

LA POLITICA DE NEUTRALIDAD DE SUECIA*

Sverker Aström

Traducido por Aida Slesinsky P.

LA POLÍTICA DE NEUTRALIDAD

PRINCIPIOS BASICOS

Credibilidad

El 9 de agosto de 1914, la mayor parte de la flota de la Rusia Báltica salió a todo vapor del puerto de Helsinki y se dirigió hacia la isla de Gotland. Su oficial de mando era el almirante von Essen, cuya intención era encontrar y atacar aquellas unidades de la flota sueca que, según él presumía, fueron ensambladas en el Faro Channel. El dejó a cargo a un oficial de enlace en Helsinki, que debía mantenerse en contacto con el comando naval ruso en San Petersburgo. Estando a medio camino, von Essen recibió contraórdenes. El comando naval en San Petersburgo no estaba seguro de que Suecia uniría efectivamente sus fuerzas con Alemania, ni de la exactitud de los informes de que los ejércitos suecos y alemanes se estaban uniendo en el Báltico con el propósito de acometer un ataque contra las unidades navales y puertos rusos. Pero el gobierno zarista sospechaba fuertemente que Suecia podría desistir o renunciar a la neutralidad. Ante todo, ellos no podían ignorar la ambigua declaración hecha por K. A. Wallenberg, el Ministro de Relaciones Exteriores sueco, a los ministros británico, alemán y ruso, sólo unos días antes. Wallenberg había indicado que si Gran Bretaña declaraba la guerra a Alemania, sería difícil para Suecia mantenerse fuera del conflicto,

tomando en cuenta los sentimientos anti-Rusia que existían internamente.

Me refiero a este acontecimiento histórico, con el fin de ilustrar un importante aspecto de la política de neutralidad de Suecia. El curso escogido debe ser firme y consistentemente seguido. Es peligroso dar lugar a la duda con respecto de la posición que el país tomará. En otras palabras, uno debe evitar provocar vanas esperanzas, por un lado, y causar temores infundados, por el otro. En este sentido, la política debe ganarse el respeto de las otras naciones. Esto se ha convertido en uno de los más importantes principios que dirigen nuestra política de neutralidad.

Pero este principio básico como tal, no indica la forma en que la política de neutralidad sueca debería ser formulada en los asuntos diarios del gobierno. Un estadista inglés afirmó en una ocasión: "La política exterior no es más que la sucesión de conflictos uno tras otro". Así es que la cuestión es saber si existe algún modelo de comparación, o cualquier fórmula aclaratoria, por medio de la cual el gobierno sueco pueda efectuar las mayores y menores decisiones de relevancia con respecto de nuestra política de neutralidad.

Un componente de la política de seguridad

La respuesta a la pregunta únicamente puede hallarse si analizamos el

propósito fundamental de la política de neutralidad sueca, como un componente de la política de seguridad sueca. Un análisis de este tipo aclara los requisitos que debe llenar la política si desea cumplir con este propósito. Además elimina los innecesarios y exagerados requisitos, algunas veces reclamados como necesarios, tanto domésticamente como en cualquier otro lugar. Debemos reconocer hasta dónde llegan los límites, sin inmiscuirnos en ningún lindero extra.

Debo aclarar primeramente que la respuesta a la pregunta de lo que una "genuina" política de neutralidad es, no puede ser buscada en algún tipo de análisis lógico de un concepto absoluto de neutralidad. Debemos recurrir al pragmatismo y buscar una guía en la ley internacional, en la historia, en un estudio de los intereses políticos y estratégicos de las grandes potencias, y en la evaluación racional de la situación de la corriente política internacional.

Dos características

Habiendo aclarado lo anterior, deseo llamar su atención sobre dos características de la política de neutralidad sueca, al ser comparada con las po-

líticas de neutralidad de otros países. La primera es que la neutralidad sueca no descansa en la Constitución o, de otra manera, no es proclamada como una doctrina permanente del Estado. La otra es que nuestra política no está confirmada ni garantizada por ningún acuerdo internacional. Esta es una política que el gobierno sueco ha escogido seguir, política que podría, si así lo deseara, enmendar o corregir en cualquier momento dado. En Suiza, por otra parte, la neutralidad ha sido parte de una tradición por cientos de años, y a través del Congreso de Viena ha obtenido además el reconocimiento internacional, siendo al mismo tiempo corroborada en el Tratado de Paz de Versalles. Algo similar se aplica a la neutralidad austríaca. Los austríacos sostienen que su neutralidad es una política que ellos mismo escogieron. A la vez, sin embargo, esta política ha sido reafirmada por el Tratado del Estado de Austria, de una manera tal que brinda a las grandes potencias una poderosa razón para esperar que Austria continúe siguiendo una política de neutralidad. Más aún, Austria se ha comprometido en el Tratado del Estado de evitar "Anschluss" (la unión o anexión).

Garantías y acuerdo internacional

Suecia ha rehusado la idea de incorporar la neutralidad en cualquier acuerdo internacional. Según nuestro punto de vista, las garantías suministradas por las grandes potencias crearían alguna medida de dependencia en tales Estados. Estos podrían reclamar el derecho a mantener el ojo puesto en la política exterior de Suecia y poner objeciones si ellos consideraren que esta política está en desacuerdo o en conflicto con los términos de las garantías internacionales.

Podría agregar que estas cuestiones se presentan aun en situaciones no relacionadas directamente con la neutralidad. Me refiero a la discusión acerca de los poderes de las armas nucleares, las cuales podrían brindar garan-

tías "negativas" a los miembros de una zona libre nuclear contractual. Garantías unilaterales de este tipo que involucren medidas para restringir el uso de armas nucleares contra miembros de la zona pueden parecer bastante inocentes. Pero no debemos excluir la posibilidad de que estén siendo usadas como medida de presión política; por ejemplo, en una situación en la cual los Estados que pertenecen a una zona nuclear libre deseen reconsiderar las medidas por una u otra razón. Otro punto de vista es que el valor actual de las garantías como una protección contra el ataque nuclear está abierto a discusión. La decisión de usar o no tales armas es de fundamental importancia, y depende profundamente de si se han dado o no las garantías.

RAZONES QUE RESPALDAN LA POLÍTICA DE NEUTRALIDAD

Preservar la paz

Nuestra política de neutralidad debe, por supuesto, ser considerada dentro del contexto de la historia de Suecia. Habiéndonos adherido a esta política, nos hemos salvado de ser arrastrados hacia dos guerras, salvo, sino además, y principalmente, circunstancias estratégicas y políticas que escapaban a nuestro control. Pero nadie puede negar que una deliberada política de neutralidad fue uno de los requisitos que mantuvo a Suecia fuera de estos dos mayores conflictos. En todo caso, la neutralidad se ha ganado el completo apoyo de la nación. Casi intuitivamente, el pueblo sueco siente que ésta representa un cinturón de seguridad y una garantía de paz. Cada oportunidad para preservar la paz se

siente mucho más preciosa en una era en la que la guerra amenaza la supervivencia de todo un pueblo. La política de neutralidad de Suecia está profundamente enraizada en las mentes de todos los ciudadanos. Las potencias extranjeras no pueden manifestar diferencias de opinión en Suecia sobre política exterior. Esto es una fuente de poder.

Protección de nuestra independencia

El segundo motivo importante que soporta nuestra política, además de la historia, es por supuesto, y sin lugar a dudas, la posición geográfica y estratégica de Suecia. Suecia no es Chad ni Uruguay, ni China ni Estados Unidos de América. Suecia es un país democrático de mediano tamaño en Europa del Norte, con lazos económicos fuertes con el mundo occidental, en el cruce de caminos entre los mayores intereses estratégicos, y en la proximidad inmediata de áreas de vital importancia demográfica, económica y militar para una de las superpotencias. Teniendo esta situación privilegiada, se debe pensar que Suecia debería tener dos aspiraciones; una, evitar estar bajo la influencia de la cercana superpotencia, y la otra, evitar convertirse en la amenaza de avanzada de la otra superpotencia. Una política de neutralidad es la obvia respuesta.

A veces se sugiere que existe algo deshonesto que debe ser tomado en cuenta, p.e., los intereses de seguridad de la vecina superpotencia —la Unión Soviética—. ¿No es esto un tipo de dependencia? No tenemos razón alguna para verlo desde este punto de vista. Nuestros propios intereses son cumplidos basando nuestra política en una evaluación racional de la realidad se-

gún la vemos. Una vez que hemos establecido nuestro marco de referencia, somos nosotros quienes día a día decidimos el contenido de nuestra política.

Lo que este contenido debe ser, es decidido caso por caso a la luz del propósito principal de la seguridad de nuestra política —fortalecer las seguridades de nuestra independencia nacional y nuestra sociedad democrática, para preservar, y de ser posible, mejorar la posibilidad de salvar a Suecia de la guerra—.

Antes de ir más lejos y tratar de responder la pregunta de lo que este objetivo requiere —y no requiere— en la forma de comportamiento político de Suecia, me gustaría establecer dos puntos.

Seguridad de Suecia

Nuestra política de seguridad no es únicamente para el uso en tiempos de guerra. Es además relevante en tiempos de paz y, a este respecto aspira a la preservación del área nórdica como una esquina tranquila del mundo. Se ha convertido en la detente en Europa. La neutralidad sueca juega un importante papel en la situación de seguridad de Finlandia. Esta es la razón por la cual Finlandia tiene tanto interés en el debate público aquí, y algunas veces critica elementos en nuestra política exterior, la cual considera que se aparta de la neutralidad estricta.

La seguridad de Suecia es una razón básica para nuestra política de neutralidad. Luego existe otro hecho —pero de ninguna manera secundario—

de que esta política ha dado a Suecia un perfil particular en el escenario internacional, y que hace más fácil para nosotros seguir una política activa, e independiente en un número variado de campos: cooperación para el desarrollo, medio ambiente, leyes de guerra, desarme, etc. No somos automáticamente sospechosos de favorecer a ninguna superpotencia. La neutralidad inspira una cierta confianza en nuestro juicio independiente. Estos diversos efectos cooperan de una manera positiva y aumentan el valor de nuestra política de neutralidad, pero no son la razón más importante de ella.

Los límites de la política de neutralidad

Partiendo de estas premisas, es natural dividir la respuesta a la cuestión de los límites de la política de neutralidad en dos partes.

La primera es que no se deben adquirir compromisos en tiempos de paz, que nos prevengan de llenar las obligaciones de una potencia neutral bajo la ley internacional en una guerra entre otros Estados.

La segunda es que en tiempos de paz es cuando debemos seguir una política que inspire y apoye la confianza del resto del mundo en nuestra determinación y capacidad para continuar siendo un Estado neutral e independiente en tiempos de guerra. Esta no es una tarea fácil en una era de interdependencia global en aumento en todos los campos.

Permítaseme tratar estas dos partes de la respuesta, una a la vez.

No participación en alianzas

No existen reglas de la ley internacional rigiendo la forma en que un Estado neutral deba actuar en tiempos de paz. Pero es lógico pensar que la no participación en alianzas es el requisito fundamental —tan fundamental— que

la definición realmente correcta de nuestra política es “no participación en alianzas en tiempos de paz aspirando a la neutralidad en el caso de guerra”.

Neutralidad en tiempos de guerra

En una situación de guerra debemos tomar en consideración las Convenciones de La Haya de 1907 y 1912. Están basadas en la experiencia de siglos de lo que no debe ser tolerado por los Estados beligerantes y lo cual pudiere conducirles a considerar a un Estado neutral como el legítimo blanco de contramedidas, quizás aun la guerra. Esto implica, por ejemplo, la obligación de rehusar el tránsito de tropas, el deber de confinar tropas beligerantes que están entrando al país neutral, y en caso que se impongan edictos sobre el equipo militar la aplicación no discriminatoria de tales edictos a todos los beligerantes, etc. Por otro lado, estas reglas no dicen nada sobre el comercio general, no militar, aun si los Estados neutrales mismos a menudo aplican un principio de “comercio normal”.

Confianza de las superpotencias

La segunda parte de la respuesta concierne a la confianza que el resto del mundo pone en nuestra voluntad y capacidad para permanecer neutrales en la guerra; principalmente, la confianza de las superpotencias. Si ellas tienen la idea de que no pensamos seriamente en nuestra neutralidad, o de que únicamente es necesaria una pequeña presión para lanzar a nuestra parte a favor de cualquiera de ellos, la neutralidad

no tiene ningún valor como un elemento de nuestra política de seguridad. Esta es la razón por la cual el gobierno dice que debemos procurar remover temores infundados y esperanzas acerca de nuestra política. Y debemos mantenernos firmes aun cuando estemos "bajo fuerte presión externa".

Este problema tiene muchas facetas

La primera y más importante: el hecho de que deseamos mantenernos fuera de la guerra puede parecer obvio a todo el mundo, pero debemos esperar grandes sospechas. La prueba más fuerte de nuestra voluntad para permanecer neutrales es nuestro rechazo para unirnos a alianzas, combinado con una determinación para hacer considerables sacrificios para mantener una fuerte defensa, hasta donde sea posible construida o creada con nuestros propios recursos. En el caso que el gobierno sueco secretamente considerara la idea de hacer causa común en una situación de guerra con una de las superpotencias, nuestro presupuesto militar y nuestra organización de defensa serían bastante diferentes. Según yo lo veo, nuestra política de defensa en tiempo de paz claramente señala nuestra determinación de permanecer neutrales, y este es un prerrequisito importante de una política de neutralidad que realmente intenta cumplir su principal propósito o meta.

Si deseamos retener la confianza de otros países en nuestra neutralidad, debemos evitar todos los compromisos que reducen nuestra libertad de acción en el escenario internacional, y alterar nuestro "perfil". No podemos participar en una cooperación que convierta

en una ilusión nuestra capacidad para permanecer neutrales en caso de guerra. No debe haber dudas acerca de nuestra determinación de ser independientes.

Capacidad para mantenerse fuera de la guerra

Esto me trae la cuestión de la desconfianza de otras naciones, no solamente en nuestra determinación, sino además en nuestra capacidad para mantenernos fuera de una posible guerra en el mundo a nuestro alrededor. Los principales puntos aquí son los arreglos para la defensa militar y la prevención económica.

Fuerte defensa

Es, por supuesto, imposible precisar exactamente cuán fuerte nuestra defensa debe ser para llenar este requisito. Pero algunos principios son importantes. Debe ser lo suficientemente fuerte para hacer una resistencia que valga la pena, por lo menos para ciertos tipos de ataque. No tenemos, por supuesto, una real protección contra el ataque nuclear. La estructura de defensa no debe ser tal que obviamente pueda ser únicamente usada en una dirección. Debe estar organizada y equipada de tal forma que se valga por sí misma, sin la ayuda del extranjero, por cierto período de tiempo. Si existen brechas que pueden únicamente ser llenadas desde ciertas regiones, imposibilitando defendernos en las fases iniciales de un ataque, entonces la credibilidad de nuestra política de neutralidad estará bastante raída.

Esta es una de las razones detrás del apoyo otorgado a la producción doméstica de equipo militar.

Economía viable

La misma cosa aplica para la economía. Debemos tratar de organizar el

planteamiento de suministros de emergencia, así como la estructura y orientación de la producción, de manera que podamos mantenernos activos en una situación de sitio por un período razonable, en caso que la guerra haya o no terminado. Este es un problema muy serio que se hace más y más complicado cada día que pasa, debido a la grande y constantemente en aumento dependencia de las fuentes externas de materias primas, derivados de petróleo y la gran extensión de bienes acabados, y por lo tanto, debemos contar con la posibilidad de estar sujetos a presiones en emergencia y tiempos de guerra. El cúmulo de bienes y preparaciones para sostener la producción, si fuéramos separados del mundo exterior, son los medios que usamos para reducir esta dependencia.

Es obviamente aquí en donde la política de seguridad sueca encuentra uno de sus más serios problemas. Esto está más que ampliamente confirmado por la experiencia de dos guerras mundiales. Pero la situación no es de ninguna manera de desesperanza. No podemos estar preparados para toda contingencia. Y aun una reducción radical en el estándar de vida durante una guerra es mejor que la guerra en sí.

Ideológicamente neutral

Esto me trae al punto en donde los límites de lo "que es permitido" pueden ponerse a discusión. Me refiero a las posibles demandas de que deberíamos permanecer ideológicamente neutrales y neutrales en nuestras opiniones.

El primer punto que se debe aclarar es que tal requisito no tiene bases legales. Y lo que es más, todos saben dónde estamos parados ideológicamente hablando—en la comunidad occidental democrática y cultural—. El derecho para expresar solidaridad con esta comunidad cultural, para criticar los fenómenos que son contrarios a nuestros principios democráticos y a los derechos humanos básicos, a exigir respeto por la ley internacional, y por los intereses de las pequeñas naciones es un derecho al cual nos rehusamos de prescindir, o a renunciar.

Pero existe todavía la pregunta: ¿actuamos en desacuerdo con el primordial propósito de nuestra política si eventualmente ejercitamos este derecho? La respuesta pudiera ser afirmativa si las decisiones que tomemos están determinadas por presiones de alguna gran potencia, o si fueren la manifestación de alguna oposición política fundamental a una particular gran potencia. Pero éste no es el caso.

Debemos asumir, por lo tanto —y la experiencia histórica señala en esta dirección—, que aun fuertes declaraciones de un país neutral, basadas en principio e ideología, son por sí mismas las causas de un ataque militar contra ese país. Tal acción es determinada por factores de más peso, esencialmente estratégicos y económicos.

Si estos argumentos son de peso, no tenemos obviamente razón para medir nerviosamente la fuerza y frecuencia de nuestra crítica de los fenómenos de los diferentes países extranjeros, en el Oriente y en el Occidente. Desde el punto de vista de la neutralidad, el punto esencial es que actuamos con consistencia y de acuerdo con firmes principios por un largo período de tiempo.

Una política confiable

Cuando decimos que si neutralidad debe cumplir con su propósito, és-

ta debe gozar del respeto y confianza de los gobiernos de las grandes potencias, debemos ser bastante claros sobre lo que queremos significar con este elemento subjetivo. Existe aquí un peligro latente. Las grandes potencias pueden pensar lo siguiente: “¡Espléndido! Mantenemos la posición de que cierta decisión tomada por Suecia no es compatible con la neutralidad y que ésta reduce nuestra confianza en su política. Entonces, de acuerdo con su propia doctrina, el gobierno sueco debe darle importancia a lo que decimos y cambiar su política, esto es, si desea preservar la credibilidad de su política de neutralidad”. La tentación de tratar de influenciarnos de esta manera, puede ser fuerte en ciertas situaciones.

Por lo tanto, debemos analizar exhaustivamente todo lo que se dice sobre nosotros en el extranjero, para descubrir si es una táctica o si verdaderamente refleja una seria preocupación. Debemos cuestionarnos constantemente, de acuerdo con nuestro mejor criterio, cuán racionalmente razonarán los líderes militares y políticos de las grandes potencias. A la luz de esta situación, debemos conformar una política confiable. No debemos relacionar nuestra conducta a movimientos tácticos o estallidos de angustia.

Dije anteriormente que la aspiración de nuestra política es preservar y fortalecer la oportunidad que podemos tener de abstenernos de una guerra en Europa. Es por esto que asumimos que existe una oportunidad, y que vale la pena apoyarla. Pero en el momento de hacer nuestros planes, no debemos olvidar jamás que cualquier cosa que asumamos puede estar equivocada. Una

superpotencia podría argüir: “Por supuesto tenemos toda la confianza del mundo en la voluntad de Suecia y —por lo menos hasta cierto punto— en su capacidad de permanecer neutral, pero si esto sucediera, tenemos una razón militar definitiva para ocupar parte de Suecia. Y por lo tanto, si la guerra llegare, deberemos hacer exactamente eso”. Si esta situación se presentare, nuestra política de neutralidad no funcionará y deberemos apoyarnos únicamente en nuestra defensa, su poder de disuasión, o, si fuéramos atacados, ofrecer resistencia.

La neutralidad en su contenido externo

Luego de esta revisión o examen más general, les doy unos cuantos ejemplos de situaciones presentes donde el gobierno sueco ha tenido que sopesar consideraciones conflictivas, una después de la otra, en vista de la imperiosa necesidad de preservar la posibilidad de paz.

Segunda Guerra Mundial

Durante la Segunda Guerra Mundial, Suecia hizo grandes esfuerzos, apoyada por las relativamente fuertes fuerzas de defensa, constantemente siendo movilizadas —fueron típicamente llamadas “el guardián de la neutralidad”— con el propósito de demostrar su determinación y capacidad para resguardar su independencia y neutralidad.

Nosotros no fuimos de ninguna manera la víctima pasiva de violaciones

de la neutralidad que pudiere haber sido reducida o a mayores agresiones, o a contraataques del otro lado. Teníamos una defensa lo suficientemente fuerte como para poder hacer nuestro reclamo de independencia creíble. Aeronave que violara nuestra neutralidad, era disparada o forzada a bajar. Sus tripulaciones eran confinadas. Pero, al mismo tiempo, no hay duda que para lograr nuestro objetivo principal, el cual era mantenernos alejados de la guerra, nos vimos forzados a otorgar unas cuantas importantes o significativas concesiones a los beligerantes, algunas veces violando los compromisos legales adquiridos como país neutral. Me refiero, p.e., al tránsito de soldados alemanes con licencia a través de Suecia durante los primeros años de la guerra, y al tránsito de la llamada División Engelbrekt desde Noruega vía Suecia hacia Finlandia en el verano de 1941. En el último caso, el gobierno dejó bien claro y establecido que ésta era una concesión por una sola vez. La razón detrás de la actitud del gobierno era que nuestra credibilidad en el Occidente y en el Oriente se vería afectada en el caso de que otorgáramos concesiones adicionales. Entonces hubiéramos podido ser considerados beligerantes. La otra razón fue nuestro respeto propio y la confianza del pueblo sueco en el gobierno. Era imposible continuar diciendo que nosotros seguíamos una política consistente de neutralidad, y al mismo tiempo desviarse, no obstante, en algunos casos, de las reglas de la neutralidad.

Membresía de las Naciones Unidas

Después de la guerra, la cuestión

de nuestra membresía en las Naciones Unidas se presentó. Estábamos obviamente interesados en formar parte de una organización que brindaba seguridad colectiva y cooperación pacífica en su programa. Pero había un inconveniente. En un aspecto importante, la adherencia al Capítulo es teóricamente incompatible con una política de neutralidad; es decir, que si el Consejo de Seguridad decidiera que la paz está siendo amenazada, o que la agresión ha sido efectuada, por lo tanto decide imponer sanciones a un país en particular. Se ha presentado un caso de este tipo, en el cual se tomó la resolución de imponer sanciones económicas a Rodesia, la que hemos implementado estrictamente.

Pero este movimiento teórico de neutralidad no tiene una importancia práctica. Nosotros seguimos una política de neutralidad con el firme propósito de evitar ser automáticamente arrastrados hacia una guerra entre las grandes potencias. Y como las grandes potencias deben estar de acuerdo antes que el Consejo de Seguridad pueda tomar la decisión de aplicar sanciones militares o de cualquier otro tipo, no corremos el riesgo que el Consejo de Seguridad nos ordene declarar la guerra a ninguna de ellas. De esta manera, podríamos ser miembros de las Naciones Unidas.

Unión de defensa militar escandinava en 1948

Cuando algunos años más tarde la guerra fría confrontó a todos los Estados de Europa con nuevos problemas de seguridad, Suecia invitó a Dinamarca y Noruega a formar la unión de defensa militar en 1948. La principal razón de Suecia al hacer esta proposición, fue simplemente mostrar a Dinamarca y a Noruega que existía una alternativa de afiliación militar con Occidente. Sin embargo, como existió un desacuerdo, Noruega, quien jugaba el rol principal, no escogió la alternativa sueca sino prefirió unirse a la NATO y luego Di-

namarca la siguió. La oferta sueca de unión para la defensa implicaba que Suecia iría a la guerra si Noruega era atacada en North Cape o si Dinamarca era atacada en Sönderjylland. Esto representaba una innovación en la política exterior sueca y de una manera perfectamente comprensible, existían dudas políticas esparcidas por todo Suecia. Algunos murmuraron sobre políticas aventureras. Nadie podría negar que esto era una separación de nuestra política tradicional, al mismo tiempo era bastante claro que un prerequisite sería que la unión siguiera una común consistente política de neutralidad frente al resto del mundo y formulara su propia política de defensa.

Negociaciones con las Comunidades Europeas

Ahora hemos llegado a las negociaciones con las Comunidades Europeas desde 1970 hasta 1972. En marzo de 1971, el gobierno declaró que Suecia no escogería ser un miembro de las Comunidades, aunque éstas estuvieren considerando esta posibilidad. No estamos seguros que las Comunidades finalmente habrían aceptado la membresía sueca, debido a que nosotros hubiéramos tenido que tener definitivas reservas, por causa de nuestra neutralidad. Pero nosotros decidimos no tratar de seguir este camino, a pesar de las considerables ventajas económicas que creíamos que únicamente la membresía nos daría.

El gobierno dio dos razones. Ellos indicaron claramente dónde el

gobierno sueco establece los límites de hasta cuán lejos un Estado neutral puede llegar. La primera razón concernía a la cooperación política. Hubiéramos sido arrastrados hacia la cooperación institucionalizada en la política exterior, la cual, a pesar de que inicialmente no era formalmente obligatoria, aspiraba a la formulación de una política exterior común. Esto era imposible de aceptar para un Estado neutral. Esta era una razón.

La otra razón era que los planes existentes para una unión económica y monetaria, hubieran privado a los Estados miembros de una parte esencial de su soberanía nacional, en lo que concernía a su derecho a tomar decisiones sobre sus economías, presupuestos, etc. Eramos y somos bien conscientes que nuestra extremadamente pesada independencia del resto del mundo, de hecho, obviamente limita nuestra libertad de acción. Pero hay una diferencia entre reconocer este hecho y determinar la política de la nación de acuerdo con esta situación, por una parte, y comprometer a la nación a una cooperación económica programada, designada para lograr una unión que acarrea una depreciación de la soberanía nacional, por otra parte.

De tal manera, había dos razones muy poderosas. Su importancia era además apoyada por una situación política interna, la cual había convertido la cuestión de la membresía en un hecho sumamente controversial. Habría provocado una lucha doméstica, que hubiera dividido el país, aun más que en Gran Bretaña, Noruega y Dinamarca.

Al haber renunciado a la membresía, en su lugar negociamos un

acuerdo de libre comercio. Principalmente, esto nos brinda todos los beneficios tarifarios que los nuevos miembros recibían. Y esto no restringe nuestra libertad de acción política.

Suecia y la Agencia Internacional de Energía

Nos estamos aproximando ahora al momento presente. Tomo como ejemplo las consideraciones subyacentes de la actitud de Suecia para los planes de lo que llegó a ser la Agencia Internacional de Energía en París. Nuestra dependencia de las importaciones de petróleo hizo a Suecia muy renuente a ser dejada fuera de esta cooperación. El programa cubría la investigación sobre fuentes de energía, la conservación de energía y el desarrollo de las fuentes de energía existentes. Otro elemento era el mecanismo de distribución que se planeaba poner en operación en el caso de surgir otra crisis del mismo tipo de la Guerra de Octubre de 1973. Suecia tenía intereses nacionales muy reales que salvaguardar, lo cual convirtió la unión a la organización en un paso lógico. ¿Era nuestra neutralidad un obstáculo?

Esta pregunta estaba sujeta a un escrutinio meticuloso, con particular énfasis en dos aspectos. Uno era: "¿Existe algo en el acuerdo mismo que nos constriña de manera incompatible con la neutralidad?" La respuesta a esta pregunta era: "No". La siguiente pregunta era: "¿Puede la cooperación de hecho desarrollarse de tal forma que más tarde pueda llevarnos hacia compromisos legales o prácticos que entren en conflicto con nuestra neutralidad?" La respuesta a esto no era tan categórica. Nosotros no podríamos eventualmente estar comprometidos, sin además tomar parte en una decisión. Pero al mismo tiempo, no podíamos excluir la posibilidad de ser colocados ante situaciones difíciles en donde todos los otros miembros quisieran proceder de cierta forma, inaceptable

para nosotros, y en donde un rechazo sueco sería considerado como sabotaje. O aun más, miembros de la Agencia podrían actuar de tal manera, que la situación total de la Agencia hubiera llegado a ser políticamente ambigua. Con tales posibilidades en mente —aun cuando no fueran del todo de nuestro agrado— consideramos que era necesario en una cláusula de neutralidad. Esta es generalmente verbal y, en breve, nos permite retirarnos del trabajo de la Agencia si consideramos que nuestra neutralidad está en peligro. Cuando el gobierno encontró que tal reserva o cautela era necesaria, fue una acción también guiada por la conveniencia psicológica y política de eliminar las dudas que fueron expresadas en el debate doméstico.

La aeronave "Viggen"

Y finalmente, el asunto de la Eurocombatiente ("Viggen") en 1974-75. Una vez más nos enfrentábamos con el difícil problema de equilibrar diversos intereses. El interés de Suecia de vender la aeronave "Viggen" en el extranjero no era comercial en el sentido ordinario de la palabra. Lo que nos interesaba era dar a Suecia posibilidades u oportunidades —a través de la cooperación que la producción del proyecto involucraría— para mantener el alto estándar de la defensa sueca a un costo razonable. Esto es muy interesante para Suecia, y para satisfacer esta necesidad, el gobierno estaba dispuesto a su-

ministrar bastantes garantías con el fin de que el acuerdo de cooperación concebido pudiera realmente trabajar también en tiempos de crisis. Pero al mismo tiempo, era muy delicado tensionar las reservas o cautelas que siempre debemos tener por causa de nuestra membresía en las Naciones Unidas y de las regulaciones de las Convenciones de La Haya sobre neutralidad en la guerra.

Neutralidad en un mundo cambiante

Los juicios que han sido ahora expresados sobre la actitud de Suecia en los asuntos internacionales, pueden haber dado la impresión de que nuestra política es invariable y estática. Si así lo fuere, esto puede deberse al hecho de que yo he presionado tan fuertemente la necesidad de sustentar los principios más importantes con consistencia y firmeza si nuestra neutralidad cumple su propósito en nuestra política de seguridad. Pero además espero haber dejado en claro que nuestra política de neutralidad ciertamente no implica aislamiento y que nos brinda una mayor esfera o radio de acción, que es a menudo asumida tanto aquí en casa como en el extranjero.

Quisiera añadir que la impresión de invariabilidad es, quizás, fortalecida por el hecho de que el gobierno no puede lanzarse en un debate sobre una posible revisión de la política de neutralidad. Eso levantaría la especulación y las dudas sobre lo constante ("lo inmutable") de la política. Pero, por supuesto, todos saben que el contenido externo, en el cual la política exterior sueca funciona, está constantemente cambiando. Permítaseme mencionar unas cuantas tendencias y fenómenos que podrían llegar a ser importantes.

Nuestra dependencia económica del resto del mundo está constante-

mente creciendo. Las dificultades de asegurarnos los suministros necesarios en el caso de una guerra o bloqueo se incrementarán.

Al igual que nuestras negociaciones con las Comunidades Europeas, podemos ser confrontados y tratar nuevos problemas de choque de equilibrio entre los beneficios económicos y la firme adherencia a nuestra tradicional política exterior.

Mantener nuestras fuerzas de defensa en el más alto estándar del nivel tecnológico demanda no sólo la inflexible voluntad del pueblo sueco a sacrificarse, sino probablemente también la intensificada cooperación internacional para investigación y desarrollo militares.

El total ambiente en el cual la política de seguridad sueca debe funcionar, conlleva cambios importantes. Si el proceso de la detente continúa, reducirá, a cualquier tasa en corto término, el riesgo de conflictos militares, y creará un clima internacional generalmente más calmado.

El patrón mismo de seguridad podría cambiar en Europa. Su principal característica ahora es que la mayoría de los Estados están afiliados a bloques militares que tienen el apoyo poderoso de una o de la otra superpotencia. Muchos Estados han aceptado que fuerzas militares extranjeras estén estacionadas en sus territorios. Algunos Estados siguen una política de neutralidad. No hay una garantía de que precisamente este patrón permane-

cerá invariable hasta el fin de siglo. Lo contrario es más posible.

No es irrazonable esperar que los treinta y cinco Estados, que en Helsinki tan solamente repudiaron el uso de la fuerza, puedan eventualmente encontrar que es de su común interés suministrar para su seguridad formas más modernas y más racionales que los enormemente costosos armamentos y la preparación militar constante, extremadamente costosa.

El contorno de un nuevo orden de las cosas que podría surgir como resultado de estos diversos factores, no puede aún ser discernido. Pero es obvio que debe estar basado en un concepto político más que en un concepto militar de seguridad, esto es, estar fundado en una mayor confianza mutua, una disposición de parte de los Estados para buscar soluciones de acuerdos y nunca llegar al punto de usar la fuerza o la amenaza de la fuerza. ¿Es esto una utopía? Sí, por supuesto lo es, si hablamos acerca del futuro e incluimos la totalidad del área geográfica representada por los países presentes en la Conferencia de Helsinki. Existe mucha dinamita nacional, ideológica y social alrededor, para poder esperar pronto resultados.

Pero el progreso en una escala regional no debería ser excluido. Los desarrollos de la región nórdica podrían inspirar alguna esperanza. La paz entre los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) no descansa sobre bayonetas, sino en un mutuo entendimiento entre nuestros pueblos de que la guerra entre ellos es sencillamente impensable.

Tenemos toda la razón de observar los desarrollos de cerca, y tratar de hacer contribuciones constructivas e imaginativas a la discusión de toda la seguridad europea, la cual debe ser iniciada en algún momento. . .