

NILS ANDRÉN:

Inför det sista steget mot Europa

Även om EG inte är en försvarsallians, får man inte bortse från att EG-kommissionens nyligen framlagda förslag till federal EG-struktur tar upp också utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Det vore därför rimligt att inte enbart bemästra neutralitetsproblemet genom att blunda för konsekvenserna av detta framtidsperspektiv.

Har vi äntligen stigit över Europapolitikens neutralitetströskel? För alla frustrerade svenska "européer" var det en positiv nyhet då regeringen i sitt besparingspaket gjorde en försynt markering till förmån för medlemskap av den Gemensamma marknaden. Helt obeslöjad var dock inte innebörden av att "tydligare och i mera positiva ordalag" klargöra "Sveriges ambitioner att bli medlem av den Europeiska gemenskapen".

Det är därför positivt att denna markering redan följts upp i riksdagen med en förklaring om en snar svensk medlemsansökan – dock med tydlig markering av det traditionella neutralitetsförbehållet. Eftersom både socialdemokraterna och de tre borgerliga partierna står bakom den nya formeln för svensk EG-politik, är det villkorlösa europamotståndet nu begränsat till vänsterpartiet och miljöpartiet de gröna. Fortfarande ger dock neutralitetsförbehållet möjlighet till olika tolkningar och taktiska reträtter. Frågan är också hur många av de nyomvända som går omkring med en mental brasklapp som kan tas fram vid behov: "Härtill är jag nödd och tvungen".

Den nyvunna breda insikten om vikten av en mer positiv EG-politik är verkligen en både djupgående och överraskande förändring. Under decennier tycktes ju ingenting i det nya Europa inge socialdemokraterna större oro än att Sverige skulle bindas vid ett ekonomiskt Europa som också kunde bli politiskt och att det politiska Europa till slut även kunde bli säkerhetspolitiskt. Denna fruktan kunde vara befogad så länge som Sverige befann sig i gränzonen mellan två misstänksamma maktblock. Men den har fått dröja kvar

Nils Andrén är professor emeritus i statskunskap.

alltför länge. Egentligen gäller detta om alla partier. I europapolitiken visade socialdemokraterna inte samma känslighet inför internationella förändringar som i försvarspolitiken. Den nya önskan att framstå som positiv i EG-politiken borde rimligen innebära att fruktan för de säkerhetspolitiska farorna dämpats, även om den inte helt försvunnit. Antingen tror man inte längre på vargen eller också har man insett att vargen inte är så farlig som man trott.

Den nya EG-politiken kan tolkas så att Sverige antingen redan tidigare underskattat sin europeiska handlingsfrihet eller att denna vuxit på grund av förändringarna i Europa. Sammantaget måste detta betyda att EGs säkerhetspolitiska potential anses liten eller avlägsen och därför föga hotande. En sådan tolkning vinner stöd i ett uttalande 14 november av Ingvar Carlsson, som (enligt SvD) sagt dels "om EG bestämmer sig för en försvarsallians vore det [ett svenskt medlemskap] självklart oförenligt med vår neutralitetspolitik", dels också "sannolikheten att EG utvecklas i den riktningen är inget annat än teoretisk. Jag tror inte man flyttar in NATO i EG".

Mot en europeisk försvarsgemenskap

Det är uppenbart att regeringen anstränger sig att avdramatisera de gamla farhågorna. Sverige behöver EG. Vargen kommer inte. Ändå har i grunden ingenting förändrats utöver den svenska regeringens säkerhetspolitiska riskbedömning i förhållande till EG. Frågan är då hur välgrundad den nya bedömningen är. Är det alldeles säkert att EG inte blir den säkerhetspolitiska vargen?

Även om EG inte är en försvarsallians, får man inte bortse från att EG-kommisionens nyligen framlagda förslag till en federal EG-struktur tar upp också utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det sker än så länge med betydande försiktighet, i vetskap om motsättningarna inom EG.

På sikt tänker man sig uppenbarligen att frågorna kan tillhöra olika "klasser", antingen (a) sådana som är föremål för samråd inom den separata EPC, den politiska gemenskapen, vars politiska betydelse än så länge verkar vara mera symbolisk än reell, eller (b) frågor som avgörs med majoritetsbeslut, varvid i det nuvarande EG åtta röster av tolv skulle krävas, eller (c) frågor som kräver total enighet. EGs betydelse som självständig säkerhetspolitisk aktör skulle i hög grad påverkas av hur de skulle hanteras i beslutsprocessen.

Det vore rimligt om ministerrådet, vars medlemmar är förankrade i de egna nationella systemen, inte kommer att visa sig lika "federalistiskt" som kommissionen. Politikerna kan förväntas bli mer återhållsamma. Detta skulle kunna innebära att frågan om EG som försvarsallians saknar omedelbar praktisk aktualitet. Men man kan utgå från att den på det verbala och programmatiska planet kommer att hållas aktuell. På längre sikt ligger en sådan utveckling i den logiska förlängningen av den europeiska integrationsprocessen. Den är en naturlig konsekvens av den även i ministerrådet i princip stödda tanken på ett Europas Förenta Stater. I en sådan federal statsbildning skulle gemensamt försvar vara både självklart och nödvändigt. Den ligger än så länge på ett näst intill utopiskt avstånd. Men den följer lo-

giskt av europautvecklingens hittillsvarande färdriktning.

Det finns således många tecken som tyder på att vi till slut ändå kommer att ställas inför de frågor som nu avvisas som "teoretiska".

Det vore därför rimligt att inte enbart bemästra neutralitetsproblemet genom att blunda för konsekvenserna av detta framtidsperspektiv, när Sverige äntligen, som det vill synas i växande enighet, bereder sig för att ta slutsteget in i Europa. De frågor som på sikt alltså kan komma att gälla är väl kända efter en mer än trettiårig svensk EG-debatt. De kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Hur troligt är det att en effektiv europeisk försvarsgemenskap uppstår inom eller i direkt anknytning till EG?
2. Hur snart skulle den kunna förverkligas?
3. Vad skulle den i så fall innebära?
4. Vilka skulle konsekvenserna av ett helt integrerat, gemensamt europaförsvär bli för det europeiska systemet i stort — och därmed även för det lilla, än så länge alliansfria Sverige?

Det kan vara skäl att närmare syna dessa olika punkter. Ty även om svensk EG-politik just nu inte tycks avskräckas av de långsiktiga riskerna kommer de med all säkerhet att hållas aktuella av de alltjämt mer principfasta EG-motståndarna.

Den första frågan har redan besvarats: en effektiv europeisk försvarsgemenskap kan i det längre perspektivet inte uteslutas.

Vad är en europaarmé?

En första förutsättning för en analys av konsekvenserna för Sverige av en europeisk försvarsgemenskap måste vara något slags hypoteser om vad en europaarmé i själva verket skulle innebära. Tre huvudalternativ förefaller vara tänkbara. De står i samband med graden av politisk och ekonomisk integration. De utesluter inte varandra utan skulle kunna förverkligas successivt, allt efter som den europeiska gemenskapen utvecklas mot en fungerande federation:

1. I en primärt ekonomisk organisation, som det nuvarande EG, är det naturligt att betrakta försvarsfunktionen främst som ett objekt för en fri inre marknad. Statliga (nationella) försvarsorganisationer kan i princip lämnas orörda och europaarmén enbart bli en diplomatiskt sammanfogad allians. Däremot skulle olika slag av "totalförsvarsfilosofier" med krav på egna lösningar, kunna klassificeras som tekniska handels hinder. Också inhemskt produktionsmonopol på försvarsmateriel skulle kunna strida mot marknadens grundprinciper.

2. I ett EG, som börjar ta på sig också säkerhetspolitiska uppgifter, skulle ett första steg mot en europaarmé kunna byggas på samordning enligt NATO-modellen. I så fall blir den nationella rörelsefriheten mindre, men de nationella försvarssystemen bevarar sin separata identitet.

3. I ett helt utbildat Europas Förenade Stater skulle europaarmén bli en helt integrerad försvarsorganisation. Alla dess funktioner skulle utformas och ledas med utgångspunkt enbart från överordnade, gemensamma intressen inom ramen för den europeiska federationen.

För Sverige är problemet hittills, och enligt alltså gällande värderingar tydli-

gen också framgent, att utvecklingar i den andra och framför allt den tredje fasen anses strida mot självvalda krav på en neutral säkerhetspolitik. Kanske finns det också en fruktan att en sådan europaarmé skulle komma att användas i syften som Sverige ogillar.

Vem hotas av ett gemensamt försvarat Europa?

För en tid sedan gycklade författaren Christer Kihlman i DN – på kulturens spalt, inte politikens – med tanken på ett "europeiskt försvarsförbund", dvs på det säkerhetspolitiska Europa. Han förskräcktes av föreställningen att någon kunde tro att Europa skulle ha något att försvara sig emot. Vilka skulle kunna hota? Sovjet? Troligen inte, det var alltför beroende av Europa. Den tredje världen var svag och arabvärlden splittrad. Återstod USA.

Rädslan betingades också av föreställningen att nymornade imperialister i de gamla europeiska stormakterna skulle kunna utnyttja det samlade Europas styrka för sina egna högmodiga planer. Tydligt har Kihlman tänkt sig en europaarmé av det som här betecknats som den tredje typen. Mot bakgrunden av det föregående ter sig därför hans farhågor som mycket långsiktiga.

Den som fruktar att en europeisk försvarsgemenskap skall missbrukas, kan plädera för alla utopiers ideallösning: i dagens version heter den att avskaffa de nationella arméerna och överföra de militära uppgifterna till en "legoarmé" under FN. För den som har frihet att drömma, och det har väl den som är kolumnist på en stor tidnings kultursida, är steget från verkligheten till utopin inte långt.

För den som anser det viktigt att vara vaken är steget mycket längre. Många vägar har prövats för att förverkliga mänsklighetens krigströtta utopier. Ingen har lett ända fram. Mest framgångsrikt har uppgiften fyllts av båda paktsystemen, främst av NATO men även av Warszawa-pakten. Även om organisationerna inte utplånade de ingående, nationella försvarsmakternas egen identitet, minskade de deras självständiga användbarhet.

Hur långt räcker en FN-armé?

Om man ogillar ett slags utveckling ligger det nära till hands att propagera för en alternativ lösning. Om denna är rimlig eller ej spelar inte så stor roll så länge som den fyller syftet att blockera det som man vill undvika. Det är normal politisk taktik. Ogillar man både en europaarmé och nationella försvarsstyrkor, kan man antingen avvisa den som orealistisk eller också sätta upp en FN-armé som alternativ.

De uppblussande förhoppningarna kring FN:s växande handlingsförmåga fick åtminstone tillfällig näring i den breda uppslutningen mellan öst och väst mot Iraks invasion av Kuwait. Än så länge är det en unik händelse i en unik internationell situation; när detta skrivs (nov 1990) kan ingen säga hur länge enigheten håller och om den kan leda till politiskt effektiva åtgärder. Med all respekt för den humanitära ärligheten har den naggats i kanten alltsedan Kurt Waldheim inledde strömmen av västprominenser som med växande framgång utverkat befrielse av sina landsmän. Den relativa framgången i försöken att skapa enig uppslutning har ännu inte följts av framgång för det avsedda syftet: att om möjligt utan krig tvinga inkräkaren att lämna sitt byte.

Även om den FN-stödda operationen, med fredliga eller krigiska medel, skulle lyckas är dess betydelse som precedensfall begränsad. Enighet kan erfarenhetsmässigt åstadkommas i FNs säkerhetsråd om beslut som inte strider mot vitala intressen för en stormakt med vetorätt. Detta förhållande begränsar FNs användbarhet som en väpnad garant för Europas och världens säkerhet. FN saknar därför den apparat som krävs för att effektivt hantera en "global legoarmé" i fredens intresse. En sådan struktur saknas. Den förblir svår, kanske omöjlig att förverkliga, så länge som FNs egen stadga kräver enhällighet bland de ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet för att ett sanktionsbeslut skall bli förpliktande.

Ett annat problem ligger i det ibland förbisedda förhållandet att FN inte är en överstatlig organisation, inte något "världens förenta stater". FN-stadgan erkänner både medlemsstaternas suveränitet och folkrättsdoktrinen om rätt till självförsvar. Därav följer att i varje fall den nuvarande ordningen inte medger att en "legoarmé" i FNs regi ersätter nationella försvarsmedel eller regionala säkerhetsorganisationer, t ex en Europaarmé. Detta understryker betydelsen av regionala lösningar, vilket också förutsätts i FN-stadgan.

Ett EG-försvars roll

Europa befinner sig alltjämt mitt uppe i en revolutionär process. Framtiden låter sig inte fångas i en stillbild av nuläget, än mindre av gårdagen. Säkerhetspolitikens villkor kommer att gälla för ett förenat Europa i lika hög grad som för andra statliga aktörer i det internationella systemet.

I en ny situation med andra maktkonstellationer skulle en alleuropeisk, politisk statsbildning utan försvar vara absurd; den skulle kunna bli en frestelse för sina grannar, och därmed ytterst en krigsrisk i oroliga internationella situationer.

Om EG-processen leder till att också försvarsfunktionen läggs under de gemensamma organens domvärjo, aktualiseras frågan om vilka roller som kommer att åläggas det gemensamma europeiska försvaret. Den primära funktionen blir givetvis att träda in i de nationella försvarsmakternas uppgift att hävda revir utåt, om medlemsstaterna, dvs det europeiska territoriet, skulle hotas eller kränkas.

Det kan vara svårt att utpeka en fiende som skulle vilja eller kunna angripa en så mäktig statsbildning som ett enat Europa. Lika svårt är det att tänka sig en situation i vilken ett försvarspolitiskt enat Europa självt skulle rikta aggression utåt. Generellt borde spänningar och intressekonflikter mellan ett förenat Europas ledande stater göra det svårt för det samlade europeiska kollektivet att enas om en utåtriktad aggressiv politik. Ett historiskt mikroexempel på en liknande effekt av att olika intressen i en union leder till utrikespolitisk återhållsamhet är den svensk-norska unionen 1814-1905. Sveriges och Norges skiljaktiga strategiska huvudinriktning, Östersjön respektive Atlanten, bidrog till att den gemensamma utrikespolitikens pris blev en i stort sett passiv utrikespolitik.

Ett gemensamt europaförsvar, som utesluter nationellt kontrollerade försvarskrafter i de olika medlemsstaterna, är sålunda inte möjligt utan en mycket djupgående europeisk politisk integration

inom en federal struktur. Samordningen av så många skiftande språk och kulturer i en och samma civila och militära organisation skulle bli en både svår och nyttig övning i internationell integration. Om den lyckades, skulle detta innebära en stor framgång för hela integrationsprocessen i Europa. Om de nationella arméerna bleve både överflödiga och olagliga, skulle också medlemsstaternas möjligheter att spränga en heterogen federation som Europa bli mindre.

Under lugna yttre förhållanden kunde ett sådant europaförsvars viktigaste praktiska funktion bli att både utåt och inåt markera sammanhållningen — identiteten och legitimiteten — i den nya förbundsstaten. I fredstid skulle den viktigaste uppgiften för en europaarmé således bli att tjäna som en stabilisator — inom Europa självt. Ett enat Europas helintegrerade militära resurser skulle bli både en förstärkning av Gemenskapernas inre sammanhållning och en ersättare i stabilisatorrollen för de länge otillräckligt uppskattade, bortvittrade allianserna.

Medlemskap — chans och risk?

Men från dagens verklighet är det en mödosam väg till Europas Förenade Stater. "EG är ingen försvarsallians". Och även om en sådan kom till stånd, skulle den inte på långt när innebära en helt integrerad europaarmé.

Ändå är det rimligt att redan nu tänka igenom konsekvenserna för svensk säkerhetspolitik av en sådan utveckling. Vad skulle det innebära att stå utanför EG och vad skulle konsekvenserna bli av medlemskap? För en medlem av en EG-försvargemenskap kan det knappast finnas

någon plats för en självpåtagen neutralitetspolitik av svensk modell. Några kommer kanske att inför detta perspektiv instinktivt rygga tillbaka och söka skydd i våra gamla och förstelnade europadoktriner. Om en europeisk försvargemenskap till slut förverkligas, innebär detta också att Europa har förändrats. Integrationsprocessen har fördjupats och mognat: I ett sådant läge borde ett gemensamt försvar och en federal europaarmé ses som en självklar följd av en ny situation, till vilken alla har medverkat och för vilken alla har ansvar. Ett förenat Europa bör betraktas som ett stort, regionalt solidaritetssystem, inte som en "egoistisk", "partikularistisk", "kapitalistisk" eller "imperialistisk" särorganisation.

Medlemskap i ett EG som även utvecklats till en gemensam försvarsorganisation kommer uppenbarligen inte att möjliggöra neutralitet, om EG som helhet skulle dras in i väpnade konflikter med yttre fiender. För Sverige bör frågan vara om detta faktiskt ökar riskerna att dras in i krig. I princip blir svaret naturligtvis ja, men i praktiken måste man dock just nu bli svaret skyldig på frågan vilka motståndarna skulle vara. Krigsriskerna skulle sannolikt inte bli större än den som följer av FN-medlemskapet.

Nackdelen att förlora möjligheterna att föra en neutralitetspolitik borde uppvägas av att det europeiska systemet som helhet genom en sådan konstruktion kunde bli mera hållfast och fredsbenägenheten stabliare. De gamla trovärdighetskraven kommer i en ny europeisk miljö inte längre att behöva påverka den yttre handlingsfriheten.

En uppenbart neutralitetspolitiskt relevant situation kan dock tänkas också i

ett allt mera pan-europeiskt EG, nämligen konflikter inom själva den gemensamma marknaden. Om dessa finge en för svensk säkerhet hotfull omfattning, skulle det innebära att EG i realiteten hade fallit samman, i varje fall som säkerhetspolitisk organisation. Då, men först då, återinträder den typiska situationen för Sverige att falla tillbaka på sin klassiska, neutralitetspolitiska reservposition, precis som på 1930-talet och 1940-talet.

Rädslan för total försvarsgemenskap med utplånad nationell suveränitet borde inte få utgöra ett hinder för den för varje europeiskt land – och således också för Sverige – ekonomiskt nödvändiga och ideologiskt, socialt och kulturellt naturliga anslutningen till EG. Det kan inte vara ointressant att Österrike, som 1961 verksamt bidrog till att hejda Sveriges spirande Europapolitik, har ställt sig på första platsen i den nya, neutrala EG-kön.

När Sverige nu står inför avgörandet i sina framtida relationer till EG, kan ett positivt beslut bygga på två "neutralitetspolitiska" antaganden. Det ena är att utvecklingen inom EG gör att frågan aldrig blir aktuell. Världen blir fredligare och

EG blir ingen försvarsallians. På kort sikt kan detta vara en rimlig diagnos. Vägen till en europeisk försvarsallians och än mer till en europaarmé är högst osäker och kan bli mycket lång. Det är inte heller säkert att den leder till målet. Statsminister Carlssons citerade skepsis är befogad i det kortare tidsperspektivet.

Den andra är att ett försvarsintegrerat Europa skulle utgöra ett nytt solidaritetssystem som Sverige kan ansluta sig till, på samma sätt som tidigare till NF och FN och med samma möjligheter att gå tillbaka till en isolerad neutralitetspolitik om solidaritetssystemet skulle falla sönder.

Vår nuvarande EG-politik bygger helt på det förstnämnda, kortsiktiga antagandet. Det andra avvisas i princip alltjämt kategoriskt, men nedvärderas samtidigt som "teoretiskt". Just nu finns det skäl att tro att denna inställning kan räcka ända fram till målet, medlemskap i EG. Men det skulle vara tryggare om vi i vår europapolitik accepterade det nya Europa som ett överordnat solidaritetssystem. När detta sätter de yttre ramarna för vår neutralitetspolitik, får denna en ny och mer verklighetsnära innebörd.