

# Norden i Europa

Kjell Goldmann

Det är hedrande att få uppdraget att inleda ett nordiskt statsvetarmöte<sup>1</sup>. Det är också hedrande att få sitt inledningsföredrag adopterat som avslutningsanförande av en annan organisation, den nybildade Nordic International Studies Association, som just har hållit sin första kongress. Jag har emellertid valt att hålla fast vid min ursprungliga uppgift och alltså att ange inledande frågeställningar snarare än att framföra sammanfattande slutsatser, att vara statsvetenskaplig snarare än mångvetenskaplig och att tala svenska snarare än engelska.

Det jag blivit ombedd av det nordiska förbundet för statsvetenskap att säga något om är "Norden i Europa". Alla tre termerna i denna formulering skulle i och för sig förtjäna en kommentar – både "Norden", "Europa" och inte minst den i detta sammanhang laddat tvetydiga prepositionen "i". Jag nöjer mig emellertid med att klargöra, att jag är osäker på vilket Europa jag har i tankarna. Det är större än den europeiska gemenskapen EG, men hur mycket större vet jag inte riktigt. "Från Atlanten till Ural", som de Gaulle uttryckte det, är alltför precist. "Från Vancouver till Vladivostok", som man säger numera, är alltför stort. Bäst i sin oklarhet är en annan, mera sällan citerad formulering av de Gaulle: Europa "från den ena ändan till den andra".

Mina funderingar om Norden i detta obestämda Europa kommer att gälla ett av det senare 1900-talets märkligaste politiska fenomen, nämligen inrikespolitikens internationalisering. Jag skall säga något dels om internationaliseringens betydelse för den politiska processen inom enskilda länder och dels om vad det är som påverkar hur ett land svarar på den utmaning som den accelererade internationaliseringsprocessen utgör. Först ett relativt deterministiskt och sedan ett mera voluntaristiskt perspektiv, om man så vill.

Men dessförinnan måste jag säga något om vad internationaliseringsprocessen är för något. Vad menar vi egentligen, när vi hävdar att politiken "internationaliseras"?

## Internationaliseringsprocessen

Det viktiga i detta sammanhang är att skilja mellan tre olika sätt på vilka politiken i ett land kan bli mera "internationell" än tidigare – att skilja mellan tre dimensioner av en internationaliseringsprocess. Terminologin blir klumpig men jag skall försöksvis skilja mellan beslutsinternationalisering, samhällsinternationalisering och probleminternationalisering.

Med beslutsinternationalisering menar jag att beslut om förhållandena inom länder i ökande utsträckning fattas på internationell nivå – genom bilateral eller multilateral mellanstatlig förhandling, eller genom beslut av internationella organ. Internationellt beslutsfattande i denna vidsträckta mening har naturligtvis funnits så länge som det har funnits stater och diplomater. Vad som har hänt på senare tid är två ting: dels har nya former för internationellt beslutsfattande kommit att spela en ökande roll vid sidan av den mellanstatliga diplomatin, och dels, och framför allt, har området för internationellt beslutsfattande vidgats från traditionell utrikespolitik till allt större delar av det som traditionellt har varit inrikespolitik.

Termen samhällsinternationalisering är avsedd som benämning för ökande förbindelser av alla andra slag över nationsgränserna – mellanstatliga och transnationella, institutionaliserade och icke-institutionaliserade, i form av företagande och i form av CNN-tittande, mellan politiska partier och mellan intresseorganisationer, via studenter och genom turister. Det är fråga om utbyte av varor, tjänster och personer men det är också, och inte minst, fråga om utbyte av information och idéer.

Återstår det som jag i brist på något elegantare kallar probleminternationalisering, dvs. att de nationella beslutsproblemen i ökande utsträckning definieras av utländska förhållanden. Svavelutsläppen i Storbritannien, kärnvapnen i f.d. Sovjetunionen, den tyska ekonomins problem med f.d. DDR och katastrofen på Balkan är aktuella exempel för de nordiska länderna – fyra fenomen som är lokaliserade utanför Norden och som ingenting direkt har med Norden att göra men som likväl definierar villkor för nordisk politik.

Integrationsteorin gäller till en del förhållandet mellan internationaliseringen av problemen, av samhällena och av det politiska beslutsfattandet – i vad mån som det ena påverkar det andra, och vad som i så fall är orsak och vad som är verkan. Detta är ett skäl att skilja mellan dessa ting.

Ett annat är att de tre typerna av internationalisering av politiken i ett land är i olika grad påverkbara för detta land.

Probleminternationalisering kan inte undgås. Detta är något som ett land inte kan ställa sig utanför, hur gärna det än skulle vilja avskärma sig från de bekymmer som omvärlden prackar på det.

Samhällsinternationaliseringen är möjlig att lindra, men bara till ett pris – kanske en försvagad ekonomi, i varje fall ett mera slutet samhälle, möjligtvis minskade fredschanser (det är ju en gängse mening att samhällslivets internationalisering på det hela taget befrämjar freden och säkerheten).

Om probleminternationaliseringen får tas för given och samhällslivets internationalisering i praktiken endast är marginellt påverkbar för länder som de nordiska, återstår att överväga en internationalisering av det politiska beslutsfattandet. Det är egentligen bara i detta hänseende som internationaliseringsprocessen ställer länder som de nordiska inför vägval. Vägvalen gäller både omfattningen av och formerna för internationalisering av beslutsfattandet.

Jag återkommer till valet i slutet av föredraget. Men först något om vad som kan hända med det nationella beslutsfattandet – den nationella politiska processen – i en nation under internationalisering. Min poäng i detta hänseende är att

effekterna kan vara motsägelsefulla i en utsträckning som borde kunna locka mer än en statsvetare med sinne för det förbryllade och med intresse för huvudfrågorna.

### Internationaliseringen och det nationella beslutsfattandet

Det finns en väletablerad, för att inte säga klassisk, föreställning om skillnaderna mellan utrikespolitikens och inrikespolitikens villkor och former i demokratier. En konsekvens av internationaliseringsprocessen är ett slags utrikespolitisering av tidigare inrikespolitiska frågor, och därför kan föreställningen om utrikespolitikens särprägel vara en utgångspunkt för ett resonemang om internationaliseringens konsekvenser.

Typisk utrikespolitik har, enligt det klassiska resonemanget, tre egenskaper som skiljer den från typisk inrikespolitik. Den präglas av

1. omgivningsdeterminism
2. informationsrestriktioner
3. elitdominans.

Först *omgivningsdeterminismen*. Det traditionella antagandet är att det finns färre handlingsalternativ – mindre handlingsfrihet – i utrikespolitik än i inrikespolitik. I utrikespolitiken står fundamentala nationella värden på spel och samtidigt är det förhållanden i omvärlden som avgör vad som måste göras. Utrikespolitik består huvudsakligen i anpassning till den internationella omgivningens tvingande krav, har man brukat hävda. Exempelen brukar hämtas från säkerhetspolitiken. Det den säkerhetspolitiska diskussionen gäller och måste gälla är de problem som omgivningen ställer oss inför och hur omgivningen kommer att reagera på våra problemlösningsförsök. I inrikespolitiken kan ideologier och intressen konkurrera på ett friare sätt om både problem och lösningar; så kan man uttrycka det traditionella resonemanget. Handlingsfriheten är större med avseende på skatter, pensioner och högskola än i fråga om freden och säkerheten.

Så till *informationsrestriktionerna*. I utrikespolitiken: analys på grundval av hemligstämplat material bakom lyfta dörrar av en liten grupp experter. I inrikespolitiken: offentlig debatt mellan välinformerade företrädare för skilda uppfattningar. Man brukar förklara skillnaden med det förhållandet att utrikespolitik, till skillnad från inrikespolitik, bedrivs i interaktion med utländska motparter; det är ingen god idé att öppet ventilera sina bedömningsproblem och sina handlingsalternativ samtidigt som man förhandlar om saken. En ytterligare faktor är bristen på oberoende expertkunskap inom det utrikespolitiska området: framgångsrik interaktion kräver vad Gunnar Sjöstedt träffande har kallat interaktionsbetingad information och denna finns i huvudsak endast hos interaktörerna själva. Om det är fråga om skatter, pensioner eller högskola kan man utgå från att kompetenta, konkurrerande informationskällor står till förfogande. Detta är svårare att uppnå inom utrikespolitiken.

Återstår *elitdominansen*. Tre skillnader har brukat anses föreligga mellan utrikespolitiskt och inrikespolitiskt beslutsfattande. För det första är strävan till konsensus större i utrikespolitiken än i inrikespolitiken, detta till följd av att det är fråga om interaktion med utländska motparter i nationens viktigaste frågor. För det andra dominerar själva interaktörerna, dvs. ett fåtal toppolitiker samt yrkesdiplomaterna; ingen motsvarighet finns i inrikespolitiska frågor. För det tredje är det utmärkande för en interaktionsprocess att förhållandena ständigt ändras; i utrikespolitiken är det svårt att besluta först och implementera sedan, eftersom beslutsfattandet är en fortlöpande process som är oskiljbar från den interaktion man beslutar om. Det utrikespolitiska beslutsfattandet tenderar alltså att bli en löpande diskussion inom en liten grupp av konsensusinriktade toppolitiker med bistånd av personal ur utrikesförvaltningen – detta till skillnad från beslutsfattandet i inrikespolitiska frågor, där de politiska partierna är engagerade på ett djupare sätt, där det är vanligt med oenighet i viktiga frågor och där ingen enskild myndighet spelar en dominerande roll. Utrikespolitikern har att, med ett minimum av offentlighet och polemik, nå framgång i internationella förhandlingar; inrikespolitikern agerar ute i offentligheten, lyssnar till sin rörelse, bildar opinion för sin mening och tänker på nästa val. Nationell säkerhet är en sak, skatter och pensioner en annan.

Det är givet att denna jämförelse mellan ut- och inrikespolitik är stilerad. Det är fråga om idealtyper, inte nyanserade verklighetsbeskrivningar. En invändning som brukar göras är att resonemanget bara gäller vissa demokratier och inte en pluralistisk supermakt som USA. Låt gå för det; för länder som de nordiska behöver det inte sakna relevans av detta skäl. En annan invändning är intressantare: "typiska" ut- och inrikespolitiska frågor är ovanliga. Så är det säkert. Just detta är det som internationaliseringsprocessen handlar om: det som denna utvecklingsprocess medför kan beskrivas som en vidgning av gråzonen eller blandzonen mellan utrikespolitik och inrikespolitik, och vad frågan gäller är just den politiska processens karaktär i frågor som är varken det ena eller det andra, eller som är bådadera på en och samma gång.

En hypotes om detta är att allt-större delar av politiken kommer att likna traditionell utrikespolitik snarare än traditionell inrikespolitik. Handlingsfriheten kommer att minska, den allmänt tillgängliga informationen kommer att bli knappare, deltagandet i de politiska besluten kommer att bli snävare. Synpunkter med denna innebörd har inte saknats i i varje fall den svenska EG-debatten, och det finns tveklöst rimliga argument för en sådan föreställning om vad vi har framför oss.

Låt mig emellertid nu antyda tre mothypoteser.

1. Den första mothypotesen är i själva verket en klassiker. Den har bl.a. getts benämningen "suveränitetsparadoxen"; en bättre term är "handlingsfrihetsparadoxen".

Handel, konstaterade politiska ekonomer för tvåhundra år sedan, leder till internationella beroenden och minskar därigenom statens handlingsfrihet men genererar samtidigt resurser och skapar därigenom handlingsalternativ som

annars inte skulle ha funnits. Vapenimport, för att ta tydligast möjliga moderna exempel, skapar ett beroende av leverantören som är ofördelaktigt från säkerhetspolitisk synpunkt men ger samtidigt militära resurser som är värdefulla från samma synpunkt. Den säkerhetspolitiska handlingsfriheten minskar i ett hänseende men ökar i ett annat. På samma sätt med omvärldsrelationer överhuvud. Omvärldsrelationer ger handlingsmöjligheter. Kalkylen har även en plussida. Man både förlorar och vinner handlingsfrihet. Eremiten i sin fuktiga grotta är inte bara friare utan också ofriare än den integrerade samhällsmedborgaren.

Dubbelheten gäller ju även beslutsinternationalisering. Den stat, som blir medlem av en internationell organisation, gör sig i någon grad beroende av vad organisationen kan hitta på i framtiden; den får samtidigt medinflytande över vad organisationen kan komma att hitta på. Andra får inflytande över ens miljöpolitik; man själv får inflytande över deras.

En inte mycket mindre trivial synpunkt: om något som tidigare varit staternas enskilda angelägenhet blir föremål för reglering på internationell nivå, minskar varje stats handlingsfrihet: vissa handlingsmöjligheter, som tidigare kunnat övervägas, har blivit illegitima. Att åstadkomma detta är meningen med internationell reglering. Å andra sidan: om andras legitima handlingsmöjligheter mot en själv minskar, ökar ens egen handlingsfrihet: det finns inte längre samma behov som tidigare av att gardera sig.

Men om det inte är fråga om traditionell mellanstatlig verksamhet utan om överstatlighet à la EG? Måste inte inträde i något sådant entydigt innebära en handlingsfrihetsminskning?

Detta är en komplicerad sak. Inom EG fattas ju beslut på tre olika sätt: genom mellanstatlig interaktion (rådet), av en övernationell byråkrati (kommissionen) och i form av transnationell parlamentarism (parlamentet). Mellanstatlig interaktion ger såväl handlingsfrihetsförluster som handlingsfrihetsvinster, såsom jag just har påpekat. När det gäller kommissionen, är saken mera oklar: de handlingsfrihetsvinster underkastelse under en övernationell byråkrati kan erbjuda förefaller begränsa sig till vad den gör för att begränsa andras handlingsfrihet, men detta behöver inte vara någon struntsak. Och EG-parlamentet ställer frågan om handlingsfrihetsförluster och handlingsfrihetsvinster på ett revolutionerande sätt, eftersom det inte representerar de europeiska medlemsstaterna utan européerna som individer. Att avgöra vad transnationell parlamentarism innebär för det nationella oberoendet är inte bara att väga förlorade handlingsmöjligheter mot vunna utan också att väga stat mot samhälle: även om staten förlorar så kanske samhället – individerna – vinner.

För att komma bortom dessa nästan-truismer krävs att man tar sig an begreppet "existerande handlingsalternativ". Vad menas med att ett handlingsalternativ "existerar"? Detta är en subtil sak, i synnerhet om man, vilket man bör, tar hänsyn till möjligheten av handlingsfrihetsvinster för en aktör som följd av minskning av andra aktörers handlingsfrihet – en väsentlig aspekt av förhållandet mellan kollektiv reglering och individuell självständighet, förefaller det. Därtill kommer distinktionen mellan nation och individ eller, om man så vill, mellan stat och samhälle; det är inte självklart att det enbart är statens

handlingsmöjligheter som är av intresse i en analys av internationaliseringens handlingsfrihetskonsekvenser.

Och det räcker inte med teoretisk begreppsanalys. Begreppet "existerande handlingsalternativ" måste göras operationellt. Denna utmaning måste antas. Annars blir det omöjligt att undersöka vad som händer med den nationella självständigheten som följd av internationalisering och diskussionen är dömd att förbli hypotetisk.

2. Den andra mothypotesen gäller tillgången på information. Den är att påminna om möjligheten att internationaliseringsprocessen ökar idéspridningen och vidgar de nationella diskussionsramarna – "utsätter de nationella monopolen för internationell konkurrens", som en tysk forskare uttryckte det i ett samtal för ett decennium sedan om innebörden av medlemskapet i Nato för västtysk sovjetanalys. Den offentliga debatten blir rikare, opinionsbildningen blir transnationell. Minskad mångfald i ett hänseende kompenseras av ökad i ett annat.

Är detta en rimlig tanke? Står vi verkligen inför en politisk kulturförändring av detta slag? Det återstår att se. Vad händer med nyhetsförmedling, debatt och opinionsbildning under den europeiska omvandlingsprocessen? Detta är ett forskningsproblem som bör vara i hög grad inspirerande, där det ligger i skärningspunkten mellan komparativ politik, opinionsbildningsforskning, masskommunikationsforskning och forskning om internationella relationer.

3. Mothypotesen i fråga om beslutsfattandets elitisering utgår från den f.d. inrikespolitikens karaktär i sak. Traditionell utrikespolitik må till väsentlig del gälla nationella överlevnadsfrågor bortom de s.k. vanliga människornas horisont. Den internationaliserade inrikespolitiken gäller mindre ödesmättade ting. Den gäller politikområden med tradition av och efterfrågan på omfattande och djupgående deltagande av både politiska partier och intresseorganisationer. Mot det internationellt-strukturella tryck som har gett utrikespolitiken dess former står ett innehållsligt tryck från den internationaliserade inrikespolitikens substans.

Vill man dramatisera kan man säga, att en konfrontation har inletts mellan utrikespolitikens och inrikespolitikens traditionella former. Utgången är inte given utan är oviss. Finns det någon naturligare uppgift för statsvetare än att undersöka hur den politiska processen påverkas när utrikespolitik och inrikespolitik glider samman?

### **Nationella responser på internationalisering**

Detta är vad jag hinner med om internationaliseringsprocessens konsekvenser. Nu något om staters strategier gentemot denna process.

Här finns en intressant dubbelhet i internationalistisk ideologi lika väl som i statsvetenskaplig diskussion. Internationaliseringsprocessen ses än som deterministisk, än som voluntaristisk. De bakomliggande drivkrafterna brukar antas vara den tekniska eller tekniskt-ekonomiska utvecklingen; den idag aktuella variationen på detta tema är att hänvisa till den s.k. kommunikationsrevolutionen. Men samtidigt är det vanligt att förutsätta att den politiska viljan spelar

stor roll – de politiska beslutsfattarnas, givetvis, men även folkens. För s.k. realistisk teori är själva grunden ett antagande om folkviljan. Uppslutningen kring den nationella självständigheten antas vara så stark att internationaliseringsprocessen är dömd att förbli begränsad; "the overwhelming majority would put what they regard as the welfare of their own nation above everything else", skriver ärkerealisten Hans Morgenthau. S.k. idealister förutsätter här emot gärna att människorna är angelägna om att stärka och påskynda den förändring som den tekniska eller tekniskt-ekonomiska utvecklingen har gjort möjlig. I bägge dessa perspektiv, som ju brukar uppfattas som varandras motsatser, är alltså den politiska viljan en viktig faktor. Det är uppenbarligen av intresse att ställa frågan hur människor och länder faktiskt reagerar när de ställs inför radikala förändringar av förutsättningarna för den nationella politiken.

De nordiska länderna har, liksom andra länder, ställts inför uppgiften att anpassa en etablerad politik till radikalt förändrade betingelser – till en situation i vilken de utifrån kommande problemen är nya och mera komplexa, i vilken förutsättningar finns för en radikal ökning av den samhällseliga internationaliseringen på både bredden och djupet, och i vilken beslutsinternationaliseringen håller på att radikaliseras. Ett jämförande studium av denna anpassningsprocess bör vara ägnat att fördjupa vår kunskap om nordisk politik, och kanske om politik i allmänhet.

Vad är det då som man bör studera, om man vill undersöka hur ett land – eller för den delen vilken organisation som helst – förhåller sig när det inträffar en radikal förändring av förutsättningarna för dess politik?

För min del har jag kommit att vänja mig vid att se en stats eller annan organisations brottnig med nya situationer som en kamp mellan förändringstryck och förändringshinder: å ena sidan nya förutsättningar, å andra sidan de idéer, intressen och strukturer som har vuxit fram kring den äldre politiken och som skyddar den mot förändringstrycket.

Detta är ett resonemang av den vanliga typ där rationellt beteende definieras som det förväntade och uppmärksamheten inriktas på att identifiera de faktorer som förklarar avvikelserna från det rationella. Organisationer som utsätts för förändringstryck till följd av förändrade förutsättningar förväntas ändra sin politik på ett rationellt och därmed – antar vi – förutsägbart sätt. Det som kräver en förklaring är att de inte alltid gör detta, och förklaringarna söker vi gärna i tre slag av omständigheter: kognitiva (det finns som bekant en hel litteratur om kognitiva felfunktioner i politiken), administrativa (byråkratiska systems alla egenheter) och politiska (låsningsar mm i organisationens inre politiska liv).

Låt mig kort resonera om Norden och Europa i dessa termer.

Förra gången då allt skulle organiseras från grunden var i slutet av 1940-talet. Danmark, Norge, Sverige och Finland valde då skilda vägar, som man brukar säga. Ett mönster av olikheter – en komplex nordisk "balans" – etablerades.

Den nordiska ordning som de fyra länderna vid detta nya omorganisationstillfälle strävar i riktning mot är enklare. Nu är det inte tal om "balans" mellan skilda "vägval" utan alla har slagit in på samma väg

Det behövs kanske ingen djupare analys för att förstå vad det är som drivit de olika länderna in på denna gemensamma väg. Probleminternationalisering-

ens hot och samhällsinternationaliseringens lockelser kräver avancerad beslutsinternationalisering – ungefär så. Här liksom eljest är det förändringshindrens övervinnande snarare än förändringstryckets innebörd som är värt analys. Men i ett hänseende ter sig frågan om förändringstrycket – om politikens drivkrafter – intressantare än vanligt.

Det finns ju en, säger en, statsvetenskaplig analystradition som erbjuder en generell teori om staters överväganden, nämligen den ”realistiska”. Det är inte så lätt som det kan förefalla i den väldiga realismkritiska litteraturen att avgöra vad denna teori egentligen innebär, men det är uppenbart att den sätter maktpolitik och säkerhetspolitik i centrum. Detta är vad länder främst ägnar sig åt, enligt ”realistisk” teori; annat är andrahandsöverväganden eller reducerbart till makt- och säkerhetspolitik.

Jag tror knappast det finns någon teoretisk föreställning inom statsvetenskapen som ansetts värd en så omfattande kritik som denna. Knappast någonting i vår disciplin har visats vara feltänkt från så många utgångspunkter.

Mot denna bakgrund har det sitt intresse att konstatera hur lätt det är att tolka en del av det som pågår i Norden i ”realistiska” termer.

Nyckelpersonen i omläggningen av Sveriges politik är Ingvar Carlsson. Han var statsminister när ansökan om medlemskap i EG inlämnades, och hans partis hållning kommer sannolikt att slutligt avgöra frågan om medlemskap. Ingvar Carlsson har varit mycket tydlig om sina motiv, bl.a. i en utförlig och genomarbetad intervju i Svenska Dagbladet 1 september 1992. Av avgörande betydelse var, sade Carlsson, att EES-avtalet gav för litet inflytande; bara medlemskap gör det möjligt för Sverigē att ”fullt ut ... vara med och forma politiken”. Endast själva tidpunkten för tillkännagivandet (26 oktober 1990) bestämdes av den ekonomiska krisen, enligt Carlsson.

Alltså: ett slags maktpolitik. Inte endast, eller ens främst, ett ekonomiskt nödtvång. Utan också, och framför allt, att även fortsättningsvis kunna spela en roll i europeiska sammanhang. Under det kalla kriget hade den officiella neutralitetspolitiken gett Sverige ett visst internationellt inflytande i FN, i tredje världen, inte minst i ESK-processen. Med Berlinmuren raserades denna svenska maktbas. Nu blev det nödvändigt att skaffa en ny – att få tillträde till de fora där framtidens europeiska politik skulle komma att utformas. Anpassning till en ny europeisk maktbalans – ingen konstig tanke att detta var avgörande för regeringen i ett land med Sveriges internationellt-aktivistiska traditioner.

Ingen konstig tanke – men likväl provokativ genom sitt frändskap med statsvetenskapens mest kritiserade teoribildning. Provokationen motiverar en fördjupad analys av drivkrafterna bakom Sveriges och övriga nordiska länders Europapolitik. Det säger sig självt att detta inte är så lätt; frågan om drivkrafterna bakom kollektivt agerande är ett minfält, både begreppsligt och operationellt. Likväl är det angeläget att försöka klarlägga motivationsmixen i de olika länderna – balansen mellan maktpolitiska, fredspolitiska, ekonomisk-politiska och andra överväganden. Både likheter och olikheter de nordiska länderna emellan bör ha en del att säga oss både om nordisk politik och om internationaliseringsprocessens dynamik.



Likväl är förändringshindren särskilt intressanta också i detta fall. En fråga av betydande intresse är exakt vad det var som komplicerade Danmarks väg in i Maastricht-EG. En lika intressant fråga gäller Finland och Sverige: i bägge fallen fanns goda, för att inte säga forskningsbaserade, argument för att en snabb och radikal politikförändring av den typ som har ägt rum inte skulle kunna äga rum.

Jag angav nyss tre typer av faktorer som man brukar hänvisa till när man argumenterar för att en politikförändring är osannolik: kognitiva, administrativa och inrikespolitiska.

Den *kognitiva* aspekten gäller tänkandet kring politiken, de idéer på vilka politiken bygger. Centralitet och konsistens är ju nyckelbegrepp i kognitiv teori. Den numera mer eller mindre övergivna svenska neutralitetspolitiken föreföll på sin tid ha ett massivt kognitivt skydd (jag fortsätter med detta exempel eftersom jag kan det bäst). Den var central i svenskt tänkande på det sättet att den betraktades som det huvudsakliga värdet mot en osäker värld *och* som en betydelsefull maktresurs *och* som förknippad med den svenska modellen för en modern välfärdsstat *och* som moraliskt överlägsen *och* som en del av Sveriges själva identitet. Och den var konsistent på det sättet att den inte tillskrevs någon väsentlig nackdel alls: allt – nationell säkerhet och internationell fred, strategi och etik – ansågs tala för neutralitetspolitiken.

Det som nu trots detta har hänt ger anledning till en mera komplex analys av idéers förhållande till politiken – en analys som är statsvetenskaplig snarare än socialpsykologisk, om man vill uttrycka det så. Frågor anmäler sig om grundläggande idéer om vad som är en god politik, idéer som blivit så spridda att de är delar av ett lands politiska kultur. Hur identifieras sådana idéer? Hur uppkommer de? Hur institutionaliseras de? Vilken betydelse har de? Inte minst: hur går det till när de upplöses?

Vi har inte sett slutet på historien. Huruvida Sverige faktiskt kommer att besluta att bli medlem av EG är en öppen fråga, och därmed är det för tidigt att säga något slutligt om politiskt-kulturellt förankrade kognitioners eller idéers betydelse som förändringshinder i detta fall. Vad som redan är uppenbart är att det finns intressanta frågor att ställa.

Den *administrativa* aspekten gäller "byråkratisk tröghet". En politisk linje kan bli så rotad i en byråkratis "standard operating procedures" och i dess egenintresse som organisation att detta blir en bromskloss.

Den som var först med att påpeka neutralitetspolitikens betydelse för svensk utrikesförvaltning som organisation var nog Gunnar Sjöstedt: UD var samhällets enda auktoriserade expert på uttolkning av den rätta läran, och detta gav UD ett intresse i att läran förblev gällande. Den mycket rimliga, teoretiskt grundande tankegången har förts vidare av andra.

Denna hypotes får nog sägas ha blivit massivt falsifierad. Det förefaller snarare som om personal vid UD med liv och lust, ja med glöd och engagemang, grep sig an med uppgiften att demontera neutralitetspolitiken.

Detta leder till frågan om i vad mån som USA-inspirerade resonemang om "bureaucratic politics" har relevans för länder som de nordiska – i vad mån som

det myckna läsandet av amerikansk statsvetenskap har förvrängt perspektivet för oss när vi ser på våra egna system i stället för på det amerikanska.

*Inrikespolitiken* kommer in i bilden på det sättet att det tills nyligen i Sverige (och väl också i Finland) ansågs inrikespolitiskt självmordsmässigt att ens antyda tafsning på neutraliteten – men plötsligt blev det självmordsmässiga vardagligt.

Jag har i ett tidigare sammanhang kommit att ägna uppmärksamhet åt vad det innebär att en handlingslinje blir så "inbäddad" i inrikespolitiken att den blir omöjlig att ifrågasätta. Den svenska neutralitetspolitiken har förefallit utgöra ett paradexempel. Nu ser det onekligen ut som om den inrikespolitiskt betingade omöjligheten försvann i och med att den internationella situationen ändrades och alltså att den saknade självständig betydelse som förändringshinder. En påminnelse, tror jag, om hur begränsad vår systematiska kunskap är om inrikespolitikens betydelse för utrikespolitiken. Här återstår mycket att göra.

Det som jag nu har antytt är, kan man pretentiöst säga, ett forskningsprogram där två ting står i centrum: utrikespolitiska idéer och inrikespolitiska processer. I senaste numret av *World Politics* råkar det finnas en läsvärd uppsats av Sarah E. Mendelson om Sovjetunionens uppgivande av Afghanistan. Hennes poäng är betydelsen av att "emphasize both the importance of ideas *and* the political process by which ideas become policy". Även andra har dragit denna slutsats i den växande litteratur där de politiska förändringarna i Sovjetunionen kontrasteras mot statsvetenskaplig teori.

Slutsatsen ter sig uppseendeväckande endast mot bakgrund av analystraditionen inom området jämförande utrikespolitik. Tyngdpunkten har kommit att ligga på strukturer av skilda slag – det internationella systemet, byråkratiska organisationer, kognitiva mönster, beslutsfattandets mekanismer o.dyl. Det gäller nu att "bring politics back in", så att säga – politik i betydelsen samhällsidéer och opinioner, och politik i betydelsen partipolitik. Ideologi och strategi, för att låna en boktitel av Leif Lewin. Utrikespolitik sedd som politik i västeuropeisk snarare än i amerikansk mening, frestas man säga.

Det är kanske särskilt här som en jämförande analys av de nordiska ländernas Europapolitik är önskvärd. Här om någonsin finns det anledning utnyttja de ofta påpekade möjligheter till jämförande politik-forskning som Norden erbjuder. Särskilt intressant blir analysuppgiften om det slutliga utfallet blir olika, med exempelvis Danmark och Finland inom och Norge och Sverige utanför EG. Man kan ha skilda meningar om ett sådant utfall men från statsvetenskaplig synpunkt är saken klar: vi skulle få sällsynt goda förutsättningar för att med jämförande forskning klarlägga inte bara de nationella konsekvenserna av politikens internationalisering utan också den radikala policyförändringens problematik.

Här måste jag stanna. Det finns mycket annat som kunde ha tagits upp under rubriken "Norden i Europa". Jag har, kan man säga, tagit varken det lilla eller det stora greppet på ämnet. Inte det lilla greppet – ingenting om vad EG kan komma att betyda på konkreta politikområden. Inte det stora greppet – ingenting om historiens återkomst, inte en stavelse om Hansan.

Det mellangrepp som jag har tagit har varit att koncentrera mig på det pågående fullskaleförsöket med politikinternationalisering. Att utvärdera detta försök och att diskutera vad det har att säga om politikens villkor och drivkrafter kommer rimligtvis att sysselsätta mer än en nordisk statsvetare framöver.

1. Inledningsanförande vid den nordiska statsvetarkongressen i Oslo 19–21 augusti 1993.