

Efter EU-medlemskapet

Nya linjer i svensk utrikespolitik?

Håkan Edström

After the EU Membership – New Strategies in Swedish Foreign Politics?

After becoming a member of the EU in 1995 Sweden has been governed by the Social Democrats (1995–2006) and by a Centre-Right coalition (2006–2014) led by the Moderate Party. Has the EU-membership conserved the tradition of consensus amongst the political parties regarding the foreign policy or has it provided a new platform allowing the parties to express their different ideological preferences also in this field of politics? The aim of this article is to shed light on the foreign policy of the Social Democrats and the Moderate Party 1995–2014. By analyzing the debates in the Swedish parliament, *Riksdagen*, it is concluded that the two parties have similar strategies regarding the means and the ways of the foreign policy but different approach regarding the views on the international settings and the ends of the policy. A potential explanation to the findings is the resurrection of Realism in the Moderate Party's approach.

1. Ny spelplan – nya mönster?

Denna artikel handlar om svensk utrikespolitik. Då Sverige gick till val hösten 2014 präglades nyhetsrapporteringarna av två händelser. Ryssland hade, för det första, annekterat Krim och misstänktes vara inblandat i inbördeskriget i östra Ukraina. Islamistiska Staten (IS) terroriserade, för det andra, Irak och ett redan sönderfallande Syrien med bl.a. flyktingtragedier som följd. Utrikespolitiken stod dock inte i centrum för den svenska valdebatten. Med två så omvälvande händelser med konsekvenser för Sverige kan man fråga sig varför så inte var fallet.

Kanske berodde det på att väljarna vant sig vid att sedan Sverige första januari 1995 blev medlem av EU så hade landets förutsättningar att bedriva utrikespolitik i grunden ändrats. Som framgår av Dennis Gyllensporres artikel i denna tidskrift så innebar perioden 1989–1994 stora säkerhetspolitiska omvälvningar inkluderandes inte bara EU. Gyllensporre pekar bl.a. på att utvecklingen mot ett allt mer aktivt tillämpande av FN-stadgan tillsammans med NATO-partnerskapet och EU-medlemskapet inneburit helt nya

Håkan Edström är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap (ISSL), Försvarshögskolan.
E-post: hakan.edstrom@fhs.se

förutsättningar för Sverige att bedriva inte bara säkerhets- utan även försvars- och utrikespolitik. Samtidigt som den militära alliansfriheten kommit att bestå som ram för utformandet av försvarspolitiken så har säkerhetspolitikens andra ben, utrikespolitiken, utvecklats till att bli en integrerad del av EU och Unionen har numera bl.a. en egen utrikesförvaltning. De första åren under 1990-talet banade således vägen för något av ett svenskt utrikespolitiskt paradigmskifte.

En intressant fråga i sammanhanget är hur utrikespolitik skiljer sig från säkerhetspolitik som studieobjekt. Ett sätt kan vara att särskilja vilket omfång respektive politik har och vilka aktörer som är inblandade i de politiska processerna. "Säkerhetsstrategin syftar till att förverkliga ett lands mest övergripande säkerhetspolitiska målsättningar med hjälp av en kombination av politiska, ekonomiska och militära maktmedel" förklarar Jacob Westberg (2015:11). Efter som säkerhetspolitiken således omfattar en stats samlade resurser och politikområden så utgör utrikespolitiken enbart en del av denna. Jag återkommer till detta resonemang i nästa avsnitt. Redan nu kan dock slås fast att jag influerats av tidigare studier av säkerhets- och utrikespolitik som just utgår från ideologi, doktrin och strategi (Agrell, 1985; Brodin, 1977).

Det finns förhållandevis mycket forskning som försökt bringa klarhet kring hur svensk utrikespolitik har gestaltat sig. Nils Andrén (1996) har t.ex. tagit sig an hela 1900-talet fram till EU-medlemskapet. Den svenska utrikespolitiken under kalla kriget har även studerats av bl.a. Ulf Bjerred m.fl. (2008). Andra forskare som Ingemar Dörfer (1991), Hans Löden (2001) och Stefan Ekencrantz (2003) har analyserat den svenska utrikespolitiken under delar av det kalla kriget. Sveriges utrikespolitik under andra världskriget har studerats av bl.a. Gunnar Richardson (2007). Det finns således en hel del litteratur som tecknat linjerna i svensk utrikespolitik före medlemskapet i EU.

Trots att drygt två decennier förflutit sedan Sverige blev medlem av EU så vet vi i Sverige emellertid relativt lite om hur den svenska utrikespolitiska linjen utformats i riksdagen efter EU-medlemskapet. Jon Pierres (2016) antologi om svensk politik är ett lysande undantag men författad på engelska och därmed inte alltid tillgänglig för den breda svenska allmänheten (vilken heller troligen inte var handbokens målgrupp). Dessutom är boken ytterligare ett exempel på där utrikespolitiken antingen behandlas tematiskt eller kopplat till EU.

Frågan om hur den samlade svenska utrikespolitiska linjen utanför EU utformas lämnas i regel obesvarad. Därmed inte sagt att det saknas forskning kring delarna av en sådan linje. Joakim Norberg (2008) studerade t.ex. måldelen i sin avhandling (vi återkommer till den utrikespolitiska linjens beståndsdelar i nästa avsnitt).

Hur som helst, en rad frågor synes ha förblivit obesvarade. Är t.ex. konsensusnormen som präglat tiden före EU-medlemskapet, och som bl.a. Douglas

Brommesson och Ann-Marie Ekengren (2013) lyfter fram, alltjämt varit förhärskande? Eller finns det viktiga ideologiska skillnader mellan de politiska partierna, något som bl.a. Ulf Bjereld och Marie Demker (1995) berört, som legat latent under kalla kriget och som till följd av de nya utrikespolitiska förutsättningarna kommit fram och som därför bör uppmärksammas? Dessa frågor står i fokus i denna artikel.

Under tiden mellan inträdet i EU 1995 och riksdagsvalet i september 2014 styrdes Sverige av två regeringskonstellationer, de inledande närmare tolv åren av en socialdemokratisk minoritetsregering. I slutet av Persson-eran samlades de borgerliga partierna i en allians som sedan kom att styra Sverige under åtta år varvid stats- och utrikesministrarna representerade Moderaterna. Frågan är hur de två ledande partierna under dessa år utformat sina respektive utrikespolitiska linjer. Fredrika Björklund (1992) samt Bjereld och Demker (1995) har behandlat just de politiska partierna kopplat till olika utrikesfrågor. Båda dessa studier avhandlar emellertid enkom perioden före EU-medlemskapet. Bo Huldt m.fl. (1990) studerade, å sin sida, endast Socialdemokraternas utrikespolitik medan Ann-Marie Ekengren (2005) koncentrerade sig på Olof Palme och Ann-Sofie Dahl (2014) på den moderata utrikespolitiken. Det finns således en viss tradition att studera hur olika politiska partier menar att Sveriges officiella utrikespolitik borde utformas. Går det f.ö. överhuvudtaget att tala om en officiell svensk utrikespolitisk linje som både regering och opposition kan sluta upp bakom eller är skillnaderna mellan partierna för stora? Och vad menas egentligen med en utrikespolitisk linje?

Syftet med denna artikel är tudelat. Det teoretiska syftet är att bidra till utvecklingen av analytiska verktyg att beskriva och förklara utrikespolitik. Det empiriska syftet är att klarlägga och jämföra huvudlinjerna i den officiella svenska utrikespolitik Socialdemokraterna och Moderaterna utformat i regeringsställning efter EU-medlemskapet.

Om det är såsom bl.a. Brommesson och Ekengren (2013) påvisat, dvs. att både Moderaterna och Socialdemokraterna i utrikespolitiskt hänseende kan ha värderat konsensus högre än ideologiska preferenser och/eller av olika anledningar anpassat sig till EU:s politik, så innebär det att oavsett vilket parti som innehar regeringsmakten så kommer den gemensamma normen och/eller anpassningsbehovet att leda till likartad utrikespolitik. Ett sådant utfall skulle även kunna tyda på existensen av en relativt stark svensk strategisk, eller kanske snarare utrikespolitisk, kultur. Eftersom kulturer förändras relativt långsamt så skulle m.a.o. likheterna partierna emellan inte enbart kunna förklaras av en gemensam konsensus- och/eller anpassningskultur utan av en gemensam utrikespolitisk kultur som suddar ut betydelsen av eventuella ideologiska skillnader (Ruffa 2013). Möjligen kan Kalevi Holstis (1970) resonemang kring *national role conception* knytas till detta. Det skulle då troligen handla mer om behovet av kontinuitet än konsensus som överordnad norm. Nämnde Holsti

(1982) för även ett resonemang om *foreign policy orientations* och motsatsen till kontinuitet, dvs. omorientering eller anpassning/förnyelse. Ovanstående möjliga ansatser skulle m.a.o. kunna bidra till att förklara de likheter som min jämförelse kan komma att resultera i.

Om det däremot är så att partierna t.ex. värderar de ideologiska preferenserna högre så skulle detta kunna bidra till att förklara skillnaderna partierna emellan. Bjereld och Demker betraktar partierna som rationella aktörer som "går till val med en ideologi eller ett program som de önskar genomföra [...] Partiernas yttersta mål är att vinna röster för att kunna förverkliga sina politiska program. Det utrikespolitiska fältet är inte isolerat från dessa målsättningar" (Bjereld och Demker, 1995:17–18). De hävdar att kravet på konsensus aldrig är "ovillkorligt. Det finns en potentiell motsättning mellan viljan att uppvisa enighet i utrikesfrågorna och vikten av att det är 'rätt' beslut som fattas" (Bjereld och Demker, 1995:23). Dessa båda påpekanden skulle alltså kunna bidra till att förklara de eventuella skillnader som kommer att återfinnas i undersökningen.

I dessa båda potentiella utfall av min undersökning inryms dessutom en spänning mellan olika forskningstraditioner; den som utgår från konstruktivism respektive den som utgår från rationalism. I det avslutande avsnittet kommer jag att återkomma till detta och då även beröra några metodologiska aspekter som behandlas utförligare nedan.

I nästa avsnitt förs ett resonemang kring teori och metod. I avsnittet presenteras dels artikelns analysmodell, dels de källor som använts i de empiriska avsnitten. De därpå följande avsnitten behandlar vart och ett en av analysmodellens aspekter varpå de båda partiernas utrikespolitiska preferenser jämförs varvid såväl skillnader som likheter uppmärksammas. I det sjunde och sista avsnittet görs ett försök att bidra till förklaringarna till dessa skillnader och likheter partierna/regeringarna emellan.

2. Metodologiska utgångspunkter

Vad är utrikespolitik? En enkel beskrivning är att det är ett lands samlade politik gentemot omvärlden. Således inkluderas samtliga andra politikområden i de fall dessa kan antas inverka, direkt eller indirekt, på landets relationer med en eller flera andra stater och/eller internationella organisationer. Exakt hur ett specifikt land definierar utrikespolitik och politikområdets relation till övriga politikområden framgår bl.a. av landets konstitution (Se t.ex. Edström och Gylensporre 2014b). Eftersom denna artikel handlar om Sveriges utrikespolitik och den svenska utrikespolitiska linjen så är det av intresse att studera hur Riksdagsordningen (2014:801) avgränsar politikområdet. I lagens sjunde kapitel regleras ansvarsfördelningen bland riksdagens olika utskott varvid det klarläggs att Utrikesutskottet ska bereda ärenden som berör:

- rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer
- utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete
- internationellt utvecklingssamarbete
- anslag inom utgiftsområdena ”5 Internationell samverkan” och ”7 Internationellt bistånd”

Jakob Gustavsson och Jonas Tallberg (2006) konkluderar att forskningen om utrikespolitiskt beslutsfattande tenderar att handla om fyra analysnivåer; individen, byråkratin, staten och det internationella systemet. Den tredje nivån omfattar studiet av ideologiers påverkan på politiken. För svenskt vidkommande är det här intressant att bl.a. ta fasta på Brommessons och Ekengrens artikel (2013) om regeringsskiftenas betydelse för utformningen av utrikespolitiken. De pekar på att hög grad av partipolitisk konsensus i Sverige skulle kunna innebära att den svenska utrikespolitiska linjen mer eller mindre legat fast 1991–2011. De visar dock på att så inte var fallet vid regeringsskiftet 1994, dvs. före EU-medlemskapet, men väl vid skiftet 2006. De menar att Sveriges behov av anpassning till EU:s gemensamma utrikespolitik möjligen kan förklara förändringen. Brommesson och Ekengren är f.ö. inte ensamma om att framföra budskapet att konsensuskapandet varit en dygd inom svensk utrikespolitik. Bland andra Herbert Tingsten (1964) respektive Magnus Jerneck och hans kollegor (1988) har berört detta.

I ett tidigare arbete (2011) presenterar Brommesson och Ekengren en analysmodell bestående av fyra delar: påverkansfaktorer, filter, beslutsfattande och utrikespolitiskt utfall. Filtret sägs i sin tur bestå av diskurser, idéer, normer och identiteter. I samma antologi fördjupar Marie Demker resonemanget kring filtret. Hon hävdar bl.a. att normer skiljer sig ”från idéer, som är övertygelser som omfattas av individer. Normer är alltså till skillnad från idéer alltid sociala; de delas av flera aktörer och kan ofta föras tillbaka på en kollektiv aktör” (Demker 2011: 54–55).

Demkers åtskillnad mellan idéer och normer är viktig. För att en enskild politiker ska få genomslag med sina idéer är det rimligt att anta att vederbörande bör ha en central position som t.ex. partiledare, statminister och utrikesminister. Det är också rimligt att anta att personen i fråga bör ha innehaft inflytelserika positioner under relativt lång tid. Den s.k. Undénlinjen i svensk utrikespolitik, innebärandes ett fokus på folkrätt och internationella förhandlingar, uppkallades t.ex. efter Östen Undén som var utrikesminister 1946–1961. Den aktiva utrikespolitiken som därefter tog vid, innebärandes ett mer öppet kritiskt förhållningssätt till andra stater och en större vikt vid frågor rörandes Tredjevärlden, kom att uppkallas efter Olof Palme, Socialdemokraternas partiledare 1969–1986 och Sveriges statminister i två omgångar under denna period (Bjereld, 2013:41–42). Ekengren (2005) har visat hur just idéperspektivet hos en enskild politiker kan

studeras. Ovanstående nämnda forskare har sålunda visat att det forskningsfält pionjärer såsom Robert Mearnton (1940), Nathan Leites (1951), Kenneth Boulding (1956), Alexander George (1969) och Ole Holsti (1970) tidigare introducerat även är relevant vid studiet av svensk utrikes- och säkerhetspolitik.¹

Frågan är vilka de ideologiska preferenserna avseende utrikespolitik kan tänkas vara. Hans Petersson (1964) använde sig av fyra olika stereotyper i sin forskning kring första världskriget 1914–1919: den auktoritära; den moderata, den radikala; och den revolutionära. Dessa fyra typer inplacerades av Petersson i den ideologiska höger-vänster skalan varvid den förra kan förknippas med den del av konservatismen som svårligen bejakade demokratin medan den moderata typen omfattade de mer moderata konservativa samt högerorienterade liberaler. De båda senare typerna återfanns på den vänstra delen av skalan. ”The approach of these schools of thought to the power and order may be said to constitute in each case a sort of operational political doctrine” konstaterar Petersson (ibid. s. 29). Trots att han även använder sig av strategibegreppet så har jag valt att inte utgå från hans modell. Motivet till detta är att stereotyperna anpassats för den ideologiska kontext som rådde för hundra år sedan. Istället lutar jag mig mot Brommesson och Ekengren (2013) som utgick bl.a. från Judith Goldstein och Robert Keohane när de identifierade fyra olika ideologiska idealtyper. Sålunda baserades dessa typer på olika utfall avseende *worldviews* – “are embedded in the symbolism of a culture and deeply affect modes of thought and discourse”, *principled beliefs* – “normative ideas that specify criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust” och *causal beliefs* – “beliefs about cause-effects relationships [...] provide guides for individuals on how to achieve their objectives” (Goldstein och Keohane, 1993:8–10). De fyra ideologiska idealtyperna betecknades av Brommesson och Ekengren som realism, rationalism, marxistisk revolutionism (i det fortsatta marxism) och liberal revolutionism (i det fortsatta liberalism). Av tabell 1 framgår de olika idealtyperna med de nyckelord Brommesson och Ekengren åsatte var och en av dem. Även i detta sammanhang är det emellertid på plats att betona att de forskare som jag ovan relaterat till på inget sätt är att betrakta som pionjärer. Martin Wight påbörjade t.ex. redan i mitten av 1940-talet sitt arbete med det som kom att bli de tre R:en, dvs. rationalism, realism och revolutionism (Wight 1946; 1991).² Att jag trots allt valt att utgå från företrädesvis svenska forskare istället

1 Den senare presenterade i slutet av 1970-talet ett analyschema där två huvudfrågor (huruvida konflikter var att betrakta som ett permanent eller temporärt tillstånd respektive om konfliktorsakerna stod att finna i den mänskliga naturen, stater attribut eller det internationella systemet) användes för att kategorisera sex idealtyper av belief system (Holsti 1977). Detta har onekligen starka kopplingar till resonemanget kring *miljö* i denna artikel.

2 ”The Realists are those who emphasize and concentrate upon element of international anarchy, the Rationalists those who emphasize and concentrate on the element of international intercourse, and the Revolutionists are those who emphasize and concentrate upon the element of the society of states, or international society” (Wight 1991:7–8).

för de som ursprungligen introducerade forskningsfältet motiveras främst av att mina svenska kollegor visat att deras vidareutveckling kan tillämpas vid studier just av de svenska förhållandena.

Tabell 1. Fyra olika ideologiska idealtyper kopplat till worldviews, principled beliefs och causal beliefs

	Realism	Rationalism	Marxistisk revolutionism	Liberal revolutionism
World-views	Det internationella systemet präglas av anarki som leder till osäkerhet och statscentrism (egoism)	Det internationella systemet präglas av anarki som dock stabiliseras av gemensamma normer och kollektivism	Det internationella systemet präglas av ojämlikheter (centrum-periferi) samt av exploatering av svaga stater	Den globala världsordningen bygger på demokrati och universella värden där olika aktörer inkl. stater samarbetar
Principled beliefs	Avsaknad av tillit gör att självhjälp är nödvändigt Försvaret av territoriet avgörande för överlevnad	Respekt för internationell rätt och lagar Multilaterala institutioner fundamentala för samarbetet	Principen om ickevåld viktig i internationella relationer Aktörer inkl. stater ska utjämna skillnader mellan sig	Principen om ickevåld viktig i internationella relationer Ömsidig respekt för frihet och mänskliga rättigheter
Causal beliefs	Militära medel nödvändiga för att säkra överlevnad Osäkerhet leder till ökat våld	Normer kan påverka staters beteende i fredlig riktning. Internationella lagar skapar stabilitet	Fattiga stater som samarbetar kan påverka rika staters beteende	Demokrati, handel och samarbeten mellan människor kan påverka världen i en fredlig riktning.

Källa: Brommesson och Ekengren (2011).

”Casual beliefs imply strategies for the attainment of goals” ansåg Goldstein och Keohane (1993:10) och ovanstående resonemang leder onekligen resonemanget till strategi-begreppet. Bjerelds och Demkers slutsatser föranleder dessutom funderingar. Hur kommer det t.ex. sig att trots att Socialdemokraterna gick från Undénlinjen till Palmelinjen så betecknas båda linjerna som liberala? Det synes rimligt att anta att skillnaderna mellan linjerna inte låg i målen utan i metoderna. Palmelinjen betecknas t.ex. även som ett exempel på aktiv utrikespolitik varför graden av aktivitet kan anses vara skiljande även om de ideologiska preferenserna är de samma (Bjereld, 2013:41-42). I den förra linjen var graden låg och i den senare hög.

”I Sverige har det inte varit vanligt att analysera säkerhetspolitiska handlingslinjer i termer av strategier” konstaterar Jacob Westberg (2015: 8). Det samma torde gälla utrikespolitiska linjer. Den svenska utrikespolitikens omfång regleras, som vi har sett, av bl.a. Riksdagsordningen. Vad gäller involverade aktörer så har säkerhetspolitiken bl.a. kommit att hanteras av ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott medan utrikespolitiken hanteras av

utrikesutskottet (Edström och Gyllensporre, 2014a). Dessa skillnader till trots så erbjuder Westberg en intressant analysmodell för studiet av säkerhetspolitiska handlingslinjer i termer av strategi som är möjlig att applicera även på utrikespolitik. Modellen består av fyra beståndsdelar: miljö, mål, medel och metoder. Han menar att den förra omfattar ”såväl relationer till andra aktörer och faktorer som närvaro och frånvaro av gemensamma institutioner för olika former av säkerhetssamarbeten samt interaktionsmönster i form av maktfördelningen och spänningsnivåer mellan stormakterna”. Miljöfaktorerna betraktas av Westberg som ”externa faktorer eftersom det är faktorer som strategins interna delar (mål-medel-metoder) försöker påverka, utnyttja eller anpassas efter” (Westberg 2015:13).

För att då knyta ihop säcken menar jag således att en utrikespolitisk linje är att betrakta som en utrikespolitisk strategi liksom de ideologiska preferenser jag inledde resonemanget kring. I det fortsatta används uteslutande *linje* vilken består av fyra komponenter:

- **Miljö**, som hänger intimt samman med *worldviews* och som bl.a. handlar om synen på stormakter men även på andra övergripande förhållanden som mänskliga rättigheter och demokrati. Utfallen är således Realism, Rationalism, Marxism och Liberalism.
- **Mål**, som har beröringspunkter med *principled beliefs* och som anger syftena med utrikespolitiken varvid avvägning mellan egen kapacitet och samarbete i internationella institutioner är central. Även i detta fall är utfallen således Realism, Rationalism, Marxism och Liberalism.
- **Medel**, som återkopplar till utrikespolitikens uppdelning enligt RO och som således består av utfallen Samarbete med andra stater, Samarbete med och/eller agerande genom mellanfolkliga organisationer, Utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete samt av Internationellt utvecklingssamarbete. I mångt och mycket handlar det om balansen mellan bi- och multilateralism, mellan frihandel och protektionism samt mellan handel och bistånd.
- **Metoder**, som har kopplingar med *causal beliefs* och som anger hur aktivt de utrikespolitiska medlen bör användas. Då det knappast går att vara lika aktiva inom alla utrikespolitiska områden torde prioriteringar krävas. Medan passivism prioriterar lika så handlar således aktivism om vilka områden som prioriteras högre. Beroende på vilka de prioriterade områdena är kan aktivismen också kopplas till Realism, Rationalism, Marxism och Liberalism.

Tabell 2. Utrikespolitisk linje kopplad till olika spatiala arenor

	Miljö	Mål	Medel	Metoder
Regionalt				
Kontinentalt				
Globalt				

Av tabell 2 framgår att jag utöver de fyra komponenterna även avser beakta olika geografiska rum. Motivet till detta står att finna i min doktorsavhandling (2003) där jag undersökte försvarspolitiska doktriner. Eftersom jag då delade upp den spatiala arenan i tre olika områden (regionalt, kontinentalt, globalt) och fann skillnader beroende på geopolitisk närhet så bedömer jag det relevant att även i detta sammanhang ta fasta på denna dimension. Sålunda avses med *regionalt* närområdet, dvs. Norden, Östersjöområdet och Barentsregionen, medan *kontinentalt* omfattar resterande delar av Europa och *globalt* övriga delar av världen.

Eftersom undersökningsobjektet är politik så bör primärkällor utgöras av olika politiska texter och argument. Dessa kan artikuleras i olika kontexter såsom väljararenan, den parlamentariska arenan och den internationella arenan (Bjereld och Demker, 1995:18–20). Avseende den förra kan bl.a. partiprogram utgöra ett exempel på primärkälla och det var också denna typ av material Bjereld och Demker nyttjade. Avseende den senare använde Brommesson och Ekengren (2013) uttalanden i FN:s generalförsamling.

Då den tidsperiod som studeras i denna artikel omfattar två decennier har det empiriska materialet inriktats mot de övergripande linjerna i utrikespolitiken såsom de framträder i den parlamentariska arenan. Mer precist handlar det empiriska material som använts i denna undersökning om regeringens utrikesdeklaration framförda av utrikesministern och den efterföljande utrikespolitiska debatten respektive riksdagsår 1995–2014. (Jag återkommer till *verbal politics* i nästa artikel i detta specialnummer). En brist med detta tillvägagångssätt är att det inte tar hänsyn till utformningen av utrikespolitiken såsom den kommer till uttryck i t.ex. propositioner. En annan möjlig brist är att jag inte kvantifierar olika uttalanden såsom t.ex. Brommesson och Ekengren gjorde. Kopplat till syftet med denna artikel anses dessa brister inte innebära större komplikationer.

Det är, avslutningsvis, intressant att koppla ordet *linje* med den tröghet som finns beskriven kopplat till doktrin- och strategiutveckling (se t.ex. Edström 2003). För att beskriva en linje krävs minst två punkter. Grovt förenklat kan påstås att ju fler undersökningspunkter desto större möjligheter att se om det

som undersöks verkligen är en rak linje och inte en eller flera kurvor. Eftersom tolv socialdemokratiska deklamationer/punkter jämförs med åtta moderata så är bedömningen att tillförlitligheten på undersökningen är stor. Naturligtvis finns en risk att olika skeenden under respektive regeringsperioder påverkat politiken olika. Den relativt långa undersökningsperioden gör dock att trögheten i utvecklingen kan uppmärksammas. De aspekter som återkommer under respektive undersökningsperiod är själva kärnan i de båda partiernas linjer och inte enbart uttryck för en enskild reflektion på en unik händelse vid ett enstaka tillfälle. För att öka tillförlitligheten än mer skulle t.ex. partiernas åsikter i oppositionsställning kunnat inkluderas i undersökningen. Detta får dock bli föremål för en mer omfattande studie (se Edström 2017) då inte enbart den officiella linjen, som alltså undersöks i denna artikel, inkluderas i det empiriska materialet.

Vart och ett av de nästföljande fyra empiriska avsnitten, dvs. avsnitt 2–5, är disponerade på likartat sätt. Inledningsvis presenteras de övergripande resultaten varefter Socialdemokraterna och Moderaterna behandlas i kronologisk ordning. Respektive parti behandlas dessutom kopplat till var och en av de tre spatiala arenorna, dvs. den regionala, kontinentala respektive globala. I det avslutande avsnittet, dvs. avsnitt 6, sammanfattas sedan resultaten varvid de frågeställningar som rests ovan besvaras.

3. Regeringarnas syn på den utrikespolitiska miljön

Medan Socialdemokraterna såg på *miljön* utifrån en "trefaldig identitet" såg Moderaterna gärna alla tre arenor utifrån ett EU-perspektiv. Båda partierna konstaterade att globaliseringen innebar både möjligheter och risker och såg relativt lika på dessa. Vad gäller den regionala arenan så hade båda partierna en liberal och positiv grundsyn där miljön präglades av demokrati, gemensamma värderingar och samarbete. De delade oron över utvecklingen i Ryssland. Även avseende den kontinentala arenan delade partierna samma positiva syn fast nu i rationalistisk tappning. Medan Socialdemokraterna mer pekade på problemen i Östeuropa så poängterade Moderaterna mer möjligheterna på Balkan. Även om båda såg positivt på EU:s utvidgning så föranledde NATO:s dito något skilda synsätt. Medan Socialdemokraterna poängterade en enda europeisk säkerhetsgemenskap och stundtals såg skeptiskt på NATO:s utvidgning så bejakade Moderaterna entusiastiskt den transatlantiska länken. Det senare präglade även Moderaternas syn på den globala arenan. Överlag var partiets syn mer statscentrerad medan Socialdemokraterna istället tenderade att utgå från de enskilda människornas livssituation och de svagare staternas utsatta läge. Medan det förra partiets syn hade inslag av realism hade det senares inslag av marxism. De skilda infallsvinklarna till trots så delade partierna i stort synen på situationen i Mellanöstern, Afrika, Asien och Latinamerika.

Den socialdemokratiska synen verkar alltså variera. Medan en liberal uppfattning tycks råda avseende närområdet med en ordning byggandes på demokrati och universella värden där inte bara stater utan även näringsliv, organisationer och andra aktörer samarbetar så framstår en mer rationalistisk syn på övriga Europa. Även om systemet här uppfattas präglad av anarki så stabiliseras denna av den kollektivism främst EU erbjuder. Rationalismen får på den globala arenan inslag av marxism där ojämlikheterna mellan i- och u-länder tas som förevändning för ett omfattande utvecklinssamarbete.

Den moderata synen framstår också som fragmenterad. Synen på demokrati och de universella värdena återfinns på alla arenor men är tydligast på den regionala. Bland övriga aktörer tycks partiet tillskriva näringslivet en särställning medan icke-statliga organisationer sällan om någonsin omnämns. På den kontinentala arenan bedöms inslagen av rationalism ta överhand. Partiets stora tilltro att kollektivism inom EU förmår motverka att de anarkiska dragens negativa sidor inte väger över. Detta kommer bl.a. till uttryck i EU:s utvidgningsprocess där partiet synes föredra ett successiv ökande av antalet medlemmar i syfte att säkerställa att de etablerade normerna verkligen efterlevs. Synen på den globala arenan bedöms också främst som rationalistisk. Dock finns även här inslag av realism som främst kommer till uttryck i fokuseringen på globala aktörer och strävan att öka EU:s roll som global sådan. Synen på utvecklingspolitiken handlar dessutom om att skapa jämbördiga relationer byggandes på marknadsekonomiska principer. Även om det inte är frågan om uttalad statscenterism och egoism så förs resonemanget ofta i termer av att värna de egna intressena.

Tabell 3. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Miljö

	Miljö (s)	Miljö (m)
Regionalt	Liberal	Liberal
Kontinentalt	Rationalism	Rationalism
Globalt	Rationalism (Marxism)	Rationalism (Realism)

Anna Lindh sammanfattade Socialdemokraternas syn på utrikespolitiken "Sverige är ett nordiskt land [...] Sverige tillhör Europa [...] Sverige har sedan länge ett starkt globalt engagemang. Vårt lands utrikespolitik präglas av denna trefaldiga identitet." Hon sa att politiken handlade om "fred, demokrati och utveckling" (protokoll 1999/2000:63). Den generella miljön gavs stort utrymme varvid mantrat "i en tid av global ekonomi, information och rörlighet, den världsomspännande ekonomin, den gränslösa marknaden" var återkommande

(se bl.a. protokoll 2000/01:62). Behovet att stärka folkrätten och rättsstatens principer om demokrati, tolerans och pluralism hade genom globaliseringen blivit än större menade partiet. Globaliseringen ansågs inte bara medföra nya möjligheter utan även ökade sociala skillnader och medförde att rovdrift hotade den globala miljön. Hot från terrorism och spridning av massförstörelsevapen betonades flitigt. Mänskliga rättigheter sågs som avgörande för att främja demokratins utbredning. Samtidigt som frihandel ansågs skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling och jämnare fördelning av resurser så sågs med oro på skuldbördan för fattiga länder. Konflikter ansågs bottsna i fattigdom och social misär, kränkningar av mänskliga rättigheter samt etniska och religiösa motsättningar. Partiet konstaterade att en femtedel av världens befolkning levde i absolut fattigdom och att merparten av dessa var kvinnor. Riskerna och problemen med lätta vapen, landminor, kemiska och biologiska vapen samt kärnvapenprov påtalades frekvent. Även om världens militärutgifter minskat och krig mellan stater blivit ovanliga så varnades för det ökade antalet väpnade interna konflikter.

Att inte enbart Norden utan även Östersjöområdet och Barentsregionen inkluderades i närområdet blev allt mer påtagligt över tiden. Det enda egentliga orosmolnet som berördes var förhållandet mellan de baltiska länderna och Ryssland. Den generella synen på den kontinentala arenan var positiv. ”Vi står mitt i ansträngningarna för att skapa ett nytt och enat Europa, där integration och samarbete fördjupas så att krig på vår kontinent blir otänkbara” sa Hjelm-Wallén (protokoll 1995/96:55). Istället pekades på risker förknippade med hög arbetslöshet, miljöproblem och sociala orättvisor. Balkan betraktades som ett tragiskt särfall. Ett annat problemområde utgjordes av Kaukasus. Det ryska agerandet i Tjetjenien ansågs vara oacceptabelt och fördömdes vid upprepade tillfällen. Behovet av att bygga en gemensam säkerhetsordning inkluderandes Ryssland påtalades ofta. Inledningsvis var tongångarna positiva. Ramöverenskommelsen mellan NATO och Ryssland ansågs utgöra en grundsten i det all-europeiska säkerhetsbygget. Över tiden varnades dock för bräckligheten i den demokratiska utvecklingen i Ryssland.

I det globala perspektivet välkomnade Socialdemokraterna Kinas ökade ekonomiska öppenhet men ansåg den stå i kontrast avseende situationen för de mänskliga rättigheterna i landet. FN ansågs å ena sidan utgöra en hörnsten för svensk utrikespolitik men befann sig, å den andra sidan, i allvarliga och akuta svårigheter. Kritiken riktades dock inte främst mot FN självt utan mot de enskilda medlemsstaterna. Även synen på Afrika var tudelad. Samtidigt som demokratiska reformer ansågs fått stort genomslag så menade partiet att kontinenten marginaliserades alltmer i världsekonomin och att skuldbördan var ohållbar. Folkmord, svältkatastrofer, inbördeskrig, och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna kontrasterades mot områden med demokratisering och ekonomiska reformer.

Socialdemokraternas bild av Asien var också dubbelbottnad: ”Imponerande ekonomiska framsteg görs, samtidigt som demokratiutvecklingen på ett oroande sätt hålls tillbaka av auktoritära regimer på många håll. Världsekonomin och den globala säkerheten kommer under de närmaste åren i hög grad att påverkas av utvecklingen i Asien” (protokoll 1996/97:64). Ett år senare hade bilden ändrats med en djup finansiell och strukturell kris som följd varvid partiet påtalade brister i de ekonomiska och politiska systemen och ansåg de sociala och miljömässiga problemen som stora. Även om betydande framsteg för fred, demokrati och ekonomiska reformer i Latinamerika konstaterades så påtalades riskerna med de stora inkomstskillnaderna, de sociala missförhållandena och övergreppen mot de mänskliga rättigheterna. Den olösta konflikten mellan Israel och Palestina och situationen i Irak präglade synen på Mellanöstern. Samtidigt betonades potentialen för utökat samarbete: ”Mellanöstern delar en lång gemensam historia och ett rikt kulturarv med Europa” (protokoll 1997/98:65).

Moderaternas beskrivning av miljön tog utgångspunkt i globaliseringens möjligheter och risker. Partiet menade att utveckling skapat förutsättningar för frihet och demokrati men också medfört risker som klimatförändringarna och ökat trycket på ekosystemen. De globala utmaningarna som epidemier, brottslighet, terrorism och spridning av massförstörelsevapen ansågs kräva gemensamma lösningar, dvs. starkt och effektivt multilateralt samarbete samt en tydlig internationell rättsordning. Säkerhet, utveckling och respekt för mänskliga rättigheter ansågs vara nära sammankopplade och ömsesidigt förstärkande. Utvecklingen ställde ”stora krav på fredsfrämjande operationer och statsbyggande insatser i olika delar av världen” sa Bildt (protokoll 2006/07:60). Han menade att kopplingen mellan handel, utveckling, miljö och klimat var uppenbar och varnade för konsekvenserna av en avmattning av den ekonomiska tillväxten och för protektionism. Genomgående påpekade Bildt kvinnors och HBT-personers utsatta ställning i stora delar av världen. Han såg med oro på bl.a. bristande respekt för yttrandefrihet, försörjningsproblem och skenande livsmedelspriser samt på olösta energifrågor.

Moderaternas betraktelse av den regionala arenan tog ofta sin utgångspunkt i utvecklingen på den kontinentala. Det var det europeiska samarbetet som gjutit nytt liv i den nordiska samverkan snarare än tvärtom. Bildt betonade bl.a. att de politiska och ekonomiska relationerna mellan länderna i regionen fördjupats och att detta även omfattade säkerhetspolitiska frågor. Bildt ansåg att samarbetet ”aldrig har varit närmare och mer omfattande – i alla fall inte sedan Kalmarunionens mer harmoniska dagar” (protokoll 2007/08:63).

Moderaternas syn på den kontinentala nivån handlade mycket om att beskriva EU. ”Vår union är nu den största integrerade ekonomin i världen” sa Bildt och menade att Unionen ”har blivit en starkare kraft för fred, frihet och demokrati inte bara i Europa, utan också globalt” (protokoll 2006/07:60). Han menade att EU blivit en allt starkare global aktör också när det gäller freds- och

säkerhetspolitiken. Medan utvecklingen på Balkan och Turkiet ofta beskrevs positivt så var synen på "vårt östra grannområde", dvs. Östeuropa och Kaukasus, mer dystert. Bristen på demokrati och medborgerliga fri- och rättigheter ansågs utgöra anledning till oro i Ukraina och Vitryssland medan olösta konflikter utgjorde riskerna i Georgien, Moldavien och Nagorno-Karabach. Synen på Ryssland var avvaktande och betonade snarare det slutna politiska systemet, det dåliga medieklimatet, brotten mot de mänskliga rättigheterna i Tjetjenien och maktspråket gentemot grannstater än ljusglimtar.

Moderaternas analys av den globala arenan tog ofta sin utgångspunkt i EU och den transatlantiska relationen med USA. "Unionen och USA har oftast sammanfallande värderingar och intressen" sa Bildt (protokoll 2006/07:60). Han berörde ofta framväxten av EU som en global aktör. Hoten mot EU kom främst från det vidare europeiska närområde. Bildt sa sig se tendenser till en konflikt mellan den islamska världen och den västliga världen. En lösning på konflikten mellan Israel och "palestinierna" bedömdes vara nyckel till fred och stabilitet i hela Mellanöstern där även utvecklingen i Irak respektive Iran ansågs oroande. Från 2011 tillkom även länder som Libyen, Egypten och Syrien på listan oroshärdar. Bilden av Afrika var kluven. Å ena sidan fanns en positiv ekonomisk utveckling i flera länder och antalet väpnade konflikter hade blivit färre. Å andra sidan kännetecknade en negativ spiral av krig, förtryck, fattigdom och sjukdomar andra delar av kontinenten. Bildt menade att den demokratiska och ekonomiska utvecklingen i Latinamerika överlag varit positiv. De främsta undantagen utgjordes av Kuba och Venezuela. Avseende utvecklingen i Asien var Afghanistan källa till oro avseende såväl den politiska utvecklingen som nivån på opiumproduktionen. Bildt menade att globaliseringen medfört att ekonomisk makt och politiskt inflytande förskjutits till Asien och betonade Kinas och Indiens stärkta maktpositioner på det globala planet. Medan förföljelse av dissidenter och fortsatta avrättningar gav anledning till oro i den förra så betonades den ekonomiska tillväxten, marknadens storlek och de stora investeringsbehoven i den senare. Vid sidan av dessa två stater menade Bildt att även Brasilien och Sydafrika framträdde som allt viktigare politiska och ekonomiska aktörer.

4. Målen för den officiella utrikespolitiken

Även avseende *målen* utgick Socialdemokraterna från trefaldighet, dvs. nordisk, europeisk respektive global identitet medan Moderaterna främst anammade det europeiska. På den regionala arenan var man ense i ambitionen att vilja utveckla såväl bi- som multilaterala institutioner och samarbeten. Socialdemokraterna uteslöt inte ett militärt samarbete med Ryssland inom ramen för PFF medan Moderaterna istället hade visioner om nordiskt försvarssamarbete. Endast det förra partiet poängterade vikten av att stärka ställningen för de ryska

minoriteterna i Baltikum. Partierna delade övertygelsen om vikten av respekt för internationell rätt. På den kontinentala arenan betonade båda behoven av att utveckla krishanteringsförmågan vilket hade inverkan på det institutionella ramverket. Medan Socialdemokraterna helst såg att alla militära pakter upplöstes och ersattes av ett inkluderande nätverk så ville Moderaterna istället stärka såväl EU:s egna militära förmåga som samarbetet mellan EU och NATO. Medan Socialdemokraterna hade samma grundsyn som på den regionala arenan syntes Moderaterna sakna viss tillit gentemot Ryssland och andra forna sovjetstater. Betoningen av försvarssamarbete var, denna realistiska tendens till trots, inte kopplat till försvar av territorium utan till internationella insatser. Moderaterna hade även inslag av realism på den globala nivån medan Socialdemokraterna där hade inslag av både liberalism och marxism.

De socialdemokratiska *målen* synes således vara koherenta och kännetecknas av rationalism på samtliga arenor. Inte minst betoningen av multilateralt samarbete underbygger denna tolkning. På den globala arenas utmanas dock synen på internationell rätt och lagar av liberalism så till vida att de mänskliga rättigheterna sätts högre än staters rätt till suveränitet och av marxism när det gäller behoven av utjämnande biståndspolitik.

De moderata *målen* kännetecknades av rationalism på samtliga arenor. Även om, å ena sidan, respekt för frihet och mänskliga rättigheter och, å andra sidan, brisande tillit kopplat främst till Ryssland fanns med i bilden så var respekten för internationell rätt och tilltron på multilateralismen starkare. Det går inte att utesluta att den bristande tilliten på både den kontinentala och den globala arenan är en bakomliggande orsak till partiets vurmande för strategiska partnerskap. Dessa synes dessutom vara starkast förordade med partner som delar synen på frihet och mänskliga rättigheter såsom NATO och USA respektive USA och Indien på respektive arena.

Tabell 4. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Mål

	Mål (s)	Mål (m)
Regionalt	Rationalism	Rationalism
Kontinentalt	Rationalism	Rationalism (realism)
Globalt	Rationalism (Revolutionism)	Rationalism (Realism)

”Sveriges utrikespolitik har en trefaldig styrka genom sin nordiska, sin europeiska och sin globala identitet. Vårt mål är att ständigt utveckla var och en av dessa identiteter och att öka samverkan mellan dem” sa den socialdemokratiska utrikesministern Anna Lindh (protokoll 2000/01:62). I sina målsättningar

återkom partiet ofta till globaliseringen och behoven att stärka och utveckla det internationella samarbetet samt att göra fler områden åtkomliga för politiska beslut. Det ansågs ligga i Sveriges nationella intresse att främja ökat ekonomiskt utbyte. Ett flitigt uttalat mål var att tillämpningen av folkrätten skulle utvecklas till att inte bara skydda stater utan också individer. Ett annat ofta förekommande tema var vikten av att ingripa tidigare i krishantering och att verka förebyggande. Inledningsvis tillskrevs detta behov FN, OSSE och Europarådet men med tiden kom även EU att inkluderas i sammanhanget. EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik välkomnades av partiet. Att värna de mänskliga rättigheterna varhelst de hotades var ett centralt mål. Under perioden skedde en viss kursändring varvid större fokus kom att ägnas åt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna liksom barns, kvinnors och minoriteters rättigheter. Partiet verkade även för förbud mot användning av soldater under 18 år och mot dödsstraffet. På nedrustningsfronten eftersträvades fullständigt kärnvapenprovstopp, förbud mot framställning av uran och plutonium för vapenändamål samt totalförbud mot truppminor. Den svenska "exportkontrollen ska förstärkas och inspektionerna utvecklas" sa Freivalds (protokoll 2003/04:67).

"Vi har klargjort att hot mot de baltiska staternas frihet och säkerhet inte kan lämna Sverige likgiltigt" sa Hjelm-Wallén (protokoll 1994/95:64). Partiet strävade efter att Östersjöregionen skulle utvecklas till en väl fungerande marknad och såg det som ett svenskt intresse att såväl Ryssland som de baltiska staterna blev medlemmar av WTO. Man ville bygga ut det praktiska militära samarbetet med Ryssland inom ramen för PFF men avvisade tankarna på ett regionalt militärt säkerhetsarrangemang. Krav om att Ryssland respekterade gränsfördragen med de baltiska staterna och att dessa integrerade de ryskspråkiga befolkningsgrupperna i sina samhällen ställdes. Partiet la stor vikt vid att både Polen och Tyskland aktivt deltog i Östersjösamarbetet.

På den kontinentala arenan var Socialdemokraternas mål skapandet av en alleuropeisk fredsordning där militära lösningar på politiska problem var uteslutna. Ambitionen var att integrera Ryssland i samarbetet. Utvidgningen av EU sades vara ett starkt svenskt intresse men omfattade inledningsvis endast Öst- och Centraleuropa. "NATO:s utvidgning får inte medföra nya skiljelinjer" underströk Hjelm-Wallén och sa att visionen var "ett Europa bortom pakter, där militära skiljelinjer ersätts av ett nätverk av samarbete" (protokoll 1996/97:64). Samtidigt värnades det amerikanska engagemanget i Europa. "Vi vill bidra till att forma en union nära medborgarna genom ett aktivt arbete för sysselsättning, jämställdhet, miljö- och konsumentskydd" sa Lindh angående fokus på EU:s inre utveckling (protokoll 1998/99:53). "Regeringen vill stärka den europeiska unionen som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör" sa Freivalds angående Unionens externa roll (protokoll 2005/06:73).

Angående den globala arenan ansåg Socialdemokraterna att det var ett svenskt intresse att stärka banden med Sydostasien och att intensifiera

kontakterna med Japan. Om ambitionen med Asien, vid sidan om nedrustningsfrågor, präglades av ekonomiska aspekter så var utvecklingssamarbete i fokus vad gäller relationerna med Afrika. Strävan var att bekämpa fattigdom och höja levnadsnivån. I vissa områden som södra Afrika skiftades dock fokus till att trygga demokratin och att ta vara på förutsättningarna för social och ekonomisk utveckling medan det för Nordafrika handlade om att få till stånd handelspolitiska lättnader. Även om demokratins frammarsch i Latinamerika ansågs imponerande så menade partiet att det var en europeisk snarare än en svensk uppgift att befästa landvinningarna. Avseende situationen i Mellanöstern var målet inledningsvis självbestämmande för palestinierna och säkerhet för israelerna. Detta kom, för de förras vidkommande, att utvecklas till att handla om rätten att bilda en demokratisk stat och uppnå ekonomisk säkerhet. Med en frihandelsvänlig politik och en generös biståndspolitik ville partiet bidra till att minska de ekonomiska och sociala klyftorna i världen. Detta ansågs erfordra en utvecklad multilateralism och ett utvecklat WTO-system. "Vi ska göra mer för att främja svenskt näringsliv i utlandet och främja investeringar i Sverige" sa Lindh (protokoll 2002/03:56).

"Sveriges utrikespolitik ska medverka till frihet, fred och försoning såväl i vår egen som i andra delar av världen" sa den moderate utrikesministern Carl Bildt och underströk att "vikten av att främja demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling genomsyrar den svenska utrikespolitiken" (protokoll 2006/07:60). Frihandelsprincipen ansågs utgöra en grundsten för utrikespolitiken medan tillväxt och handel sågs som avgörande för såväl fattigdomsbekämpning som allmän utveckling. Partiets mål vara att fortsätta arbetet för rustningskontroll och nedrustning, avskaffandet av dödsstraffet, ökandet av kvinnors makt över sina liv, för HBT-personers rättigheter samt för att stödja frihetsberövade svenskar i olika delar av världen. Tre tematiska områden prioriterades inom utvecklingspolitiken (demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen) och lika många geografiska (Afrika, forna sovjetstater och Balkan). Utvecklingspolitiken "inbegriper såväl att bidra till bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt som att främja demokrati och mänskliga rättigheter, framväxten av ett starkt civilt samhälle och en god samhällsstyrning" sa Bildt (protokoll 2008/09:72). Arbetet för mänskliga rättigheter verkade dock ske främst indirekt. "Vi verkar för att stödja förespråkare för mänskliga rättigheter runt om i världen" sa Bildt (protokoll 2009/10:76). Att bidra till nationens säkerhet ansågs dock vara en av utrikespolitikens huvuduppgifter.

I närområdet såg Moderaterna förbättringar av miljön i Östersjön och stärkande av den ekonomiska integrationen som prioriterade områden. Inom det nordiska samarbetet poängterades att även de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena inkluderades i samarbetet. Partiet sade sig vara öppet för ett fördjupat regionalt samarbete inom "mjuka" säkerhetspolitiska frågor utan att precisera detta närmare.

På den kontinentala arenan utgick Moderaternas resonemang från EU-medlemskapet. Partiet strävade efter att Sverige skulle tillhöra kärnan i EU. "Så kan vi bäst ta till vara också våra nationella intressen, och så kan vi bäst främja de universella värden som är våra" sa Bildt (protokoll 2011/12:70). Partiet betonade vikten av att hålla EU:s utvidgningsprocess levande och kopplade resonemanget till fördragstexter som gav alla europeiska länder möjlighet att på sikt ansöka om medlemskap. Grannskapspolitiken sågs inte som en ersättning utan som ett komplement till medlemskapsperspektivet. Partiet underströk betydelsen av samordningen av EU:s säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik. "Ett splittrat Europa är ett försvagat Europa" sa Bildt (protokoll 2007/08:63). Ett fördjupat samarbete med NATO låg i Sveriges intresse menade partiet som också sa sig sträva efter stärkta relationer mellan Ryssland och EU baserat på såväl respekt för europeiska värderingar som på gemensamma intressen. Ryssland välkomnades som medlem i WTO. En förnyelse av CFE-avtalet ansågs önskvärt.

EU utgjorde utgångspunkt även på den globala arenan. Genom Lissabonfördraget ansåg Moderaterna att EU kunde stärka sin roll "som global aktör genom att matcha dess ekonomiska tyngd med politisk kraft. Europa har därigenom fått nya möjligheter att utforma den internationella utvecklingen utifrån europeiska intressen och värderingar. Det är regeringens främsta utrikespolitiska prioritet att verka för att så fullt ut kan ske" (protokoll 2009/10:76). "Vi vill verka för en starkare europeisk utrikes tjänst" och en tydlig vision för EU:s strategiska roll sa Bildt (protokoll 2011/12:70). Att ytterligare stärka det transatlantiska samarbetet prioriterades också högt. Överlag låg partiets fokus på centrala aktörer snarare än på tematiska aspekter. Sålunda betonades vikten av EU:s strategiska samarbeten med Brasilien, Indien, Indonesien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Sydafrika, Sydkorea och Thailand. Även de nationella behoven av inflytande i G20, IMF, Världsbanken och OECD lyftes fram. Fred mellan Israel och Palestina behövde bygga på en tvåstatslösning menade partiet och hänvisade till 1967 års gränser. Explicit omnämndes Jerusalem som huvudstad för båda staterna. Partiet ville att EU skulle skapa fördjupade frihandelsavtal med Egypten, Marocko, Tunisien och Jordanien. Vad gäller Afrika ville Moderaterna successivt minska på biståndet till förmån för kommersiella förbindelser och annat samarbete. Takten på övergången kopplades till ekonomisk och demokratisk utveckling. Avseende Asien så menade partiet att det var viktigt med en nära dialog med de asiatiska länderna om framför allt demokrati och mänskliga rättigheter men även om andra globala frågor som klimatförändringar, miljöteknik, handelsvägar samt energi- och livsmedelssäkerhet. Det ansågs vara ett strategiskt intresse för EU att stärka relationen till Pakistan.

5. Synen på och nyttjandet av de utrikespolitiska medlen

Multilateralism och frihandel på samtliga tre arenor präglade partiernas syn på *medlen*. Det fanns dock en gradskillnad i avvägningen mellan bilaterala samarbeten, å ena sidan, respektive med och genom mellanfolkliga organisationer, å den andra. Detsamma gällde avvägningen mellan utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete kontra internationellt utvecklings-samarbete. Moderaterna tycks ha tagit mest utrerad position i båda dessa fall även om Socialdemokraterna också lutar åt det hållet. Går man bortom artikelns avgränsningar och skrapar lite på ytan framkommer mer skillnader i det empiriska materialet. Det gäller t.ex. var partierna valt att etablera respektive avveckla ambassader och konsulat, till vilka frågor man valt att utse eller återkalla ambassadörer och särskilda sändebud, i vilka organisationer man valt att kandidera till ordförandeposten respektive valt att driva vissa frågor, samt vilka konferenser och toppmöten man väljer att ta initiativ till och stå som värd för. Det finns m.a.o. viktiga nyansskillnader att fasta på i den fortsatta forskningen.

Mångfald präglade m.a.o. Socialdemokraternas syn. Partiet förordade multilateralism vilket konkretiserades genom omfattande samarbete med såväl som agerande genom flera olika mellanfolkliga organisationer. Detta uteslöt dock inte bilaterala samarbeten med andra stater. Utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete ansågs vara motorn för demokratisk utveckling och utgjorde en förutsättning för effektivt internationellt utvecklingssamarbete.

Moderaternas syn var starkt präglade av multilateralism och frihandel. Bilaterala samarbeten med andra stater fanns förvisso med i bilden men agerande genom EU var otvetydigt ansett som det främsta medlet. Strävan var rent av att ersätta visst internationellt utvecklingssamarbete med jämbördigt ekonomiskt samarbete.

Tabell 5. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Medel

	Medel (s)	Medel (m)
Regionalt	Multilateralism & frihandel	Multilateralism & frihandel
Kontinentalt	Multilateralism & frihandel	Multilateralism & frihandel
Globalt	Multilateralism & frihandel	Multilateralism & frihandel

Socialdemokraterna prioriterade preventiv diplomati som medel och sade sig sträva efter att kanalisera insatserna såväl genom EU-samarbetet som bilateralt. Ett effektivt globalt multilateralt samarbete prioriterades högt. På den regionala

arenan betonades det "unika" nordiska samarbetet (protokoll 1995/96:55). Partiet nyttjade ordförandeskapet i såväl Östersjörådet som Barentsrådet till att knyta Ryssland och de baltiska staterna samt Polen närmare de europeiska samarbetena. Partiet lyckades få sekretariat till Östersjöstaternas råd lokaliserat till Stockholm. "Som ett led i vårt samarbete med Ryssland inrättar Sverige senare i år ett generalkonsulat i Kaliningrad" sa Lindh våren 2002 (protokoll 2001/02:68).

Vad gäller den kontinentala arenan så fanns en tydlig skillnad mellan genom vilka medel olika sakfrågor kanaliserades. Hjelm-Wallén noga att påtala att Socialdemokraterna inte eftersträvade "medlemskap i vare sig NATO eller Västeuropeiska unionen" men önskade delta i PFF (protokoll 1994/95:64). Lindh konstaterade att samverkan mellan NATO och EU var av stor betydelse för den senares militära krishanteringsförmåga. Hon menade att EU-medlemskapet "förbättrar våra möjligheter att ta till vara våra ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen" och meddelade att "på Sveriges och Finlands förslag har krishantering skrivits in som en EU-uppgift i Amsterdampfördraget" (protokoll 1998/99:53). Hon betonade den politiska dialogen och samarbetet mellan EU och USA eftersom detta var av "grundläggande säkerhetspolitisk och ekonomisk betydelse" (protokoll 1999/2000:63). Kopplat till nedrustning samt konfliktförebyggande och -hanterande påtalades genomgående vikten av att nyttja OSSE och Europarådet som medel. Europarådet ansågs också vara viktigt medel vid implementeringen av "det program om barns behov av skydd som tillkommit på svenskt initiativ" (protokoll 1997/98:65). Partiet tog också initiativ till att en konferens med ministrar ansvariga för familje- och barnfrågor hölls i Stockholm. "På svensk-norskt initiativ har Europarådet beslutat om ett europeiskt barnprogram" sa Lindh våren 1999 (protokoll 1998/99:53).

Avseende den globala arenan såg Socialdemokraterna en plats i FN:s säkerhetsråd respektive FN:s kommission för mänskliga rättigheter som viktiga medel. Kopplat till det senare temat välkomnade partiet tillkomsten av den permanenta internationella brottmålsdomstolen i Haag samt specialdomstolarna för bl.a. Rwanda. WTO sågs som ett viktigt medel avseende internationell handel och Världsbanken i det internationella utvecklingssamarbetet. Även IMF nämndes i dessa sammanhang. Även om FN ansågs utgöra den folkrättsliga och politiska ramen "i arbetet för internationell rättvisa, mänskliga rättigheter, nedrustning och demokrati" så hindrade det inte partiet från att "agerar enskilt eller i samverkan i EU och med de nordiska länderna genom att påverka, påtala eller fördöma" (protokoll 1996/97:64). Såväl bi- som multilaterala medel ingick i den genomlysning av svenskt och internationellt samarbete med Afrika partiet initierade tidigt efter maktövertagandet. Våren 1998 kunde Hjelm-Wallén introducera både en förnyad Afrikapolitik och en svensk Asienstrategi samtidigt som hon förkunnade att Sverige skulle "stå värd för ett möte mellan handels- och ekonomiministrar från Latinamerika för att stimulera handel och

investeringar” (protokoll 1997/98:65). Samarbetet med länderna i Mellanöstern och Nordafrika fördjupades under Lindh, dels genom upprättandet av Alexandriainstitutet, dels genom EU:s Barcelonaprocess. Dessutom betonades det svenska centret i Istanbul.

I övrigt framkom att dialog, samverkan och utbildning var viktiga medel och kanaliserades genom bl.a. Raoul Wallenberg-institutet, projektet Euroislam, den alliansfria rörelsen, svenska Afghanistankommittén samt det internationella demokrati- och valinstitutet i Stockholm. Även Socialdemokraternas välkomnande av Cotonouavtalet mellan EU och 77 utvecklingsländer kan ses i detta sammanhang. I det internationella nedrustningsarbetet ansågs Åttanationsinitiativet, Ny-agenda-initiativet, Ottawakonventionen, Canberrakommisionen och FN-konferensen om lätta vapen vara viktiga medel. ”Som medlem i EU och som partner i olika organisationer får vi fler vägar att bedriva en aktiv utrikespolitik och utveckla vår långa tradition av medling och konfliktlösning” sammanfattade Freivalds (protokoll 2004/05:72).

Effektiv multilateralism ansågs av Moderaterna vara en ledstjärna inte enbart för Sverige utan även EU när det gällde att ta sig an globala frågor som klimatförändringar, rustningskontroll och fattigdomsbekämpning. Partiet ansåg att neutralitetspolitiken tillhörde det förgångna och ”var en politik som i allt väsentligt tjänade oss väl”. Genom medlemskapet i EU menade partiet att ”Sverige brutit upp från en tradition med rötter tillbaka till 1812” (protokoll 2006/07:60). EU intog en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik enligt partiet som var av den fasta övertygelsen att EU ”utgör den bästa plattformen också för Sveriges utrikespolitiska agerande. Det är bland annat därför som Sverige har valt att tillhöra kärnan i unionen” sa Bildt (protokoll 2008/09:72). Bidrag med militära förmågor i fredsfrämjande insatser ledda av EU, FN eller NATO sågs av partiet som ett viktigt medel.

På den regionala arenan förde Moderaterna fram både bi- och multilateralt samarbete. Särskilt Finland och Norge var föremål för det förra, ofta i anslutning till försvarsrelaterade frågor, medan medlemskapet och i synnerhet ordförandeskap i Arktiska rådet, Barentsrådet, Nordiska ministerrådet respektive Östersjöstaternas råd utgjorde exempel på det senare. Ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling var i det sammanhanget de frågor som ansågs viktigast. Det nordiska samarbetet nyttjades även för att organisera ett nordisk-afrikanskt utrikesministermöte under svenskt värdskap för att diskutera gemensamma globala utmaningar. Partiet lyckades få en stor sameuropeisk forskningsanläggning (European Spallation Source) lokaliserad till Lund och såg detta som en möjlighet att exponera Norden som en region för internationell spetsforskning.

På den kontinentalaren sågs ordförandeskapet i EU ha en förstärkande effekt. Moderaterna betonade det inflytande som kom med uppdraget att vara ledarnation för Nordic Battle Group och sade sig inte vara främmande för att bidra även till NATO:s motsvarande militära snabbinsatsstyrka. ”Genom att

bättre samordna medlemsstaternas resurser, vår hårdvara, kan vi stärka EU:s samlade globala kapacitet” sa Bildt (protokoll 2010/11:60).

Även i globalt hänseende ansåg Moderaterna således EU utgöra det viktigaste medlet. Det gällde både bilateralt samarbete mellan EU och enskilda länder i t.ex. Latinamerika och med andra organisationer som NATO, OECD och Unionen för Medelhavet. Partiet såg även EU som ett viktigt medel för att skapa en sammanhållen europeisk Afrikapolitik. Partiet menade att ett väl fungerande samarbete mellan EU och USA utgjorde ett viktigt verktyg. Genom sin världsomspännande medlemskrets ansågs FN besitta såväl legitimitet som förutsättningar att finna hållbara lösningar på de globala utmaningarna. Man kandiderade till FN:s råd för mänskliga rättigheter för perioden 2012–2015 eftersom ett ”medlemskap skulle ge oss en viktig arena för att driva angelägna MR-frågor globalt” sa Bildt (protokoll 2010/11:60). Man kandiderade även till UNESCO:s styrelse för perioden 2013–2017, vilket sågs som ett medel för att kunna driva bl.a. de globala press- och yttrandefrihetsfrågorna, och till FN:s säkerhetsråd för perioden 2017–2018. Partiet nyttjade medlemskapet i IAEA:s styrelse till att bl.a. försöka förhindra spridningen av kärnvapen och betonade betydelsen av Internationella brottmålsdomstolen samt andra internationella domstolar och skiljedomsnämnder. I bilateralt hänseende utgjorde utvecklingsarbetet ett viktigt medel i sig. Avseende det direkta biståndet koncentrerades till färre samarbetsländer medan det indirekta kom att involvera flera olika biståndsgivare.

Moderaterna tog initiativ till etablerandet av en internationell kommission om klimatförändring och utveckling, bildandet av en vängrupp för Syrien, vars syfte var att utveckla dialogen med och stödet till den syriska oppositionen, samt organiserandet av ett brittiskt, baltiskt och nordiskt toppmöte (Northern Future Forum) för diskussion kring olika tillväxtfrågor som kvinnors företagande och demografiska förändringar. Ordförandeskapet i det globala forumet för migration och utveckling nyttjades bl.a. till att driva frågan om migrations bidrag till ekonomisk och social utveckling. Nationellt skapades bl.a. ett globaliseringsråd, en kommission för hållbar utveckling samt ett export- och investeringsråd (Business Sweden). Partiet introducerade digital diplomati vilket bl.a. innebar att Sveriges ambassader fanns på Twitter och Facebook.

6. De utrikespolitiska metoderna – Aktivism kopplat till vad?

Avseende *metoderna* så synes Socialdemokraternas och Moderaternas synsätt i stort sammanfalla kring liberalismens fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och rättvis handel. Moderaterna har inte alltid explicit betecknat sina metoder med epitetet aktivism vilket nyttjats av motståndarna och kallats för passivism. Det är dock inte frågan om den passivism som diskuterades i anslutning till den s.k. Undén-linjen. Ovanstående genomgång leder till konklusionen att

partierna förvisso har många likheter men att det ändå finns så pass stora skillnader att det anses befogat att tala om två olika linjer. En intressant likhet mellan partierna är att de rationalistiska utfallen handlar om miljö och mål medan de liberala främst handlar om medel och metoder.

Socialdemokraternas synsätt verkar ha präglats av inkluderande, ”alla ska med”, i samtliga geografiska arenor. ”Alla” är inte enbart stater utan även enskilda människor. Även om aktivismen riktats både mot solidaritet och nationella intresse så tycks det bärande liberalistiska temat handlat om olika aspekter kopplat till demokrati, mänskliga rättigheter och rättvis handel.

Moderaterna verkar inte alltid explicit ha förordat aktivism. Detta gäller i synnerhet på den regionala arenan. Betoningar kopplat till demokrati, mänskliga rättigheter och rättvis handel kännetecknar dock aktivismen både på den kontinentala och globala arenan. Ett återkommande tema på samtliga arenor är att militära medel är nödvändiga, dock inte för staternas överlevnad, utan för att skapa fred och stabilitet.

Tabell 6. Socialdemokraternas och Moderaternas syn på Metod

	Metoder (s)	Metoder (m)
Regionalt	Liberal	Liberal
Kontinentalt	Liberal	Liberal
Globalt	Liberal	Liberal

I Socialdemokraternas ”aktiva utrikespolitik förenas internationell solidaritet med värnet av våra egna [nationella] intressen” sa Anna Lindh (protokoll 1998/99:53). Företeelser som partiet, generellt sett, ansåg rikta sin aktivism gentemot omfattade främjandet av utvecklingen av ekologiskt hållbara samhällen, inrättandet av en internationell brottmålsdomstol för hanterandet av folkmord och brott mot mänskligheten, avskaffande av dödsstraffet och tortyr, nedrustning, den internationella exportkontrollen, kontrollåtgärder för lätta vapen, icke-spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen, totalförbud för antipersonella landminor, arbetet för minröjning och stöd till minoffer, rustningskontroll i Europa, fattigdomsbekämpning och global rättvisa samt kvinnors och barns rättigheter. Partiet sade sig lägga ”lägga särskild vikt vid barn som lever i krigszoner, är på flykt, är drabbade av hiv/aids eller utsatta för sexuell eller annan exploatering. Vi har drivit fram ett förbud mot att barn under 18 år ska kunna tvångsrekryteras eller lejas för strid” (protokoll 2001/02:68). Samtidigt ansåg sig partiet delta ”konkret och aktivt i samarbetet

för att främja fred och förebygga konflikter såväl i Europa som globalt” (protokoll 1998/99:53). Partiet sade sig kommer alltid komma att gå i första ledet när det gäller att bekämpa terrorism. ”Men om vi låter kampen mot terrorismen överordnas de mänskliga rättigheterna är det vi som förlorar och terroristerna som vinner [...] Och vi tvekar inte att påtala brott mot mänskliga rättigheter eller demokratiska principer” (protokoll 2002/03:56).

Aktivismen på den regionala arenan handlade inledningsvis om att ”aktivt medverka till en vitalisering av samarbetet i vårt närområde” (protokoll 1997/98:65). Partiet menade att dess insatser för att skapa ett gott grannskap i närområdet var omfattande. Särskild aktivism riktades mot att stärka banden mellan Polen och Sverige. Socialdemokraterna ansåg sig vara direkt aktiva inom såväl Barents- och Östersjösamarbetet men även indirekt genom EU:s nordliga dimension.

På den kontinentala arenan handlade aktivismen om att bidra till skapandet av en gemensam alleuropeisk säkerhetsordning. Inledningsvis ingick t.o.m. ”ett aktivt observatörskap” inom VEU i dessa prioriteringar (protokoll 1994/95:64). Sedermera kom detta att betecknas som aktivt engagemang inom såväl PFF som det Euroatlantiska partnerskapsrådet. Ett annat föremål för partiets aktivism var EU: utvidgning och ett tredje framtagandet av EU:s Rysslandsstrategi med särskilt fokus på ”handel, ökad kärnsäkerhet och demokratistöd” (protokoll 1998/99:53). Det var dock inte enbart EU:s geografiska utvidgning som var föremål för aktivismen. Partiet strävade dessutom efter att fördjupa och vidareutveckla Unionens inre samarbete med fokus på ekonomisk utveckling, sysselsättning, social välfärd och miljö.

Socialdemokraterna prioriterade aktivismen på den globala arenan till att bl.a. handla om ”aktivt exportfrämjande” i syfte ”att ge svensk industri dragkraft på viktiga marknader utanför EU-länderna” (protokoll 1994/95:64). Partiet sade sig genom en ”aktiv handelsfrämjande politik stimulera ekonomisk utveckling och sysselsättning” och sade sig ”aktivt delta i arbetet för att stärka Bretton Woods-institutionerna och förbättra samarbetet dem emellan” (protokoll 1998/99:53). Våren 2002 sa sig partiet intensifiera sitt ”arbete med att främja svenska ekonomiska intressen, och därigenom tillväxt och sysselsättning i Sverige” (protokoll 2001/02:68). Socialdemokraterna tillskrev inte enbart sig själva utan även de tidigare borgerliga regeringarna erkännandet för att ”i årtionden” fört en ”aktiv Mellanöstern-politik” (protokoll 1995/96:55). Socialdemokraterna tonade också ned partiskillnaderna då man gav Carl Bildt sitt ”aktiva stöd som samordnare” för fredsarbetet på Balkan (protokoll 1995/96:55). Partiet sade sig aktivt främja den kulturella dialogen mellan Europa och muslimska länder såväl bilateralt som genom EU. ”Sverige är” under den socialdemokratiska regeringen ”aktivt i FN, EU och i vårt närområde, liksom i Mellanöstern och i Afrika” sammanfattade Freivalds (protokoll 2005/06:73).

”Som ett land med begränsade resurser måste vi också bli bättre på att prioritera och fokusera” sa Carl Bildt (protokoll 2006/07:60). Några av de utrikespolitiska områden som ansågs viktiga att vara särskilt aktiva inom var generella i sin natur. Kopplat till kvinnornas roll i internationella konflikter och i arbetet för ökad fred och säkerhet lovade Moderaterna att verka aktivt för en implementering av FN:s olika resolutioner. Miljöarbetet på internationell nivå var ett annat sådant område, arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter i alla länder ett tredje och ökad frihandel och konkurrens ett fjärde. Partiet sa sig också rikta sin aktivism till förmån för nedrustningsfrågor samt till vara en trovärdig samarbetspartner. Det senare innebar att Moderaterna snabbt och flexibelt ville kunna bidra till internationella militära insatser oavsett om dessa leddes av EU, FN eller NATO. ”Vi arbetar aktivt för att stödja journalister, bloggare och försvarare av mänskliga rättigheter runt om i världen” sa Bildt (protokoll 2011/12:70). Såväl FN och det samlade internationella samfundet som Sveriges nationella politik var föremål för partiets aktivism. Avseende de förra så var fokus på freds- och statsbyggande insatser i olika delar av världen medan den nationella aktivismen handlade om att reformera utvecklingssamarbete så att det präglades av kvalitet och effektivitet samt att bättre samordna utrikes-, utvecklings-, handels- och säkerhetspolitiken.

Moderaterna uttalade inte någon särskild inriktning av den eventuella aktivismen på den regionala arenan. ”Vi vill vara en aktiv del av ett starkt, enat och öppet Europa” sa Bildt och betonade den ekonomiska integrationen och ”gemensamma institutioner, gemensamma beslut och gemensamma regler” (protokoll 2012/13:64). Moderaterna menade att den svenska utrikespolitiken var en del av den gemensamma europeiska utrikespolitiken. En stor del av partiets aktivism riktades därför till att vara med om att forma och föra ut Unionens gemensamma politik. Framväxten av en europeisk utrikestjänst understöddes aktivt av partiet. Den svenska aktivismen skulle enligt partiet bidra till ett ”Europa som står starkt i arbetet för frihet, fred och demokrati, för mänskliga rättigheter och för ekonomisk utveckling” (protokoll 2013/14:70). Moderaternas aktivism inom EU handlade också om att utveckla Unionens roll som global aktör, och då främst avseende gäller freds- och säkerhetspolitiken, samt kopplat till den fortsatta utvidgningen. Aktivismen på den kontinentala arenan handlade förutom EU om att vara ekonomiskt, politiskt och socialt engagerat i utvecklingen på västra Balkan. Det senare gick dock ofta hand i hand med utvidgningen av EU.

Moderaternas aktivism på den globala arenan handlade bl.a. om skapandet av stabilitet i Somalia och i Sudan. Partiet sa sig aktivt stödja Jan Eliasson uppdrag för FN och AU. Aktivismen handlade även om att verka för fred, frihet, folkrätt och försoning i Mellanöstern och om att bidra till implementeringen av Säkerhetsrådets resolutioner syftandes till att förmå Iran att efterleva åtagandena enligt icke-spridningsavtalet. Arabvåren medförde att partiet riktade

särskilt aktivism gentemot oppositionella krafter i Egypten respektive Syrien. Moderaterna gav dock inte alltid uttryck för någon aktivism vilket fick Socialdemokraternas talesperson att reagera. ”Ingenstans sticker Sveriges utrikespolitik ut utan här handlar det om att lägga sig platt inför ordförandeskapet” anklagade Urban Ahlin 2009 (protokoll 2008/09:72). Två år senare anklagade han Moderaterna för passivism. Jag återkommer till partiernas kritik mot varandras bristande aktivism i det avslutande avsnittet.

7. En eller flera linjer?

Vilka skillnader och likheter finns då mellan Socialdemokraternas och Moderaternas utrikespolitiska linjer? Är de rent av så pass lika att det går att tala om en svensk linje, oavsett partifärg och ideologiska preferenser? Onekligen pekar mitt resultat i mångt och mycket på detta, Liberalism och Rationalism dominerar. Jag vill emellertid inte utan vidare konkludera att likheterna beror på en anpassning till EU eller en gemensam svensk utrikespolitisk kultur. För som vi sett så har de båda partierna något annorlunda sätt att betrakta bl.a. EU-medlemskapet. Det finns dessutom mycket nyansskillnader i partiernas synsätt även om de på den aggregerade nivån tycks vara relativt lika.

Tabell 7. Skillnader och likheter mellan Moderaternas och Socialdemokraternas utrikespolitiska linjer

	Miljö	Mål	Medel	Metoder
Regionalt	Lika	Lika	Lika	Lika
Kontinentalt	Lika	Olika	Lika	Lika
Globalt	Olika	Olika	Lika	Lika

Graden av aktivism är, som nämnts, svår att mäta. Ett sätt kan vara att låta partiernas uppfattningar om sin egen och motståndarens politik vara vägledande. Jag har därför även studerat vad partierna sagt då de varit i oppositionsställning. En återkommande Moderat kritik av Socialdemokraternas politik har varit bristen på engagemang inom EU. Särskilt har detta gällt säkerhetspolitik men även utvidgningsaspekter kopplade till Balkan (protokoll 1994/95:64; protokoll 1998/99:10; protokoll 2003/04:67; protokoll 2004/05:13). Ett annat kritiserat område är aktivismen i Latinamerika och favoriseringen av diktaturen i Kuba (protokoll 2001/02:68; protokoll 2004/05:72). Ett tredje område har varit uraktlåtenhet att bidra till internationell krishantering (protokoll 2004/05:72).

Socialdemokraterna betonade andra skiljelinjer och menade, för det första, att den kritik Carl Bildt riktat mot Ryssland varit alarmistiskt och istället borde "ske på ett sätt som gör att vi inte förolämpar Ryssland" (protokoll 2008/09:72). För det andra kritiserades Moderaterna för att prioritera samarbetet med USA snarare än fredsprocess i Mellanöstern, för avsaknad av vilja till dialog med Hamas och den palestinska samlingsregeringen, för att inte göra tillräckligt för att förhindra israeliska bosättningar på ockuperad mark och för att inte erkänna Palestina (protokoll 2007/08:63; protokoll 2012/13:64). Dessutom beskylldes Moderaterna för att prioritera EU och NATO före FN (protokoll 2012/13:64) och för bristande initiativ i nedrustningsfrågor, vilket gällde hela spektrumet från förbud mot klustervapen till kärnvapenupprustningen (protokoll 2007/08:63). Det femte området gällde synen på EU:s utvidgning där Moderaterna anklagades för att se EU:s östliga partnerskap som ett substitut för ett fullvärdigt medlemskap (protokoll 2013/14:70).

Hur ska då resultatet tolkas? Ett sätt är att helt avfärda det eftersom det baseras på "national speeches [...] which exist only to 'show off' in front of a national audience". Med detta synsätt är de skillnader som påvisats endast en illusion eftersom den verkliga politiken utformas på den internationella arenan och då helt styrs av behoven av att anpassa den svenska politiken till EU:s. De likheter jag hittat skulle således enbart vara slumpartade eftersom de inte härrör från en kontext där "all speeches are supposedly well prepared" (Bromesson och Ekengren, 2013:10).

Men om det utrikespolitiska fältet inte är isolerat från partiernas mål att vinna röster för att kunna förverkliga sina politiska program, och om riksdagsdebatterna åtminstone har någon betydelse för utformningen av Sveriges politik, då kanske resultatet faktiskt är ett uttryck för den politik de båda partierna verkligen står för. Att de sedan kanske inte alltid har viljan och/eller kapaciteten att också omsätta åsikterna de står för i faktiska åtgärder är en annan sak. Det är också åsikterna jag främst försökt fånga upp i denna undersökning (Bjereld och Demker, 1995).

En förklaring kan alltså ligga i valet av empiriskt material. Bjereld och Demker använde sig av partiprogram och kom då fram till att partierna stod relativt nära varandra i ideologiskt hänseende i slutet av 80-talet. Bromesson och Ekengren använde sig istället av uttalanden i FN och kom fram till ett annat resultat avseende början av 90-talet men ett liknande vad avser mitten av 00-talet. Gemensamt för de båda studierna är att de i slutet av sina undersökningsperioder funnit att de ideologiska skillnaderna minskat. Jag har dock funnit likartade skillnader över tiden. Möjligen kan detta bero på att riksdagsdebatterna kontrasterar politiken och att det därför är viktigt att fokusera på just skillnaderna partierna emellan. Moderaternas historicism/realism kan därför komma mer till uttryck än vad som är fallet i empiri hämtad från andra arenor. Möjligen gör sig alltså Högerpartiets bejakande av realpolitikens principer, dvs. den

historicism tidigare forskning funnit belägg för, fortfarande gällande i Moderaternas syn på åtminstone miljö och mål. Skillnaderna mellan "idealistic norms and altruistic intentions" och "realistic values and 'Realpolitik' ambitions" kanske återspeglar partiernas skilda ideologiska preferenser inom fler områden än enbart NATO-frågan (Edström, 2011).

Helt klart är konsensusen inte total, den eventuella existensen av en utrikespolitisk kultur inte tillräckligt stark för att sudda ut skillnader mellan ideologiska preferenser och det är definitivt för tidigt att dödförklara realismen. Även om det kan tyckas att realismen inte slår igenom i särskilt stor omfattning delar jag den uppfattning Dennis Gyllensporre för fram i sin artikel i detta specialnummer. Att inte beakta realismens potentiella förklaringskraft riskerar att medföra att viktiga nyanser av svensk utrikes- och säkerhetspolitik går förlorade.

Jag har nyttjat analyserna i denna artikel som någon av en förstudie inför arbetet med den monografi om svensk utrikespolitik 1905–2016 som f.n. är under publicering (Edström, 2017). I boken är inte enbart Moderaterna och Socialdemokraterna föremål för undersökning utan samtliga dagens riskdagspartier. Med risk för att bli beskylld för att gå händelserna i förväg vill jag redan nu poängtera några av de resultat jag funnit i denna artikel snarast förstärks då undersökningsperioden respektive antalet partier utökas. Det finns m.a.o. anledning att även här säga något om förändringar över tid inom respektive parti.

De geografiska arenorna är, enligt min uppfattning, inte att betrakta som konstanter. Dagens globaliserade värld innebär helt enkelt att riksdagspartierna samtidigt måste förhålla sig till alla tre arenor. Därmed inte sagt att de också måste fördela sin aktivism lika i var och en av arenorna. Det finns således skillnader över tiden partierna emellan i dessa avseenden. Det kan vara lätt att förledas att tro att detta innebär att partierna också har skilda förhållningssätt, dvs. ett inifrån-och-ut eller ett utifrån-och-in perspektiv där det förra innebär att omvärldsanalysen tar sitt avstamp i den regionala arenan medan den senare nyttjar omvänd ordning. Jag menar emellertid att så inte är fallet och anser mig ha funnit skillnader över tiden även om den interna variationen partierna emellan sett sig delvis olika. Det samma kan sägas om graden av aktivism. Samtliga riksdagspartier har åtminstone någon gång sedan unionsupplösningen med Norge uppvisat perioder med högre grad av aktivism. När dessa perioder infunnit sig har dock kunnat variera partierna emellan. Däremot har perioderna med lägre grad av aktivism sammanfallit vilket troligen kan förklaras av stormaktsrelationerna på den regionala arenan.

Kopplat till resultatet som identifierats i denna artikel skulle jag vilja påstå att den konsensustradition jag berört tidigare nog trots allt måste tas i beaktande. Jag menar dock att det kan handla om två olika konsensusformer. I det första fallet, dvs. utrikespolitiken under den socialdemokratiska minoritetsregeringen

1995–2006, kan konsensus ha skapats omedvetet. Socialdemokraternas politik kan helt enkelt ha varit den som flera av de övriga partierna kunde sluta upp bakom. Regeringen behövde således inte nödvändigtvis söka extern konsensus, dvs. samförstånd med något eller några av oppositionspartierna, för att utforma sin utrikespolitik. Situationen var emellertid annorlunda för den borgerliga regeringen 2006–2014. Här handlade det inte, såsom i det förra fallet, om en enparti- utan om en koalitionsregering med fyra ingående partier. Jag tycker mig ha sett en anpassning mot en gemensam linje hos tre av dessa partier vilket skulle kunna tyda på någon form av intern konsensus som åstadkoms internt mellan regeringspartierna. Samtidigt vill jag inte dra för stora växlar av dessa observationer utan hänvisar helt enkelt till den kommande monografin.

Som denna artikel påvisat har de politiska partiernas syn på inte enbart miljö, mål, medel och metoder utan även på de olika spatiala arenorna varierat över tiden. Det är således hög tid att begrava myten om den stereotypa och oföränderliga svenska utrikespolitiken. Frågan är snarast vem eller vilka det är som tjänat på att förmedla en sådan ”falsk” bild. Å andra sidan kanske bilden som återgivits av oss forskare helt enkelt lett till att inte bara vi själva utan även politiker och allmänheten i stort invaggats i tron att ”vår utrikespolitiska linje ligger fast”. Jag vill därför, avslutningsvis, än en gång understryka betydelsen av att komplettera den akademiska verktyglådan med realismen. Genom den vetenskapliga nyansrikedom detta förhoppningsvis leder till kanske vi lättare kommer att se att svensk utrikes- och säkerhetspolitik handlar om traditionell förnyelse.

Referenser

- Agrell, Wilhelm, 1985. *Alliansfrihet och atombomber*. Stockholm: Liber.
- Andrén, Nils, 1996. *Maktbalans och alliansfrihet: Svensk utrikespolitik under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Bjereld, Ulf, 2013. ”Svensk utrikespolitik i ett historiskt perspektiv”, s. 35–48 i Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie (red.), *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995. *Utrikespolitiken som slagfält – De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Bjereld, Ulf, Johansson, Alf W. & Molin, Karl, 2008. *Sveriges säkerhet och världens fred: Svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm: Santérus.
- Björklund, Fredrika, 1992. *Samförstånd eller oenighet – Svensk säkerhetspolitisk debatt under det kalla kriget*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Boulding, Kenneth, 1956. *The Images: Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.
- Brodin, Katarina, 1977. *Studiet av utrikespolitiska doktriner*. Stockholm: Stockholms universitet.

- Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie, 2011. "Utrikespolitiskt beslutsfattande", s. 17–33 i Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie (red.), *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie, 2013. "What happens when a new government enters office? A comparison of ideological change in British and Swedish foreign policy 1991–2011", *Cooperation and Conflict* 48 (1), s. 3–27.
- Dahl, Ann-Sofie, 2014. *Du gamla, du fria: moderat utrikespolitik från högerparti till alliansregering*. Stockholm: Medström.
- Demker, Marie, 2011. "Idéer, normer, identiteter och diskurser i utrikespolitiken", s. 49–63 i Brommesson, Douglas & Ekengren, Ann-Marie (red.), *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Dörfer, Ingemar, 1991. *Nollpunkten – Sverige i det andra kalla kriget 1979–1986*. Stockholm: Timbro.
- Edström, Håkan, 2003. *Hur styrs Försvarsmakten? – Politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*. Umeå: Umeå universitet.
- Edström, Håkan, 2011. "Sweden and NATO – Partnership in the Shadow of Coalitions and Concepts", s. 131–162 i Edström, Håkan, Haaland Matlary, Janne & Magnus Petersson (red.), *NATO: The Power of Partnerships*. Basingstoke: Palgrave.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse? – Svensk utrikespolitik efter EU-medlemskapet*. Lund: Studentlitteratur (kommande publikation).
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014a. *Svensk försvarsdoktrin efter det kalla krigets slut*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis (red.), 2014b. *Alike or Different? – Scandinavian approaches to military interventions*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Ekencrantz, Stefan, 2003. *Hemlig utrikespolitik – Kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946–1959*. Stockholm: Santérus.
- Ekengren, Ann-Marie, 2005. *Olof Palme och utrikespolitiken – Europa och Tredje världen*. Umeå: Boréa.
- George, Alexander, 1969. "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", *International Studies Quarterly*, volume 13, issue 2, s. 190–222.
- Goldstein, Judith & Keohane, Robert, 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" s. 3–30 i Goldstein, Judith och Keohane, Robert (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas, 2006. *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Holsti, Kalevi, 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy i *International Studies Quarterly* volume 14, issue 3, s. 233–309.
- Holsti, Kalevi (red.), 1982. *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. Winchester, Mass.: Allen & Unwin.
- Holsti, Ole, 1970. "The 'Operational Code' Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs, *Canadian Journal of Political Science*, volume 3, issue 1, s. 123–157.
- Holsti, Ole, 1977. *The 'operational code' as an approach to the analysis of belief systems*. Durham, N.C.: Duke University.
- Huldt, Bo & Misgeld, Klaus (red.), 1990. *Socialdemokratin och svensk utrikespolitik: från Branting till Palme*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.

- Jerneck, Magnus, Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats, 1988. "Internationalization and Parliamentary Decision-making: The Case of Sweden 1970–1985", *Scandinavian Political Studies*, volume 11, issue 3.
- Leites, Nathan, 1951. *The Operational Code of the Politburo*. Neay York: McGraw-Hill.
- Lödén, Hans, 2001. "För säkerhets skull" – Ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik 1950–1975. Stockholm: Santérus.
- Mearton, Robert, 1940. "Bureaucratic structure and Personality", i Mearton, Robert (red.), *Reader in Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Norberg, Joakim, 2008. *Ideologiska mål och utrikesdebatt – Svenska riksdagspartiers argumentation i Vietnam- och Irakfrågan*. Umeå: Umeå universitet.
- Petersson, Hans, 1964. *Power and International Order*. Lund: Gleerups.
- Pierre, Jon (red.), 2016. *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, Gunnar, 2007. *Förtroligt och hemligt: kunglig utrikespolitik och svensk neutralitet under andra världskriget*. Stockholm: Carlsson.
- Riksdagen:
- Snabbprotokoll 1994/95:64
 - Snabbprotokoll 1995/96:55
 - Snabbprotokoll 1996/97:64
 - Snabbprotokoll 1997/98:65
 - Snabbprotokoll 1998/99:10
 - Snabbprotokoll 1998/99:53
 - Snabbprotokoll 1999/2000:63
 - Snabbprotokoll 2000/01:62
 - Snabbprotokoll 2001/02:68
 - Snabbprotokoll 2002/03:56
 - Protokoll 2003/04:67
 - Protokoll 2004/05:13
 - Protokoll 2004/05:72
 - Protokoll 2005/06:73
 - Protokoll 2006/07:60
 - Protokoll 2007/08:63
 - Protokoll 2008/09:72
 - Protokoll 2009/10:76
 - Protokoll 2010/11:60
 - Protokoll 2011/12:70
 - Protokoll 2012/13:64
 - Protokoll 2013/14:70
- Ruffa, Chiara, 2013. "The Swedish Strategic Culture", i Biehl, Heiko, Giegerich, Bastian & Jonas, Alexandra (red.), *Strategic Cultures in Europe*. Wien: Peter Lang Publisher.
- Svensk författningssamling, Riksdagsordning (2014:801).
- Tingsten, Herbert, 1964. *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Wight, Martin, 1979 [1946]. *Power Politics*. London: Leicester University Press.
- Wight, Martin, 1991. *International theory: The Three Traditions*. (Redigerad av Gabrielle Wight & Brian Porter.) London: Leicester University Press.
- Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier 1810–2014*. Lund: Studentlitteratur.