternas förpliktelser rörande kollektivt militärt försvar.

Den förändrade inställningen ifråga om relationerna till EU och NATO/VEU som efter 1989 utvecklats i Sverige och Österrike, samt i viss mån Schweiz, kan förklaras genom ländernas vilja att aktivt medverka i framväxten av en vidare europeisk fredsordning – att utnyttja det möjligheternas fönster som öppnades i och med det sovjetiska stormaktsblockets sammanbrott. Till detta skall även läggas det ekonomiska/politiska intresset av att inträda som medlem i EU. Den bakomliggande tanken i en sådan förklaring är att då stormaktsspänningarna lättade ökade det utrikespolitiska manöverutrymmet för mindre stater vilket aktivt utnyttjats. Modet ökade då faran minskade. En alternativ förklaring kan vara att i avsaknad av en reell maktbalanssituation, och då det endast existerar ett dominant stormaktsblock, är mindre stater mer eller mindre nödgade att närma sig detta. Alternativet skulle vara en föga tilltalande isolationism. På motsvarande sätt som upprätthållandet av en strikt krigstida neutralitet förutsätter en relativ balans mellan de krigförande, utgör förekomsten av en maktbalanssituation mellan potentiella fiender en förutsättning för en meningsfull fredstida neutralitetspolitik. Det finns sannolikt ett förklaringsvärde i båda dessa tankelinjer.

Samtidigt skall det understrykas att varken Schweiz, Sverige eller Österrike kommit att överge målet om neutralitet i krigstid och även efter 1989 har dessa stater kommit att driva utrikespolitiska linjer som till stora delar har en prägel av traditionell aktiv neutralitetspolitik, men relaterade till ett nytt dynamiskt och otydligt säkerhetspolitiskt landskap. Denna politik innefattar ett aktivt deltagande i stabilitetsfrämjande åtgärder, framför allt inom ramen för FN, samt en vilja att söka verka för att undvika nya blockbildningar i Europa. Detta återspeglas främst i ett fortsatt vidmakthållande av den militära alliansfriheten samt agerande till förmån för att geografiskt vidare samarbetsformer som PFF och OSSE förstärks i kombination med ställningstaganden om att en utvidgning av NATO:s medlemskrets ej får tillåtas bidra till nya blockbildningstendenser.

Det kan vidare noteras att som medlemmar i EU har såväl Sverige som Österrike på avgörande punkter kommit att agera på ett sätt som kan sägas stå i samklang med en traditionell neutralitetspolitisk hållning. De förespråkar båda en skyndsam geografisk utvidgning av Unionens medlemskrets och tar avstånd från tillkomsten av en gemensam militär unionsidentitet riktad mot yttre fiender. Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska osäkerhet som råder idag

kan dessa positioner karaktäriseras som ett "väntläge" i avvaktan på att formerna för en mer stabil europeisk säkerhetspolitisk struktur skall klarna.

I *förhoppning* om att den mångfacetterade europeiska integrations- och samarbetsprocessen inom ramen för OSSE/NATO/PFF/EU/VEU skall utvecklas mot en effektiv regional fredsordning, där frågan om neutralitet ej kan komma att aktualiseras, har dessa stater anpassat sina respektive utrikespolitiska doktriner. Detta dock utan att helt överge viljan och förmågan att kunna inta en neutral position i händelse av krig. En sådan fredsordning skulle idealt grundas på varje stats stabila förväntningar om varje annan stats fredliga avsikter, eventuellt i kombination med ett allmänt accepterat regionalt system för kollektiv säkerhet i överensstämmelse med FN-stadgans kapitel VIII.

Förverkligandet av en sådan ordning ställer emellertid stora krav på den framtida politiska utvecklingen. Utvecklingen av ett ömsesidigt säkerhetspolitiskt förtroende är en politisk/psykologisk process som måste ske stegvis. Den kan främjas, och sannolikt påskyndas, genom utvecklingen av formella samarbetsstrukturer. För uppkomsten av en sådan säkerhetsgemenskap krävs intern politisk stabilitet i de aktuella staterna. Vidare förutsätts en öppen kommunikation mellan de deltagande staterna och en delad grundläggande identitet. Utöver detta bör de nationella politiska systemen vara demokratiska till sin karaktär. Detta anses i sig vara säkerhetspolitiskt stabiliserande enligt den allmänt vedertagna tesen att fungerande stabila demokratier sällan eller aldrig går i krig mot varandra. Denna vedertagna sanning har emellertid modifierats under senare år. I nyare statsvetenskapliga analyser hävdas att stater som genomgår en demokratiseringsprocess *under övergångsfasen*, innan det demokratiska systemet har satt sig, sannolikt är mer våldsbenägna. Det skulle således kunna tänkas föreligga ett samband mellan *demokratisering* och ökade internationella spänningar. Existerar ett sådant samband utgör detta en form av moment 22 för en framtida utveckling mot en demokratiskt förankrad säkerhetspolitisk stabilitet i Europa som måste övervinnas.

De etablerade samarbetsstrukturer som idag främst är anpassade för att främja utvecklingen av en alleuropeisk säkerhetsgemenskap är OSSE och PFF. EU:s bidrag till en sådan utveckling kan främst bestå i en fortsatt utvidgningsprocess i kombination med en utveckling av de än så länge rudimentära formaliserade samarbetsrelationerna med de stater som befinner sig öster om kretsen av de europaavtalsanslutna kandidatländerna. Ytterligare en förutsättning för denna önskade utveckling är att de regionala alliansstrukturerna NATO och VEU successivt kan nedtona och utfasa de militära alliansförpliktelsernas betydelse. I ett övergångsskede kan framför allt NATO/PFF operativt bidra till en effektiv verkställighet av fredsbevarande/fredsgenomförande operationer vilka auktoriserats genom beslut i FN:s säkerhetsråd. Behovet av sådana insatser skall dock förhoppningsvis minska över tiden, i takt med att en stabil säkerhetsgemenskap etableras.

En regional europeisk ordning för kollektiv säkerhet skulle vidare kunna

utgöra en yttersta garanti för den säkerhetspolitiska stabiliteten inom Europa. Ett embryo till en sådan finns idag i OSSE. Att etablera en allmänt accepterad beslutsstruktur för sanktioner gentemot en medlemsstat som förbrutit sig mot en sådan ordnings grundläggande principer är dock sannolikt förknippat med ytterligt stora politiska svårigheter.

Om den ovan skisserade utvecklingen förverkligas, försvagas motiven att hålla kvar vid möjligheten till neutralitet som ett mål för den nationella säkerhetspolitiken. Om däremot ett nytt inomeuropeiskt maktbalanstänkande skulle komma att utvecklas, är det dock sannolikt att neutraliteten åter får förstärkt aktualitet.

Den allmänna säkerhetspolitiska osäkerhet som råder i Europa idag återspeglas således i Schweiz, Sveriges och Österrikes neutralitetsrelaterade utrikespolitiska doktriner. En historisk parallell kan härvid dras till mellankrigstiden, då Europas traditionellt neutrala småstater inträdde i Nationernas förbund, NF, varigenom deras rättsliga utrymme att inta en neutral position medvetet begränsades. Detta inträde skedde under förhoppningen om att maktbalanstänkandet skulle övervinnas inom ramen för ett internationellt samarbete. Då denna målsättning ej infriades och maktbalanstanken åter blev dominant återgick emellertid den "ex-neutrala" gruppen 1936 till en traditionell neutralitetspolitik.

Sveriges och Österrikes medlemskap i EU kan i vissa avseenden sägas innebära en liknande situation. Det existerar emellertid uppenbara skillnader mellan NF, vars aldrig förverkligade ambition var att etablera och upprätthålla ett globalt kollektivt säkerhetssystem, och EU vars syfte är att organisera en fortlöpande integration inom en bestämd region. Att i ett längre tidsperspektiv förena deltagande i en sådan regional integrationsprocess, vars målsättning är att etablera en gemensam extern säkerhetspolitisk identitet, med en nationell politik syftande till krigstida neutralitet är knappast möjligt. Vid en viss icke klart bestämbar punkt i integrationsprocessen, senast då tanken om medlemsstaternas nationella säkerhet står inför att fullt ut ersättas av tanken om Unionens *gemensamma regionala* säkerhet, måste ett vägval ske: Antingen måste det nationella neutralitetsmålet avskrivas till förmån för integrationen eller tvärtom. Om det senare väljs skulle detta konkret innebära ett utträde ur EU, vilket på en sådan hög integrationsnivå torde medföra stora politiska och ekonomiska kostnader. Det skall vidare understrykas att i ett längre tidsperspektiv kommer en sådan valsituation sannolikt att uppkomma *oavsett om en fungerande alleuropeisk fredsordning etablerats eller ej*.

En pragmatisk lösning av denna problematik skulle emellertid kunna komma till stånd genom en ökad flexibilitet – variabel geometri – i integrationsprocessens framtida utveckling. Amsterdamfördraget innebär att ett sådant flexibilitetstänkande vunnit ett ökat insteg i Unionens struktur. I vilken mån detta kan komma att utgöra ett instrument för en medlemsstat att undvika förpliktelser som potentiellt kan stå i konflikt med neutralitetsrätten är

emellertid osäkert.

Enligt min mening finns det, mot bakgrund av det diffusa säkerhetspolitiska landskap som är för handen, en roll att spela för de militärt alliansfria, "post-neutrala" staterna i det sena 1990-talets Europa: Genom att hävda sin militära alliansfrihet och söka stärka de strukturer som strävar efter att etablera ett säkerhetspolitiskt förtroende med en alleuropeisk omfattning, kan de bidra till att motverka uppkomsten av en ny inomeuropeisk blockbildning. Som medlemsstater i EU kan Sverige och Österrike vidare verka för att den europeiska integrationsprocessen ej sluter sig inåt och etablerar exkluderande gränser gentemot omvärlden. Den utrikespolitiska målsättningen, att kunna upprätthålla folkrättsligt grundad neutralitet i händelse av krig, utgör i detta sammanhang en faktor som kan bidra till att legitimera ett sådant agerande.

Deltagandet i integrationsprocessen, framförallt medlemskapet i EU, innebär emellertid en risk för att neutralitetsmålets trovärdighet kan ifrågasättas såväl rättsligt som politiskt av utanförstående stater. Denna trovärdighetsproblematik förstärks på det moraliska planet av den gemensamma (väst)europiska värdebas som accentuerats efter det kalla krigets slut. Det folkrättsliga neutralitetsbegreppet innefattar i och för sig inte några krav på ideologisk neutralitet, och Schweiz, Sverige och Österrike kom formellt att ansluta sig till denna västliga värdegemenskap redan under 1950-talet. Det kan dock ifrågasättas, och har ifrågasatts, om det är möjligt att förena ideologisk partiskhet med militär opartiskhet. På samma sätt som den gemensamma kristna tron i ett tidigare historiskt skede utslöt möjligheten för en kristen stat att vara neutral i kampen mot de otrogna, kan det ur ett *moraliskt* perspektiv framföras argument för att en (väst)europisk stats neutralitet ej är möjlig vid en konflikt mellan en annan (väst)europisk stat och en stat som ej anammats den västeuropeiska värdegrunden.

Låt oss så slutligen lyfta blicken från Europakartan och se på vår glob i dess helhet. För mänskligheten i stort står kanske det enda relevanta valet mellan tanken om gemensam *global* säkerhet eller ett fortsatt mellanstatligt maktbalanstänkande och därmed även ett behov av opartiska – neutrala – aktörer för att främja en fredlig konfliktlösning. Det regionala europeiska samarbetet *kan* komma att skapa en säkerhetspolitisk stabilitet i Europa grundad på ömsesidigt förtroende. Ur ett inomeuropeiskt perspektiv skulle därmed frågan om enskilda staters neutralitet bli ointressant. Integrationsprocessen inom EU kan vidare komma att begränsa eller utsluta att enskilda medlemsstater intar en neutral position. Regional integration och regionalt samarbete kan dock aldrig självständigt övervinna maktbalanstankens, och därmed inte heller neutralitetsbegreppets, relevans på global nivå. Det kan bidra till en sådan utveckling men detta förutsätter att det regionala enhetssträvandet förbehållslöst underordnas tanken om gemensam global säkerhet. Här ligger det grundläggande spänningsfält i vilket de "post-neutrala" västeuropeiska staterna, däribland Sverige, har att agera.

Tabell 1: Europeiska staters deltagande i vissa regionala samarbetsstrukturer.

	OSSE	NATO	PFF	Europa-rådet	EU	VEU	EFTA	OSS
Belgien	x	x	x	x	x	x		
Frankrike	x	x	x	x	x	x		
Grekland	x	x	x	x	x	x		
Italien	x	x	x	x	x	x		
Luxemburg	x	x	x	x	x	x		
Nederländerna	x	x	x	x	x	x		
Tyskland	x	x	x	x	x	x		
Spanien	x	x	x	x	x	x		
Portugal	x	x	x	x	x	x		
Storbritannien	x	x	x	x	y	x		
Danmark	x	x	x	x	y	Obs		
Finland	x		x	x	x	Obs		
Sverige	x		x	x	x	Obs		
Österrike	x		x	x	x	Obs		
Irland	x			x	x	Obs		
Norge	x	x	x	x	EES	Am	x	
Island	x	x	x	x	EES	Am	x	
Liechtenstein	x		x	x	EES		x	
Schweiz	x		x	x			x	
Turkiet	x	x	x	x	Ass	Am		
Bulgarien	x		x	x	Ea	Ap		
Polen	x		x	x	Ea	Ap		
Rumänien	x		x	x	Ea	Ap		
Slovakien	x		x	x	Ea	Ap		
Tjeckien	x		x	x	Ea	Ap		
Ungern	x		x	x	Ea	Ap		
Malta	x		x	x	Ass			
Cypern	x			x	Ass			
Slovenien	x		x	x	Ea	Ap		
Estland	x		x	x	Ea	Ap		
Lettland	x		x	x	Ea	Ap		
Litauen	x		x	x	Ea	Ap		
San Marino	x			x				
Andorra				x				
Vatikanstaten	x							
Monaco	x							
Albanien	x		x	x				
Makedonien	x		x	x				
Bosnien & Herz.	x							
Kroatien	x			x				
Jugoslavien	s							

Tabell 1: Europeiska staters deltagande i vissa regionala samarbetsstrukturer (forts.).

	OSSE	NATO	PFF	Europa-rådet	EU	VEU	EFTA	OSS
Moldava	x		x	x				x
Ryssland	x		x	x				x
Ukraina	x		x	x				x
Armenien	x		x					x
Azerbajdzjan	x		x					x
Georgien	x		x					x
Kazakhstan	x		x					x
Kirgistan	x		x					x
Tadzhikistan	x		x					x
Turkmenistan	x		x					x
Uzbekistan	x		x					x
Vitryssland	x		x					x

Förklaringar:

x-medlemskap; y-medlemmar i EU som reserverat sig mot inträde i EMU;

Obs-observatörer i VEU; Ap-Associerade partners till VEU;

Am-Associerade medlemmar i VEU; EES-stater anslutna till den inre marknaden genom EES-avtalet; Ass-individuella associationsavtal med EU; Ea-Europaavtal;

s-suspenderat medlemskap i OSSE

Källor och litteratur

För en utförlig rättslig och kontextuell analys av förhållandet mellan Schweiz, Sveriges och Österrikes neutralitetsrelaterade utrikespolitiska hållning och den västeuropeiska integrationsprocessen, se Per Cramér, *Neutralitet och europeisk integration*, (Stockholm: Norstedts Juridik, 1998). Angående riskerna för uppkomsten av ett integrerat Västeuropa som sluter sig inåt och definierar sin egenidentitet i motsatsförhållandet till verkliga eller inbillade externa fiender, se David Mitrany, "Territorial, Ideological or Functional Integration" i *The Functional Theory of Politics* (London: Martin Robertson & Co, 1976). Viljo Harle, "Det europeiska kulturarvet, euronationalismen och 'fienden'", i Per Ahlin & Pål Wränge, *Den eviga freden?* (Stockholm: Juristförlaget, 1992), Johan Galtung, *Europe in the Making* (New York: Crane Russak, 1989). För en introduktion till Samuel P. Huntingtons tankevärld, se "The West Unique, Not Universal", *Foreign Affairs* november/december 1996, 28–46.

Frågan om Rysslands relation till den västeuropeiska integrationsprocessen behandlas bland annat i Vladimir Barannovsky, "Security in Europe: Russia's

Approach” i Gunilla Herolf, red, *Europe – Creating Security through International Organizations* (Stockholm: Utrikespolitiska Institutet, 1996), Michael Rühle & Nick Williams, ”Partnership for Peace after NATO Enlargement”, *European Security* 1996, 521–528; Eric Mlyn, ”The OSCE, the United States and European Security”, *European Security* 1996, 426–447, samt Margot Light, ”Security Implications of Russia’s Foreign Policy for Europe”, *European Foreign Affairs Review*, spring 1998, 53–66.

Angående det antagna sambandet mellan nationell demokrati och fredligt agerande, se Bruce Russett, *Controlling the Sword – The Democratic Governance of National Security* (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1990) samt Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace – Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993). Sambandet mellan demokratisering och ökade internationella spänningar behandlas i Edward D. Mansfield & Jack Snyder, ”Democratization and the Danger of War”, *International Security*, sommar 1995, 5–38. Teorin om utvecklingen av en pluralistisk säkerhetsgemenskap presenteras i Karl W. Deutsch, *Political Community in the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957). Se även Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968).