

4 JULI 1962

Utrikesminister Östen Undén i Ransäter

Före sin avgång från utrikesministerposten hösten 1962 höll Undén ett föredrag om Realism och idealitet i utrikespolitiken. Det kan betraktas som hans utrikespolitiska testamente. Han uppehöll sig utförligt kring neutralitetspolitiken.

— — —
Först skall sägas något om den svenska neutralitetspolitiken. Är den inspirerad av idealitet? Vilar den på verklighetstroget underlag? Härom uppstår emellanåt en diskussion i pressen. Men frågeställningen är ofta en annan än den jag nyss åsyftat. Vi får t.ex. höra att svenska anhängare av neutralitetspolitiken lider av själv-tillräcklighet och vill göra gällande att neutralitetspolitik i och för sig har ett högre moraliskt värde än t.ex. allianspolitik. Några belägg för att svenskar i allmänhet betraktar neutraliteten på detta vis brukar aldrig anföras. Själv vet jag mig inte ha hört uttryck för dylikt övermod från neutralitetspolitikens anhängare. Visserligen kan jag inte påstå att inte möjligen en och annan svensk medborgare hyser uppfattningen om neutralitetens högre moraliska värde, men jag har knappast mött tankegången annat än hos personer som framträtt som kritiker eller anklagare

och som vill kasta skugga på neutralitetsvännernas motiv. Snarare möter vi den uppfattningen att neutralitet är en omoralisk politik och att anhängare av densamma sviker solidaritetens högre bud. Mitt intryck är med andra ord att attackerna på det moraliska planet kommer från personer som känner det såsom ett avfall från den »rätta sidan» att inte Sverige följer samma utrikespolitiska linje som väst i allmänhet, alltså allianspolitikens linje.

Det kan vara skäl att något uppehålla sig vid denna kritik. Den var mera vanlig under ett tidigare skede av efterkrigstiden men dyker upp alltjämt emellanåt.

Den argumentation som jag för min del finner påkallad gentemot anklagelsen för själviskhet och omoral såsom ingredienser i neutralitetspolitiken är följande.

Begreppet solidaritet i utrikespolitiska sammanhang har nära förbindelse med »kollektiv säkerhet». Detta begrepp uppkom under folkförbundets tidevarv. En grundtanke i förbundets trygghetssystem var att staterna skulle vara förenade i en gemensam organisation, med fredens bevarande som främsta målsättning och med bestämda förpliktelser i sådant avseende. Solidaritet och kollektiv säkerhet skulle vara den godtagna principen och träda i stället för strävanden att genom militärallianser förena maktgrupper som kunde balansera varandra. Ingen medlemsstat skulle betrakta någon annan medlem som latent fiende. Den stat som störde freden skulle få de övrigas samlade makt emot sig. Allianser som binder stater vid varandra såsom allierade och bundsförvanter skulle vara bannlysta.

Av skäl som jag nu inte kan gå in på har idén om ett effektivt fredsförbund hittills inte kunnat realiseras på det sätt som varit avsett. Den solidaritet, varom är fråga både i folkförbundet och i dess efterföljare Förenta Nationernas stadga, har inte blivit verklighet. De permanenta medlemmarna av FN:s säkerhetsråd har inte lyckats eller velat koordinera sin verksamhet inom FN:s ram. En övergång från militärallianser och jämviktspolitik till kollektiv säkerhet och solidaritet har inte i verkligheten ägt rum, trots stadgans vältaliga uttalanden i sådan riktning. Alltjämt är det maktbalans och militärallianser som utmärker den internationel-

la politiken. När vi har att placera in vårt land i detta schema, måste vi alltså konstatera att solidariteten inte alls existerar i den utsträckning som varit avsedd. Att bygga vår utrikespolitik på en solidaritetsprincip som visserligen finns på papperet men som kan förutses komma att brista vid starkare påfrestning, det skulle vara att inte ta hänsyn till verkligheten. Vi kan hoppas att FN trots sin svaghet i många hänseenden, skall gradvis förändras till en mera effektiv organisation. Men innan så skett bör vi vara var-samma vid vårt ställningstagande i konflikter som är tillräckligt allvarliga för att sätta freden mellan stormakterna i fara.

Sammanfattningsvis anser vi sålunda att det är ett lagom mått av realism från vår sida när vi utgår ifrån att FN långt ifrån är uttryck för den kollektiva säkerhet som stadgan synes ange. Det inträffar ibland att personer som anser sig vara realister i utrikespolitiken plötsligt blir rättrogna idealister och förordar att vi tar för gott såsom prövat och hållbart det system för kollektiv säkerhet som ännu i hög grad är önsketänkande. Men vi är sannerligen under rådande förhållanden berättigade till en viss handlingsfrihet i farliga lägen. Även juridiskt har vi en sådan handlingsfrihet. Enligt voteringsreglerna för FN:s säkerhetsråd kan beslut om sanktioner mot en fredsstörande medlemsstat fattas endast om de fem stormakterna är eniga. Det är den s.k. vetorätten. Den betyder att i en stormaktskonflikt ett bindande beslut av säkerhetsrådet om sanktioner, riktade mot en permanent medlem, inte kan fattas och träda i kraft. Därav följer också att neutralitetspolitik är legalt tillåten när en permanent rådsmedlem, dvs. en stormakt, röstat emot en tvångsaktion från rådets sida.

Naturligtvis påstår vi inte att Sverige, om vi under hänvisning till neutralitetspolitiken skulle avböja att medverka i en tvångsaktion som har en majoritet i FN bakom sig, handlar främst av idealitet. Men vi anser inte heller att en neutral hållning i det antydda fallet är omoralisk. Vi är realister i vår politik. Motivet för vår hållning är politiskt. Att söka undgå att indragas i en konflikt har vi tillkännagivit såsom vår politiska målsättning så länge inte den kollektiva säkerhetens system mera fullständigt förverkligats.

Såsom jag redan anmärkt har jag beträffande den svenska neut-

ralitetspolitiken kommit in på en annan frågeställning än den som antydes med orden realism och idealitet. Att påstå att neutralitetspolitiken är inspirerad av idealitet skulle verka som ett skrytsamt självberöm och förekommer knappast såsom jag redan framhållit. Men neutralitetspolitiken är å andra sidan ur moralisk synpunkt inte en mindervärdig politik. Våra motiv för den valda utrikespolitiken ligger så att säga »bortom ont och gott». Andra folk eller individer kan ta en annan ståndpunkt på skäl som de finner bindande. Inriktar vi oss på att söka hålla vårt land utanför en eventuell konflikt och rustar oss för detta syfte gör vi inte blott oss själva en tjänst utan vi gör också en insats som vi tror vara till gagn för fredens sak. Häremot kunde invändas att om en allmän konflikt skulle bryta ut, det alltid finns en angripare som har den största skulden till kriget och att alla rättsinniga nationer borde engagera sig i ansträngningar att slå ner angriparen. Men det är ingalunda säkert att skulden ligger renodlat på ena sidan och jag upprepar att ett sådant resonemang blir bindande endast ifall vi har utfäst oss på förhand att under vissa preciserade omständigheter ingripa i kriget och att lägga vår lilla vikt i den »rätta» vågskålen. Eftersom den kollektiva säkerheten och solidariteten inte blivit en praktisk realitet eller en legal förpliktelse, kan vi inte känna oss vare sig moraliskt eller juridiskt förpliktade att delta i konflikten. En insats från vår sida skulle för övrigt inte gärna kunna innebära något mera än försvar för vårt territorium och till ett sådant försvar är vi under alla förhållanden beredda. Vårt läge är i praktiken inte mycket skilt från det läge vårt land befann sig i under det första världskriget. Då ifrågasattes inte att vi borde engagera oss på den ena sidan av moraliska skäl, utan att vara utsatta för angrepp mot vårt territorium.

Man kan också ställa frågan om den svenska neutralitetspolitiken är realistisk. Såsom jag redan framhållit, är »realism» i detta sammanhang ett mångtydigt ord. Från dem som ställer sig kritiska mot vår neutralitetspolitik göres gällande ibland att denna inte är realistisk, att i ett kommande krig ingen stat kan hålla sig utanför konflikten och att sålunda neutralitetspolitiken vilar på en stor illusion. Vem kan förutsäga framtiden? Visst är det möjligt att

neutralitetspolitik inte skulle med framgång kunna drivas under ett tredje världskrig. Å andra sidan finns det *någon* utsikt att inte dras in i kriget, åtminstone för någon tid, medan allianspolitik skulle betyda inblandning i konflikten från dennas första dag. Alliansfrihet under fredstid innebär dessutom att vi undviker att skapa föreställningen att vi betraktar en grupp andra stater som latenta fiender.

Mot svensk neutralitetspolitik förekommer också en kritik som har en annan nyans än den nyss anförda. Det säges att svenskarna saknar blick för de ideella värden som under ett världskrig står på spel och är i alltför hög grad »realister» som bara tar hänsyn till det egna landets egoistiska intressen. Realism blir med andra ord inte så mycket brist på verklighetssyn som snarare en beskyllning för trångt nationella kalkyler rörande utsikterna att skydda det egna landet.

Vi kommer här i själva verket tillbaka till det tidigare resonemanget om idealitet eller realism såsom inspiration till neutralitetspolitiken och jag skall inte upprepa vad jag sagt härom. Glidningen i frågeställningen vittnar om de bägge här diskuterade begreppens skiftande betydelse.

Jag har hittills hållit mig till neutralitetspolitiken. Men frågan om realism eller idealitet kan ju resas i andra sammanhang.

Ofta förekommer det att vi reagerar känslomässigt och kraftigt mot den utrikespolitik som en annan stat för. Vi kan känna det som en samvetssak att i någon form ge uttryck åt vår indignation, kanske önska deltaga i någon demonstration eller rentav i en kännbar aktion av ekonomisk eller annan art mot den stat vars hållning vi ogillar. Syftet kan vara att göra intryck på de styrande i det ifrågavarande landet. Men läget kan också vara sådant att vi inte kan hysa det ringaste hopp om någon effekt av demonstrationen eller aktionen. Det återstår alltid tillfredsställelsen att ha fått ge utlopp för våra känslor. Men vi bör kanske inte vara för ivriga att ta den moraliserande attityden mot andra folk av nu nämnda skäl. Ofta saknar vi tillräcklig kunskap om vad som skett. Eller vi kan inte fullständigt bedöma bakgrunden eller den miljö vari händelserna utspelat sig. Det är inte ovanligt att försök till

ingripanden av något slag får en motsatt effekt mot vad som åsyftats. Med beaktande av dessa och andra reservationer kvarstår det faktum att internationella opinionsyttringar kan vara både moraliskt påkallade och politiskt effektiva. Jag tror t.ex. inte att Sydafrika är helt okänsligt för de reaktioner av olika slag som dess raspolitik framkallat. Det är självklart att en regering måste vara mer återhållsam i sitt moraliserande över andra regeringars åtgöranden än enskilda personer och organisationer. Det finns en gammal folkrättslig regel uttalad även i FN:s stadga, att staterna inte ska blanda sig i andra staters inre förhållanden. Den kan sägas vara ett led i suveräniteten. Regeln är för normala tider naturlig och sund. Men då den åberopas i FN för att söka hindra debatter och resolutioner om grova kränkningar av FN-stadgans principer, det må gälla rasdiskriminering eller andra övergrepp beträffande »mänskliga rättigheter», är det inte att undra över att den inte har respekterats. Den har i praxis gradvis uppmjukats och uttunnats. Man skulle kunna uttrycka saken så att den nyssnämnda folkrättsliga principen inte visat sig helt realistisk.
