

FOKUS: NORDEN OG VERDEN

En moralisk stormakt i post-neutral tappning: Svensk utrikespolitikk 2011–2018

Björn Fägersten och Björn Jerdén
Utrikespolitiska instituttet (UI)

Denna artikel analyserar ett urval aspekter av svensk utrikespolitikk 2011–2018 som en del av ett jämförande projekt om hur de nordiska länderna har svarat på geopolitiska förändringar. Vi finner att Sverige har anpassat sig till och vidareutvecklat den fundamentala omprövning av landets utrikes relationer som tog sin början på 1990-talet. Inom den Europeiska unionen (EU) genomförs en centralisering kring Eurosamarbetet – där Sverige ej deltar – en process som för svensk del blir extra kännbar av meningsfränden Storbritanniens utträde ur unionen. Samarbetet med Nato och den bilaterala relationen med USA intensifieras, men den transatlantiska länken genomgår samtidigt ett stålbad under Donald Trumps presidentskap. Relationen till den geografiskt sett närmaste stormakten Ryssland har nått en fryspunkt. De alltmer omfattande förbindelserna med Kina har varit relativt stadiga, samtidigt som öppet missnöje med motpartnern syns från båda sidor på senare år. Förenta nationernas (FN) roll har tagit an en viss partipolitiskt kulör, då den socialdemokratiskt ledda regeringen under Stefan Löfven särskilt framhävt organisationens vikt för Sveriges utrikespolitikk. Artikeln börjar med en översikt av svensk utrikespolitikk och forskningen om denna. Vidare diskuteras de viktigaste aktörerna och institutionerna i utformningen av politiken. I nästa avsnitt visas hur svensk utrikespolitikk har presenterats i de två senaste regeringarnas utrikesdeklarasjoner. De avslutande delarna analyserar de verktyg och ramverk som möjliggör och begränsar svensk utrikespolitikk.

*Kontaktinformasjon: Björn Jerdén, epost: bjorn.jerden@ui.se

©2018 Björn Fägersten och Björn Jerdén. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Björn Fägersten och Björn Jerdén (2018). *En moralisk stormakt i post-neutral tappning: Svensk utrikespolitikk 2011–2018*, 76: 343–354. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v76.1370>

Sveriges långa resa bort från neutraliteten

I linje med en långvarig strategi att hålla sig utanför internationella konflikter – med rötter spårbara till 1812 – antog Sverige under kalla kriget en policy av militär alliansfrihet i fredstid och neutralitet under krig (Westberg 2015; Bjereld et al 2008). Politiken syftade till att distansera Sverige från de båda supermakternas intressesfärer. Som en sidoeffekt försvårades försök till ett djupare nordiskt säkerhetssamarbete i slutet av 1940-talet: ”På svensk sida var viljan till neutralitet alltid starkare än viljan till försvarsförbund.” (Bjereld et al 2008: 211). I praktiken förberedde sig dock Sverige för att få stöd från Nato-länder i händelsen av en större konflikt, en politik som sedermera har benämnts den ”dolda alliansen” (Holmström 2011).

Alliansfriheten underlättade relativt nära förbindelser med socialistiska länder. Till exempel etablerade Sverige som första icke-kommunistiska europeiska land 1950 diplomatiska relationer med Folkrepubliken Kina och öppnade 1975 en ambassad i Demokratiska Folkrepubliken Korea. Efter att ha fastställt att neutraliteten var förenlig med medlemskap i det nyligen grundade FN så gick Sverige med i organisationen 1946. Den svenska hållningen i FN var inledningsvis tämligen passiv (Ekengren 2017). Sveriges ansträngningar att forma sin internationella omgivning gick in i en mer aktiv fas under 1960-talet (Bjereld et al 2008: kap. 5–6). Den nya politiken manifesterade sig bland annat i stöd till nationella motståndsrörelser, engagemang som medlare i internationella konflikter och skarp kritik mot de båda supermakternas militära interventioner i den tredje världen.

Sedan 1990-talet har Sveriges utrikespolitik genomgått ett antal med varandra sammankopplade förändringar. För det första blev Sverige 1995 medlem i EU (se Fägersten 2017). Slutet på kalla kriget och en inhemsk ekonomisk kris hade försvagat två viktiga argument mot medlemskap: oro över neutralitetens trovärdighet och farhågor att EU-medlemskapet skulle hota Sveriges ekonomiska modell. Medlemskapet har sedermera öppnat den svenska utrikespolitiken för långtgående inflytande från EU och dess medlemsstater. Men det har också gett svensk utrikespolitik en ny plattform, och en stor del av den svenska utrikespolitiken förs idag genom EU (Brommesson 2017). Sverige har succesivt rankats högt som en ledare inom unionens utrikespolitik, med ansenligt inflytande över områden så som krishantering, EU:s nordiska dimension, utvecklingsstrategi och det östliga partnerskapet.

För det andra har neutraliteten ersatts av en ”solidaritetspolitik” (Westberg 2015: 193–207). ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land” lyder nu den officiella positionen. Tillika förväntar sig Sverige att, ”dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Vi ska därför kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt” (Utrikesdeklarationen 2018). Sverige är fortfarande inte med i någon militärallians, men hävdar inte längre neutralitet i krigstid. Man betonar säkerhetssamarbete både inom EU och som partner till Nato.

För det tredje har Sverige kompletterat deltagande i FN-ledda fredsbevarande uppdrag med en ny policy av FN-sanktionerade operationer under Natos ledning

(Aggestam & Hyde-Price 2015). Svenska fredsbevarande styrkor agerade under Natoflagg för första gången 1995 i Bosnien. Sverige deltog till exempel som den enda icke-medlemmen av antingen Nato eller Arabförbundet i icke-flygzonen i Libyen 2011 (Doeser 2014).

Sammantaget passar dessa omdaningar in på definitionen av så kallad ”internationell inriktningsförändring”: ”Den mest extrema formen av utrikespolitisk förändring ... vilken innefattar ett grundläggande skifte i en aktörs internationella roll och aktiviteter. Inte bara en, utan flera policys förändras mer eller mindre samtidigt.” (Hermann 1990: 5–6). Med andra ord, Sverige för idag en väldigt annorlunda utrikespolitik jämfört med för en generation sedan.

Aktörer och strukturer i svensk utrikespolitik

Ett illustrativt fall av den mångfald av aktörer som ingår i att forma svensk utrikespolitik är den så kallade ”Saudiakrisen” (se t.ex. Eriksson & Rosén 2015). Krisen eskalerade efter en riksdagsdebatt 2015 då utrikesminister Margot Wallström kritiserade bristen på mänskliga rättigheter och demokrati i Saudiarabien. En diplomatisk konflikt uppstod; Saudiarabien kallade hem sin ambassadör från Stockholm, och Arabförbundet valde i solidaritet med Riyadh att stoppa ett planerat anförande av Wallström i Kairo. Krisen kom just då ett beslut skulle tas om huruvida ett avtal om militärt samarbete med Saudiarabien skulle förnyas. I ett försök att mildra det svåra läget skrev ett större antal näringslivsföreträdare en debattartikel i Dagens nyheter där de argumenterade för ett förnyat avtal för att säkra Sveriges rykte som samarbetspartner (Andersson et al 2015). Regeringen valde att inte förnya avtalet men krisen klingade av och relationerna normaliserades efter att såväl kung Carl Gustav XVI som statsminister Stefan Löfven skrivit till Kung Salman av Saudiarabien för att ”klara ut eventuella missförstånd” (Aftonbladet 2015). Med andra ord visar Saudiakrisen såväl den bredd som kännetecknar det svenska utrikespolitiska aktörskapet som de regelbundna intressekonflikter som drabbar en exportnation med självbild som värderingsstyrd aktör.

Den akademiska litteraturen på området betonar inflytandet av icke-statliga aktörer i svensk utrikespolitik. Exempelvis menar Berlin att icke-statliga organisationer historiskt har spelat en viktig roll i att både utforma och implementera svensk utrikespolitik genom en kombination av olika påverkansstrategier, bland annat lobbyning, protester och mediakampanjer (2017: 86). En annan viktig aspekt av den svenska utrikespolitikens struktur är arbetsfördelningen mellan Statsrådsberedningen (SB) – den samordnande delen av Regeringskansliet som leds av statsministern – och Utrikesdepartementet (UD). Tidigare forskning har visat hur europeisk integration har stärkt den svenska verkställande makten i allmänhet och statsministern i synnerhet (Johansson & Tallberg 2010, Bäck et al 2009). Detta verkar även stämma inom utrikespolitiken. Även om det formellt är regeringen och till sist statsministern som ansvarar för att balansera olika intressen i den svenska utrikespolitiken har det traditionellt varit UD som sköter samordningen för olika utrikespolitiska frågor på daglig basis, också i fall då två eller fler departement har skilda åsikter i en viss fråga.

Sedan 2005 har dock SB övertagit en stor del av samordningsansvaret för EU-frågor. Medan UD har bibehållit ansvaret för utvidgningsfrågor och frågor rörande EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) har SB numera ansvar att samordna svenska positioner i övriga EU-frågor, som exempelvis miljö, näring, jordbruk, arbetskraft och finanspolitik på EU-nivå. Trots denna formella arbetsfördelning visade diskussionerna kring det nya europeiska säkerhetssamarbetet PESCO under 2017 att SB de facto även kontrollerar Sveriges positioner inom GUSP. Medan Sverige till en början var skeptisk till att gå med i PESCO ledde Brexit (det vill säga en övergripande strategisk EU-förändring under SB:s ansvar) samt ett besök av Angela Merkel hos Stefan Löfven i Stockholm i januari 2017 till att den svenska positionen omvärderades (Intervjuer med svenska diplomater 2018).

Politiska diskussioner och policyplanering

Utrikesdeklarationen är den viktigaste utrikespolitiska viljeyttringen i svensk politik. Deklarationen presenteras av utrikesministern inför riksdagen i februari varje år. I denna del går vi igenom åtta deklamationer: de fyra Carl Bildt presenterade under Fredrik Reinfeldts andra borgerliga ”Allians”-regering (2011–2014), och Margot Wallströms fyra under Stefan Löfvens röd-gröna regering (2015–2018).¹ I genomgången ligger fokus på hur olika aktörer och plattformar beskrivs, vilken roll Sverige förväntas spela och vilka politiska visioner som presenteras.

Europeiska unionen: Svensk strategi under omvandling

I sina utrikesdeklamationer (2011–2014) talade Bildt om såväl Sveriges relation till EU som EUs relationer till omvärlden. För Sveriges del återkom han till att Sverige, genom EU-medlemskapet ”ingår i en politisk allians och tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet”². Under den första Reinfeldt-regeringen uttrycktes ambitionen att tillhöra ”Europas kärna” men detta upprepades inte efter 2012. Eurokrisen hade vid det laget både gjort ambitionen politiskt svårsåld men också visat att Europas allt tydligare kärna var just Euroområdet och dess styrfunktioner där Sverige var frånvarande. I sina senare uttalanden fokuserade Bildt på risken med populism och behovet av ett starkt, enat och öppet Europa. I Wallströms utrikesdeklamationer (2015–2018) nämns EU främst i de delar som uttryckligen handlar om europeisk politik och mindre i stycken om Sverige eller global politik. Det framhålls dock att EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska plattform. Värdet av enighet mellan medlemmarna framhålls, men till skillnad från Bildts fokus på Sverige som politisk allierad framhåller Wallström nyttan av Sverige som militärt alliansfritt.

Den allmänna europadiskussionen i Sverige har färgats av de multipla kriser som under det senaste decenniet har påverkat EU. Eurokrisen stärkte svenskarna

¹ Samtliga analyserade utrikesdeklamationer finns tillgängliga för nedladdning på regeringen.se.

² Upprepas i Utrikesdeklamationerna 2011, 2012 och 2013.

i sitt Euromotstånd. Vad gäller migrationskrisen så finns det en stor svensk samstämmighet om att andra europeiska länder måste ”göra mer” och att EU bör agera mer effektivt på detta område. Brexit har öppnat upp för en möjligen välbehövlig diskussion om EU:s framtid och Sveriges roll i europeisk integration, även om det fortfarande är svårt att se övergripande skillnader mellan partierna. Storbritanniens utträde har dock tvingat Sverige att ompositionera sig i vissa frågor när en viktig allierad faller bort. Synen på fördjupat försvarspolitiskt samarbete, med ett nytt begränsat högkvarter och ett fördjupat strukturerat samarbete, är bra exempel där Sverige accepterat en utveckling man länge stod tveksam inför.

Nato: Stadigt närmande utan mycket väsen

Sverige är ett av Natos mest aktiva partnerländer. Av riksdagens åtta partier är Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna emot ett svenskt medlemskap medan Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna är för. Centerpartiet svängde så sent som 2015 i frågan vilket förklarar varför Alliansregeringen inte aktivt verkade för en svensk anslutning. I Bildts utrikesdeklarationer omnämns Nato endast som en av flera tänkbara plattformar som skulle kunna vara relevanta vid svenska krishanteringsinsatser. Det formella partnerskapet omnämns inte trots att det utvecklades under dessa år, vilket kulminerade i Sveriges status som ”Enhanced opportunities partner” 2014. Wallström kopplar i sina deklarationer tydligare Nato till Sveriges egen säkerhet och nämner alliansen som ett av de samarbetsformat som stärker svensk försvars- och säkerhetspolitik. Relationen till Nato utvecklades under Löfvens regering och det privilegierade partnerskapet förnyades 2017, trots meningsskiljaktigheter kring det kärnvapenförbud som Sverige hade för avsikt att signera (Svenska Dagbladet 2017). Även om de borgerliga oppositionspartierna alla är för Nato-medlemskap är möjligheterna till politisk mobilisering små. Till viss del kan regeringen Löfvens strategi att utveckla Nato-relationen parallellt med att stärka den bilaterala relationen till USA ha gjort det svårare att politisera det faktum att Sverige inte är Nato-medlem.

Förenta nationerna: Socialdemokratisk comeback

Sverige blev invald som icke-permanent medlem av FN:s säkerhetsråd 2017–2018. Kandidaturen initierades av den borgerliga regeringen, och Bildt lade följaktligen ut texten 2014 om Sveriges starka ”FN-cv”, samt att kampanjen skulle skötas utan ”röstfiske och skyttediplomati”. Han lyfte fram det nordiska stödet för kandidaturen och att det skulle ge en ”nordisk röst i rådet” (Bildt 2014). Ett tydligt skifte i språkbruket om FN ägde rum efter att den röd-gröna regeringen tillträdde 2014. Såväl FN:s roll i det internationella systemet som dess betydelse för svensk utrikespolitik framhävdes i högre utsträckning. I sin första deklaration sade Wallström (2015), ”FN:s roll för fred och säkerhet är helt central på global nivå. Därför behöver den stärkas – och därför återupprättas nu FN:s plats i svensk utrikespolitik.” FN har fått en mer framträdande plats i alla Wallströms deklarationer. Detta kan delvis förklaras

med Sveriges plats i säkerhetsrådet. Fokus har dock fått en delvis annan riktning, 2016, till exempel, säger Wallström att ”FN är världens viktigaste plattform för internationell fred och säkerhet”.

USA: Allt tätare förbindelser

Relationen till USA är förmodligen Sveriges viktigaste bilaterala relation men har under lång tid karaktäriserats av en del osäkerhet. Sveriges neutralitet under det kalla kriget föranledde svenska socialdemokratiska politiker att hålla en viss distans till Washington med utrymme för kritik såväl som en oberoende politik. Efter 1989 har relationen utvecklats på såväl politisk som byråkratisk nivå, en process som fortsätter än idag. När Bildt 2011 diskuterade USA i utrikesdeklarationen var det som strategisk partner till EU, Sveriges USA-relation bäddades alltså in i en europeisk kontext. Fördelarna med det transatlantiska partnerskapet var enligt Bildt möjligheterna att adressera globala frågor tillsammans, såsom reglering av internet och cybersäkerhetsfrågor. Möjligheterna till och förtjänsterna av ett transatlantiskt frihandelsavtal diskuterades också. Liknande budskap upprepades av Bildt under efterföljande år. Förutom detta får dock USA en relativt undanskymd roll. År 2014 görs bara en enda referens till landet och då angående frihandelsavtalet Transatlantiskt partnerskap för handel och investeringar (TTIP).

Under Löfvens regering framträder en delvis annorlunda beskrivning av USA. Överlag får USA mer utrymme i utrikesdeklarationerna men mindre i egenskap av en partner till EU. Fokus ligger istället på Sveriges egen relation till landet samt på USA som global aktör. USA, och efter valet av Donald Trump även dess president, diskuteras och kommenteras nu i sin egen rätt, och inte bara som partner, t.ex. i hur globala frågor adresseras och hur relationen till Kuba och Kina utvecklas. Den svenska regeringen fick även en turbulent start med den nya amerikanska presidenten som kritiskt twittrade om påstådda oroligheter i Sverige samtidigt som svenska ministrars Trump-kritik fick internationell spridning. Behovet av ett nära samarbete vad gäller handel och regional säkerhet upprepas dock av Wallström i utrikesdeklarationerna. Detta ska ses i ljuset av ”Hultqvistdoktrinen” – försvarsminister Peter Hultqvists ambition att utveckla de bilaterala relationerna till viktiga säkerhetspartners, och USA i synnerhet. Det bilaterala säkerhetspolitiska samarbetet med USA formaliserades 2016 i form av en avsiktsförklaring (”Statement of Intent”) mellan länderna. Sommaren 2017 träffade Hultqvist USA:s nya försvarsminister James Mattis och samarbetsavtalet fick därmed stöd även av Trumpadministrationen. Som ett exempel på samarbete hade USA hög närvaro vid den svenska försvarsövningen Aurora senare under året. Sverige har även förstärkt det transatlantiska samarbetet tillsammans med Finland. I maj 2018 tecknades en trilateral avsiktsförklaring om intensifierad säkerhetspolitisk dialog samt samarbete kring interoperabilitet och övningsverksamhet.

Kina: Inga tvåra kast, än så länge

Det tvärpolitiska konsensus som präglat svensk Kinapolitik reflekteras i avsaknaden av tydliga skillnader mellan Bildts och Wallströms uttalanden. Utrikesministrarna

konstaterar varje år att Sverige, eller EU, antingen har omfattande relationer med Kina, eller att relationerna håller på att utvidgas. Åren 2012–2013 och 2016–2018 konstateras även att Kinas växande globala roll kräver en motsvarande ökning i kinesiskt ansvarstagande. Situationen för mänskliga rättigheter nämns i varje deklARATION. Styrkan i formuleringarna kan klassificeras i tre nivåer, från att (i) endast notera att dialog om mänskliga rättigheter med Kina existerar (2014–2016); till (ii) att sammankoppla av förbättring av mänskliga rättigheter med förväntningar på ett växande kinesiskt globalt ansvar (2012–2013, 2018); och (iii) att konstatera att situationen för mänskliga rättigheter i Kina är oroande (2011, 2017) eller försämrats (2012). Utvecklingen 2011–2018 har gått från relativt hård ton vad gäller mänskliga rättigheter, till en mer försiktig, för att återgå till en något hårdare hållning. Med andra ord innehåller inte materialet något uppenbart stöd för synen att Sverige blivit allt mer försiktigt i sin kritik av mänskliga rättigheter på grund av rädsla för att väcka ilska hos det allt mäktigare Kina. Ärendet med den svenske medborgaren Gui Minhai, som suttit i kinesisk fångenskap sedan 2015, nämns dock inte i någon deklARATION.

Ryssland: Nära fryspunkten

Jämfört med Kina är språkbruket i relation till den ”andra” auktoritära stormakten – Ryssland – mindre tvetydigt. Ryssland har i århundraden varit en av de centrala faktorerna i Sveriges utrikespolitik. Bildt betonade behovet av inhemsk politisk reform i Ryssland 2011–2014. Han uttryckte också stöd till Rysslands WTO-medlemskap och välkomnade organisationens beslut 2014. 2013 skedde ett skifte mot ett hårdare språk, vilket har fortsatt sedan dess (med undantaget uttalandet den 11 februari 2015, vilket möjligen kan förklaras av att ”Minsk II”-mötet mellan ledarna för Ryssland, Ukraina, Frankrike och Tyskland ägde rum samma dag). 2016–2018 kritiserades Rysslands agerande i Ukraina hårt och till viss mån även dess stöd till den syriska regeringen. 2018 konstaterar till exempel Wallström: ”Ryssland bär ansvaret för konflikten i östra Ukraina som resulterat i över 10 000 dödsoffer. Vi fördömer den ryska aggressionen, inklusive den illegala annekteringen av Krim. Dessa flagranta brott mot folkrätten är det mest allvarliga hotet mot den europeiska säkerhetsordningen sedan kalla krigets slut. EU:s sanktioner ska bibehållas så länge skälen till att de infördes består.” Även utanför deklARATIONerna har den svensk-ryska relationen varit kylig. Ryssland har genomfört aggressiva militära flygningar i Östersjöområdet och har upprepade gånger hotat med motåtgärder om Sverige går med i eller närmar sig Nato. Sverige har inom EU varit pådrivande för fortsatta sanktioner mot Ryssland.

Utrikespolitisk verktygslåda

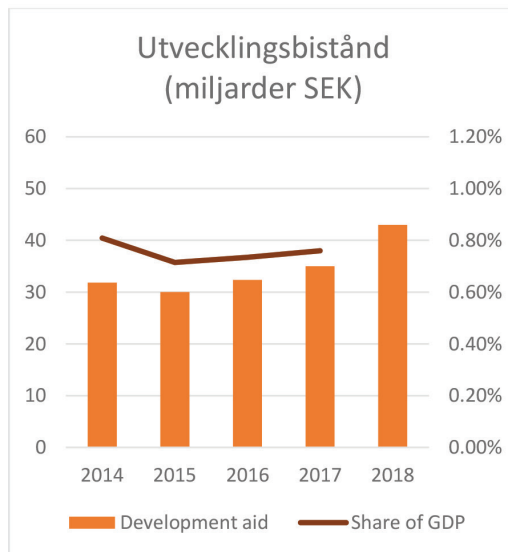
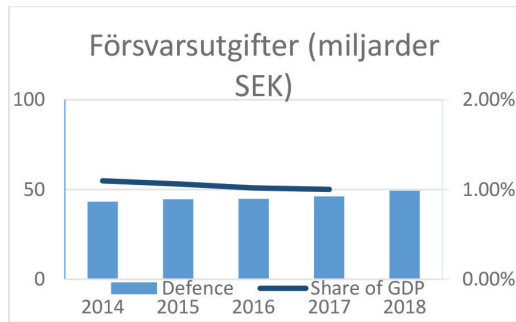
Sveriges långa historia av *neutralitet* och sedermera *militär alliansfrihet* har på olika sätt påverkat landets utrikespolitiska verktygslåda. Behovet av att betraktas som

trovärdigt neutral (Sverige har aldrig haft samma formella neutrala status som exempelvis Schweiz) bidrog till den utrikespolitiska aktivismen under kalla kriget. Den *aktivistiska* utrikespolitiken har ibland krockat med EUs ambitioner om att föra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, där Sveriges erkännande av Palestina under 2014 är kanske det tydligaste exemplet. I andra fall har dock denna aktivism inneburit en ledarroll för Sverige – European Council of Foreign Relations rankar till exempel Sverige kontinuerligt som en av de fem mest tongivande medlemsstaterna (se Fägersten 2012). Starkt kopplat till det svenska arvet av militär neutralitet och ett självförsörjningsbehov är en stor *försvars- och underrättelsesektor*. Sveriges signalspaning hyllas ofta som en av världens främsta (Gudmundson 2013) och trots att Försvarsmakten har blivit rejält nedbantad under de senaste decennierna är Sverige ett av få länder som bibehållit kapaciteten att producera både stridsflygplan och ubåtar. De största utländska köparna av svensk försvarsmateriel under 2017 var Brasilien, Indien, USA, Norge, Tyskland och Nederländerna (Regeringens skrivelse 2018).

Ytterligare ett centralt verktyg för den svenska utrikespolitiken är *utvecklingsbistånd* och de mellanstatliga relationer och program som etablerats till följd av biståndet. I och med att utgifter för biståndet har satts till en procent av bruttonationalinkomsten har Sverige utvecklats till en inflytelserik givare på både den bilaterala och multilaterala nivån. Sveriges finansiella bidrag till FN-systemet rankades för ett par år sedan på plats sex av samtliga medlemsstater (Regeringskansliet 2015). Tillsammans med sina nordiska grannar ligger Sverige ofta i topp *internationella rankingar*. Exempelvis rankas Sverige ofta högt i mätningar som tittar på livskvalitet, innovationsförmåga, mellanmänsklig tillit och låg nivå av korrupcion. Detta gör Sverige till en attraktiv partner för länder som söker olika typer av samarbeten. Med andra ord – det ger Sverige ”mjuk makt”. Slutligen har Sverige en lång tradition av att inkludera *icke-statliga aktörer* i sin utrikespolitik. Sverige var till exempel tidigt med att integrera icke-statliga organisationer i klimatpolitiken. Handelsdelegationer med högt uppsatta företagsledare är även ett återkommande fenomen vid statsministerns officiella besök i utlandet. Ett exempel var statsminister Löfvens möte med Trump i mars 2018 då tio av deltagarna på mötet var företagsledare. Två av dessa deltagare tillhörde den välkända familjen Wallenberg som historiskt sett har haft icke-negligerbart inflytande över utformningen av svensk utrikespolitik.

Statens budget

Statens utgifter till försvar som andel av bruttonationalprodukten (BNP) har gradvis minskat över de senaste åren. I termer av andel av BNP som investeras i försvaret har siffran sjunkit från 1,1 procent under 2014 till 1,0 procent under 2017. För bistånd har andelen sjunkit till 0,76 procent av BNP under 2017. Denna andel är förvisso högre än utgifterna under 2015 och 2016 men lägre än 2014 (se grafer nedan).



(Källor: Statsbudgeten från regeringen.se, BNP-siffror från Statistiska centralbyrån, scb.se)

Organisation och personal

Utöver regeringen utgörs den verkställande makten i Sverige av tio olika departement, statsrådsberedningen och en förvaltningsavdelning. Tillsammans bildar dessa tre enheter regeringskansliet, en samlad administrativ myndighet som stödjer regeringen i sitt politikutövande. Utrikesdepartementet är det största departementet med ca 2600 anställda i Stockholm samt över 100 utländska delegationer. Sveriges inträde i EU var den enskilt viktigaste organisatoriska förändringen för UD på årtionden. Å ena sidan ökade både behovet och omfattningen av den svenska utrikespolitiken genom att nya områden, tematiska såväl som geografiska, krävde färsk politiska svar. Å andra sidan gjorde EU-medlemskapet att samtliga departement blev ansvariga för EU-samordningen av deras respektive politikområden vilket i praktiken ledde till att UD fick en mindre portfölj. UD behöll dock ansvaret för EU:s gemensamma utrikespolitik samt utvidgningsfrågor.

Slutsatser

Kontexten som svensk utrikespolitik verkar inom – de multilaterala institutionerna, stormakternas maktbalans och breddningen bland utrikespolitiska aktörer – har förändrats radikalt under åren som denna analys beaktar. Normer om samarbete och globala nyttigheter står starka inom vissa fält medan andra politikområden bäst karaktäriseras av kortsiktiga och snäva nationella intressen. Den liberala globaliseringslogiken som varit dominerande sedan 1989 kan idag sägas samexistera med en allt tydligare geopolitisk dragkamp.

Däremot kan man säga att grunderna för svensk utrikespolitik – intressen, värderingar, verktyg och villkor – inte förändrats nämnvärt under de senaste åtta åren. Den utrikespolitiska omställning vi sett och ser är istället effekten av tidigare kursändringar – EU-medlemskapet, Nato-partnerskapet och den lämnade neutralitetspolitiken – som Sverige nu ”lär sig” leva med. Om världsläget hade utvecklats mot Francis Fukuyamas ”historiens slut” hade dessa förändringar varit av liten praktisk betydelse: EU hade främst varit en handels- och utvecklingsresurs, Nato en marginaliserad krishanteringsaktör och världen hade uppvisat allt färre situationer att förhålla sig neutral inför. Med den utveckling som vi ser idag – ett försvarspolitiskt alltmer ambitiöst EU, ett Nato som återgår till sin traditionella avskräckningsfunktion och ett världsläge som återigen bjuder på stormaktskonflikter – framstår istället tidigare kursändringar som ytterst betydelsefulla.

Sveriges post-neutrala ”normaliseringsfas” kan alltså sägas utspelas under en högst turbulent omvärldsutveckling. Brexit avlägsnar dessutom en av Sveriges viktigaste allierade i EU-kretsen. Donald Trumps presidentskap sätter de senaste årens aktiva närmande till USA i en delvis annan dager. Ett ökat försvarspolitiskt intresse har i någon mån uppdaterat samarbete med de nordiska grannarna.

Samtidigt som Sverige försöker finna sig i sin nya roll återstår drag av exceptionalism. Självbilden som en moralisk stormakt är dock inte alltid lätt att kombinera med rollen som solidarisk partner och unionsmedlem. Erkännandet av Palestina och ambitionen att skriva på kärnvapendeklarationen – och diskussionerna som kringgärdade dessa frågor – illustrerar motsättningarna mellan oberoende och anpassning. Migrationskrisen har bidragit till en invandringspolitisk U-sväng i en restriktiv riktning, och därigenom ruckat något på landets självförtroende som moraliskt föredöme.

Om artikeln

Författarna tackar den anonyma granskaren samt August Danielson och Jakob Hernborg Axelson för utmärkt forskningsassistens. Översättningar från engelskan är gjorda av författarna.

Om författarna

Björn Fägersten är Seniorforskare och chef för Europaprogrammet på Utrikespolitiska institutet (UI). Hans forskning berör europeisk integration, säkerhetspolitik

och politisk risk. Han har innehaft gästforskarpositioner vid det amerikanska Harvarduniversitetet och Europauniversitet i Florens. Björn bidrar regelbundet i svensk och internationell media och samhällsdebatt. Björn Jerdén är forskare och chef för Asienprogrammet på Utrikespolitiska institutet (UI). Han har en doktorsexamen i statsvetenskap från Stockholms universitet. Hans forskning rör internationella relationer i framförallt Östasien och har bland annat publicerats i *Review of International Studies* och *The Chinese Journal of International Politics*.

Källförteckning

- Aftonbladet* (2015) «Löfvens brev till Saudiarabien återfunnet» 30.03.2015.
- Berlin, Daniel (2017) «Ickestatliga organisationer och utrikespolitiken» i Douglas Brommesson & Ann-Marie Ekengren (red.) *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups (79–94).
- Bildt, Carl (2014) «Regeringens deklaration vid 2014 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen» 19.02.2014.
- Bjereld, Ulf, Alf W. Johansson & Karl Molin (2008) *Sveriges säkerhet och världens fred: Svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm: Santérus förlag.
- Brommesson, Douglas & Ann-Marie Ekengren (2017) *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups.
- Bäck, Hanna et al. (2009) «Does European Integration Lead to a «Presidentialization» of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets», *European Union Politics*, 10 (2): 226–252.
- Andersson, Dag et al. (2015) «Sveriges trovärdighet som handelspartner står på spel.» *Dagens Nyheter* 06.03.2015.
- Doerer, Fredrik (2014) «Sweden's Libya decision: A case of humanitarian intervention», *International Politics*, 51 (2): 196–213.
- Ekengren, Ann-Marie (2017) «Sverige och FN» i Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren (red.) *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups (143–158).
- Fägersten, Björn (2012) European Council of Foreign Relations Blog. Tillgänglig på https://www.ecfr.eu/blog/entry/swedish_eu_leadership_or_why_beggars_cant_be_choosers. Läsdatum 02.09.2018.
- Fägersten, Björn (2017) «Sverige, EU och Brexit – effekter, vändor och vägval», *Internasjonal Politikk*, 75 (2): 131–141.
- Gudmundson, Per (2013) «Sveriges signalspaning tillhör världens bästa.» *Svenska Dagbladet* 07.09.2013.
- Gustavsson, Jakob (1998) *The politics of foreign policy change: Explaining the Swedish reorientation on EC membership*. Lund: Lund University Press.
- Hermann, Charles F. (1990) «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy», *International Studies Quarterly*, 34 (1): 3–21.
- Holmström, Mikael (2011) *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga Nato-förbindelser*. Stockholm: Atlantis.
- Regeringskansliet (2015) «Sverige och FN i siffror». Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/sverige-och-fn/sverige-och-fn-i-siffror>. Läsdatum 26.05.2018.
- Regeringens skrivelse (2018) «Strategisk exportkontroll 2017 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden». Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/4952fa/contentassets/f994043ce2a743628079a72e48472462/strategisk-exportkontroll-2017--krigsmateriel-och-produkter-med-dubbla-anvandningsomraden.pdf>. Läsdatum 15.03.2018.
- Svenska Dagbladet* (2017) «Mattis: Sverige riskerar sitt nära partnerskap med Nato» 31.08.2017.
- Johansson, Karl M. & Jonas Tallberg (2010) «Explaining chief executive empowerment: EU summitry and domestic institutional change», *West European Politics*, 33 (2): 208–236.
- Wallström, Margot (2015) «Regeringens deklaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen» 11.02.2015.
- Wallström, Margot (2016) «Regeringens deklaration vid 2016 års utrikespolitiska debatt i riksdagen» 24.02.2016.
- Wallström, Margot (2018) «Regeringens deklaration vid 2018 års utrikespolitiska debatt i riksdagen» 14.02.2018.
- Westberg, Jacob (2015) *Svenska säkerhetsstrategier: 1810–2014*. Lund: Studentlitteratur.

Abstract in English

This article analyzes Sweden's foreign policy 2011–2018. The article is part of a special issue on how the Nordic countries have responded to recent geopolitical change. The international context in which Sweden finds itself has in a number of ways changed drastically during the time of analysis. The foundations of Sweden's foreign policy, however, have seen less change. The Swedish policy adjustments we see are rather the effects of radical change taking place in the previous two decades: the EU membership, the partnership with NATO, and the abandonment of the policy of neutrality. Sweden is thus learning how to adapt to this transformation of its international orientation during a turbulent time in global politics. The article includes an overview of Swedish foreign policy and the literature on the topic. We discuss the major actors, institutions, tools and frameworks in the foreign policy making process. A detailed analysis of the Foreign Minister's Statement of Government Policy provides a temporal comparison over the last decade.

Keywords: Sweden · Scandinavia · foreign policy · foreign policy change