

# DET BRITTISKA IMPERIET SAMMANSLUTNING OCH SEPARATISM

*Av skriftställaren AUBREY JONES*

DET brittiska imperiet, eller som detta statsförbund sedermera blivit kallat, The Commonwealth of Nations, har en historia, som kännetecknas av två motverkande tendenser — å ena sidan en benägenhet hos de olika medlemmarna att sluta sig samman, å andra sidan en strävan till separatism. Krig ha, under den tid de pågått, haft en samlande verkan; när moderlandet varit i fara och den sjömak, som skyddar imperiet hotats, har detta varit enat. Men krig uppväcker även nationalkänslan och efter krigssluten ha de krav, som framförts av dominions och kolonier varit mera påtagliga än förut. Så var det efter förra världskriget, och även det senaste kriget uppvisar en liknande utveckling.

Att hålla dessa två motverkande tendenser i jämvikt — att tillförsäkra imperiet enhet utan alltför stora inskränkningar i de individuella rättighetsanspråken — är det problem imperiestatskonsten ständigt har att brottas med. Detta problem visar sig för närvarande och kommer i framtiden att visa sig svårare än någonsin. De olika folkens önskan att styra sig själva har aldrig förut inneburit ett större hot mot imperiets sammanhållning.

Intill mitten av 1800-talet var det brittiska imperiets enhet en självklar sak. Imperiet bestod då av ett antal kolonier, som alla styrdes från London. Det var därför en politisk enhet ungefär på samma sätt, som Förenta Staterna och Sovjetunionen, enhetliga statsbildningar bortsett från en mycket viktig skillnad. Dess landområden voro icke sammanhängande, de voro skilda åt av väldiga avstånd. Dessa avstånd framkallade med oundviklighet koloniernas krav på självbestämmanderätt. Detta krav fick sitt första uttryck i de amerikanska koloniernas uppror och mötte då motstånd. Men när det upprepades återigen på den amerikanska kontinenten, denna gång av Canada, hade man lärt sig läxan, och Canadas anspråk blevo tillgodosedda. Canada beviljades en ansvarig styrelse. Det åtnjöt full självständighet i lokala angelägenheter, men försvarades av moderlandet i händelse av krig och följde den utrikespolitik, som bestämdes i Whitehall.

De förmåner, som Canada erhöll, beviljades senare även Australien, Nya Zeeland och Sydafrika. I dessa kolonier var flertalet innevånare briter, även om både Canada och Sydafrika hade avsevärda befolkningsgrupper av annan nationalitet, fransmän i Canada och holländare i Sydafrika. I samtliga fall voro de krav som restes av kolonierna begränsade. Dessa eftersträvade icke en separation från det brittiska imperiet utan blott lokal självstyrelse. I och med självstyrelsen utvecklade kolonierna en egen nationalkänsla. Man var stolt över att vara kanadensare eller australiensare, samtidigt som man var stolt över att vara briter. Det var utan tvivel denna vaknande nationalkänsla, som ingav Tysklands ledare under tiden närmast före kriget 1914—1918 den uppfattningen, att de självstyrande kolonierna skulle vägra att ställa sig vid Englands sida i händelse av krig.

Denna uppfattning visade sig vara felaktig. Kolonisterna offrade frivilligt sina liv för moderlandet, något som överraskade även England och förvirrade dess motståndare. De nöjde sig icke med att försvara sig var och en i sin stad, de kämpade på de avlägsna slagfälten i Europa. Den roll kolonierna spelade i kriget bidrog ytterligare till att stärka deras position. Medan de före 1914 hade tillkämpat sig rätten att styra sig själva, förskaffade de sig efter 1918 även en internationell ställning och framträdde på den diplomatiska skådeplatsen såsom självständiga stater. Denna nya utveckling började med Canadas, Australiens, Nya Zeelands och Sydafrikas särskilda representantskap vid fredsförhandlingarna 1918 och har ännu icke avslutats. Dominions, som de självstyrande kolonierna kallades, ha sedan någon tid haft egna diplomatiska representanter och sändebud, och en del av dem — i synnerhet Australien — utveckla egna utrikespolitiska program.

Med dessa fakta för ögonen grep sig imperiekonferensen 1926 verket an att utreda dominions' förhållande till moderlandet. Denna utredning innefattades senare i den s. k. Westminsterstatuten (*The Statute of Westminster 1931*). Det fastslogs, att dominions icke blott voro självstyrande; de voro helt och hållet likställda med England och på intet sätt underordnade detta land. De voro emellertid förenade med England i en gemensam trohetsplikt mot den brittiska kronan och voro »frivilligt anslutna» till detta land såsom medlemmar i det brittiska samväldet. Med andra ord medlemskap i det brittiska imperiet innebar, att likaberrättigade stater accepterade ett gemensamt kungadöme.

Denna tolkning har liksom uttrycket »frivilligt anslutna» på

senare tid börjat få en ny innebörd. Ett land som »frivilligt» ansluter sig till imperiet borde följaktligen kunna utträda utan hinder. När uttrycket först präglades, inlade åtskilliga däri en betydelse, som gav stöd åt rätten till utträde. Dessa avstodo emellertid från sina invändningar, när det visade sig, att detta icke var majoritetens åsikt vid konferensen 1926. Konferensen ville klargöra, att medlemskap i det brittiska imperiet icke innebar något mått av tvång eller bundenhet, men det underförstods att man väntade av dem, som tillhörde imperiet, att de skulle betrakta detta som en högtidlig och varaktig förening, nästan som en förening genom giftermål, och icke som ett band, som godtyckligt kunde kastas av efter behag.

Under tiden hade det ända från början av 1900-talet blivit uppenbart, att dominions' utveckling till skilda nationer skapat ett problem som krävde sin lösning. Detta problem bestod i att finna en ersättning för den centrala styrelse, som fanns, när imperiet regerades från London. Det är sant, att England och dominions höllos samman av känslans band och av tillgivenhet för en gemensam suverän. Det är också sant, att när kriget 1914 bröt ut, övergick känslan i handling. Men hur skulle imperiet kunna fullfölja en gemensam politik i krig eller fred, när det bestod av ett antal länder med särskilda styrelseformer, sammanhållna endast av en konstitutionell monark utan någon styrande makt?

En lösning låg i öppen dag så mycket mer som den tillämpats av Förenta Staterna och även av en del av dominions själva. Det var en federal styrelseform, under vilken lokala angelägenheter skulle handhas av dominionregeringarna, medan frågor som rörde hela imperiet skulle behandlas av en ny imperieregering liknande den federala regeringen i Washington. Denna åsikt förfäktades livligt, särskilt mot slutet av förra världskriget. Förslaget ledde ej till något resultat, ty dominions förkastade det med bestämdhet. Det återuppväckte den gamla fruktan för att underordna sig Whitehall, under en central regering, som skulle hämma den nationella utvecklingen i dominions. Det har också visat sig att det på senare år blivit allt svårare att dra skiljelinjen mellan lokala och federala frågor; och i federala statsbildningar har den centrala makten allt mer och mer lagt under sig befogenheter som ursprungligen tillkommo delstaterna.

Den ovilja dominions visade mot tanken på ett federalt imperium har haft sitt inflytande på Nationernas Förbunds författning, vid vars uppgörande statsmän ur imperiet spelade en

icke oviktig roll. Om medlemmarna i det brittiska imperiet ej ville överväga att överlåta några av sina befogenheter till en federal imperiemyndighet, då var ett samarbete mellan suveräna, självständiga dominions det mesta man kunde hoppas på. Detta var den förebild efter vilken Nationernas Förbund och senare Förenta Nationerna uppbyggdes.

Hur skulle man förverkliga detta samarbete? Allt sedan slutet av 1800-talet hade det viktigaste medlet varit imperiekonferensen, som sammanträdde vart fjärde år i London och i vilken dominions' premierministrar deltog. Men överläggningar vart fjärde år kunde icke leda till något verkligt effektivt samarbete. Under mellantiderna kunde det inträffa, att man nödgades fatta viktiga beslut utan att ha någon möjlighet till rådplägning. Vid flera tillfällen framlades förslag att konferensen skulle biträdas av ett sekretariat. Detta skulle icke ha något inflytande på uppdragandet av politiska riktlinjer, utan skulle kontinuerligt studera de frågor, som skulle bli föremål för diskussion och följa den utveckling som konferensens beslut kunde medföra. Det borde icke finnas något i detta förslag, som kunde innebära ett intrång på dominions' självständighet, men likväl fick det aldrig något gynnsamt mottagande. Så ofta det har varit frågan om att upprätta en central imperieorganisation, ha dominions misstänksamt dragit sig tillbaka.

Mot slutet av det första världskriget infördes en påfallande förbättring i systemet med imperiekonferensen. 1917 och 1918 deltog dominions' premierministrar i gemensamma överläggningar med det brittiska krigskabinettet, vilket efter denna utvidgning fick namnet the Imperial War Cabinet. Överläggningar hölls årligen och detta visade sig så fruktbart, att man ansåg sig böra bibehålla imperiekabinettet i fredstid. Om premierministrarna själva icke kunde komma till England varje år, föreslogs, att dominions skulle vara ständigt representerade i London av sändebud, som voro medlemmar av dominionkabinettet och som i denna egenskap kunde delta i de årliga imperieförhandlingarna.

Imperiekrigskabinettet betecknade höjdpunkten i imperiets samarbete, men avsikten att göra kabinettet till en permanent institution i fredstid fullföljdes aldrig. När segern en gång vunnits, sjönk naturligt nog entusiasmen för imperiet åter. Men det fanns en djupare orsak till att dessa årliga möten upphörde. Under tiden hade Nationernas Förbund med dess löfte om världssamarbete och världsfred tillkommit. Och i den fasta förvissningen att

detta löfte skulle förverkligas, ansåg man ett närmare samarbete mellan imperiets stater onödigt. Att ivra för ett samarbete inom imperiet innebar för åtskilliga ett tecken på bristande förtroende för det framväxande Nationernas Förbund och skulle kunna dra uppmärksamheten från detta och därigenom försena dess utveckling. För Nationernas Förbunds många förespråkare såväl i England som i dominions framstod detta som en olycklig tanke. I varje fall kan man konstatera en märkbar tillbakagång i samarbetet inom imperiet under tiden 1918—1939.

Det fanns ett undantag. På det ekonomiska området knötis banden fastare. De svårigheter Joseph Chamberlain mötte i sina försök att främja ett politiskt samarbete inom imperiet ledde honom till att i början av 1900-talet verka för ekonomiskt samarbete såsom ett förberedande stadium i hopp om att ett politiskt samarbete skulle följa. Hans tanke var, att England och dominions skulle bevilja varandra handelsförmåner. Dessa förmåner skulle främja handeln dem emellan och genom att öka deras allmänna välstånd skulle de också öka deras handel med andra länder. Dominions hade redan tidigt visat sig gynnsamt inställda till dylika handelsförmåner. Men i England höll sig frihandelstanken segt kvar och vidhöll kravet på lika handelsvillkor för alla nationer. Först 1932, när England kände den ekonomiska depressionens gissel, kom en övergång till stånd. Såsom ett resultat av konferensen i Ottawa detta år upprättades ett omfattande system av handelsförmåner inom imperiet.

När imperiet inträdde i kriget 1939, var det ett förbund, i vilket dominions befunno sig i full utveckling mot nationellt oberoende, i vilket början hade gjorts med ekonomiskt samarbete, men i vilket fullständigt politiskt samarbete fortfarande saknades. Imperiekonferenserna ägde visserligen fortfarande rum vart fjärde år, den brittiska regeringen bearbetade dominions med informationer om dess politik, men någon kontinuerlig överläggning före viktiga beslut existerade icke.

I viss utsträckning fick det andra världskriget samma verkningar som det första. Det påskyndade ytterligare dominions utveckling som ledande makter. Den gamla regimen, då England representerade imperiet överallt i världen, var slut, och dominions själva börja nu uppträda som imperiets talesmän var och en på sitt håll. Detta är särskilt fallet i Fjärran Östern. England har dragit sig tillbaka därifrån, och Australien representerar imperiet vid ockupationen av Japan. Varje dominion har fått ökat

inflytande i den del av världen, där det är beläget, och detta förhållande har i en del fall gjort det nödvändigt att knyta förbindelser utom imperiet. Canada till exempel har förts närmare Förenade Staterna genom sin betydelse i händelse av ett arktiskt krig och har omarbetat sitt försvarssystem i överensstämmelse med Amerikas. I alla de fall, där en dominion skaffar sig bundsförvanter utom imperiet, är det kanske oundvikligt, att detta frestar på de band, som sammanhålla imperiet, och att samarbete inom detta icke på samma sätt som annars betraktas som en angelägenhet av första ordningen. Vad Canada beträffar, har detta delvis besannats.

Det andra världskrigets viktigaste följd för imperiet var, att det intensifierade de krav på självstyrelse, som framförts av kolonier och besittningar, vilkas befolkning icke var av brittisk härkomst, utan utgjordes av infödda folkslag. Det hade visat sig, att beviljandet av självstyrelse åt de anglosaxiska kolonierna icke hade resulterat i separation utan i enad handling i ögonblick av yttersta fara. Skulle beviljandet av självstyrelse åt icke anglosaxiska kolonier och besittningar leda till ett liknande resultat? Två omständigheter gjorde de båda fallen icke helt analoga. De anglosaxiska folken hade uppfostrats i den brittiska demokratiska traditionen, och demokrati föll sig naturlig för dem. De infödda folken å andra sidan kunde blott ha en ofullständig demokratisk uppfostran. De anglosaxiska kolonierna voro förenade med England med släktskapens och känslans band, medan de icke anglosaxiska kolonierna kände sig missnöjda och underkuvade. Och slutligen var en del av de icke anglosaxiska folken ett lätt byte för kommunistiska uppmaningar till uppror mot »imperialismen».

I tre besittningar var kravet på självstyrelse trängande — Burma, Ceylon och Indien. I några andra kommer det troligen ej att dröja länge förrän det aktualiseras — Västindien och Afrika. Den viktigaste av alla var Indien, som under en tid intog en särskild ställning som ett mellanting mellan koloni och dominion. De brittiska lagstiftarna hade förklarat som sin avsikt att ge Indien en demokratisk författning efter brittiskt mönster. Men demokrati kan endast blomstra i ett samhälle, som har en fundamental känsla av enhet, i vilket de huvudsakliga skiljaktigheterna äro politiska och i vilket det finnes en avsevärd neutral väljarkår van att överföra sina röster från ett parti till ett annat och åter. I Indien var detta icke fallet. Den viktigaste skiljelinjen var där religionen. En persons politiska uppfattning sammanföll

oföränderligt med hans religion. Eftersom en religion — hinduismen — innehade en överväldigande majoritet gentemot den andra — mohammedanismen — skulle det parti, som representerade den förra ständigt vara vid makten — raka motsatsen till demokrati. Utvecklingen gick därför därefter, att när Indien erhöll självstyrelse, delades landet i en mohammedansk del — Pakistan — och en hinduisk del — Indien — till skada för dess ekonomiska och strategiska enhet.

Båda de stora engelska politiska partierna engagerade sig i förslaget att bevilja Indien självstyrelse. På två punkter skilde sig deras inställning till frågan. De konservativa önskade jämna övergången från brittiskt till indiskt styre och lägga band på de religiösa känslorna genom att hålla kvar en brittisk styrka någon tid i Indien även efter det landet anförtrotts självstyrelse. Socialisterna, hos vilka avgörandet låg, trodde å andra sidan, att ett sådant kvarhållande endast skulle kunna bringa Indien i harnesk och vedervåga dess tillgivenhet för imperiet, och föranstaltade om ett omedelbart tillbakadragande. Som det visade sig kom det till blodsutgjutelse, men hitintills har Indien icke brutit med imperiet.

I samband med erkännandet av Indien som dominion ville de konservativa hålla fast vid 1926 års imperiekonferens' åsikt och klargöra, att man icke lättvindigt kunde taga tillbaka sitt löfte om trohetsplikt mot den brittiska kronan, även om moderlandet icke utövade någotsomhelst tvång på dominions, och att medlemskap av imperiet innebar ett varaktigt och lojalt förbund. Labour, å andra sidan, trodde, att den indiska opinionen skulle bli mera försonlig mot imperiet, om det erkändes, att en dominion hade rätt att utträda och att kräva fullkomligt oberoende. På dessa villkor blevo Indien och Pakistan dominions. Pakistan har förklarat, att det icke har någon önskan att bli oberoende. Indien däremot har säkerligen haft vissa aspirationer i den riktningen, och om det är den växande internationella osäkerheten, som framkallat närmare eftertankar, är kanske för tidigt att säga.

Kort sagt, de kolonier, som nu kräva eller stå i begrepp att kräva självstyrelse, äro mera motvilligt inställda till frågan om trohetsplikt mot imperiet än de äldre kolonierna med övervägande brittisk befolkning voro. För att behålla dem inom imperiet har den brittiska politiken, såsom den utövats av Labour-regeringen sedan 1945, bestått i att bevilja mycket. Mot Eire har man fört en politik liknande den i Indien. Eire blev dominion efter det första världskriget och återkallade delvis sitt trohetslöfte till den

brittiska kronan i mitten på trettiotalet och har nu återtagit det fullständigt — detta trohetslöfte, som hitintills betraktats som hallstämpeln på medlemskapet i imperiet. Brittiska regeringen har emellertid beslutat, att Eire icke skall anses som en främmande nation, och dess medborgare skola i fortsättningen beviljas samma privilegier som de åtnjuta, vilka tillhöra imperiet.

Betecknande för politiken är förändringen i terminologin. När de äldre kolonierna uppnått självstyrelse övergavs uttrycket »British Empire» till förmån för »British Commonwealth», då ordet »Empire» tycktes innebära underkastelse och herravälde, något som föga överensstämde med Westminsterstatutens förbund av likaberättigade stater. Nu när icke-brittiska folk har nått självstyrelse, har ordet »British» tagits bort för att icke väcka anstöt, och det, som en gång kallades det brittiska imperiet har döpts om till »The Commonwealth of Nations». Det har en gång föreslagits, att ordet »Britannic» skulle ersätta »British», och att detta skulle mera symbolisera de ideal samväldet kämpade för än de raser det omfattade, men så har ej skett.

Den politik som följts av Labour-regeringen har icke alltid lyckats behålla de förra kolonierna inom imperiet. Burma har valt att utträda och är nu förenat med England endast med en vänskapspakt. Men denna politik framkallar många frågor. Har icke den brittiska regeringen i sina ansträngningar att bevara familjen intakt, släppt efter på villkoren för medlemskap och sänkt fordringarna? Är det inte troligt att andra komma att följa Eires exempel att kräva medlemskapets förmåner men undandra sig dess ansvar? Eller komma de att liksom Indien betrakta sin ställning som dominions blott såsom en etapp på vägen till oberoende, om de finna att denna ställning inte passar dem? Har icke själva begreppet imperium förlorat i värde? Kommer icke detta att hindra det fulla samarbete, som imperiet så länge strävat efter? Har till exempel namnet »Commonwealth of Nations» samma patriotiska resonans som det mera eggande »British Empire»?

Dessa frågor komma troligen att visa sig mera betydelsefulla i framtiden än för närvarande, men redan nu framkalla de farhågor. Det har uppstått två slags dominions — de äldre och de nyare, och förhållandet dem emellan innebär ett ömtåligt problem. Om de betraktas som likaberättigade och få tillträde till överläggningar på jämlik fot, är det möjligt, att de äldre måste anpassa sig efter de nyares mera motsträviga gång, och samarbetet kommer att fördröjas. Om de däremot behandlas olika och



de äldre tillerkännes en viss prioritet, kan just denna distinktion väcka anstöt hos de nyare. Ingen kan ännu säga, vilken lösning som i praktiken kommer att utarbetas, och under tiden ha premierministrarna från både äldre och nyare dominions haft överläggningar vid en rad möten — the Empire talks — i London hösten 1948. Vid detta tillfälle konstaterade man med glädje att Indien intog en mera samarbetsvillig hållning än som hade väntats.

Gentemot de ogynnsamma förebuden har det helt nyligen förekommit vissa tecken, som tyda på förbättrade utsikter för samarbetet inom imperiet. Omedelbart efter kriget visade sig Englands nya Labourregering obenägen att uppmuntra handeln inom imperiet med några som helst förmåner, utan biträdde villigt det amerikanska önskemålet, som framfördes vid tiden för det amerikanska lånet i december 1945, att verka för lika handelsvillkor för alla nationer. Men händelsernas gång tvingade regeringen att ändra sin inställning. Dollarbristen gjorde det nödvändigt för England att söka sig andra tillförselmöjligheter än från Amerika. Det område som låg närmast till var imperiet. Mycket kan fortfarande ordas för slopandet av all diskriminering såsom det slutgiltiga målet, men under den närmaste framtiden synes en medveten utveckling av imperiehandeln oundviklig.

Vad beträffar politiskt samarbete, har imperiekonferensen avsomnat, och i stället har det blivit praxis att hålla informella sammanträden med imperiets premierministrar. Det första sammanträdet av denna art ägde rum i London våren 1946, det andra ungefär två och ett halvt år senare. Vid det senare beslöt man att tillsätta en kommitté, som skulle undersöka, hur ett närmare samarbete skulle kunna främjas. Denna kommitté arbetar för närvarande, och det antas, att den kommer att framlägga ett förslag om ministermöten med jämna mellanrum — till exempel med utrikesministrarna eller handelsministrarna i imperiets olika huvudstäder.

Paradoxalt nog har Marshallplanen givit en impuls till ett närmande mellan imperiets stater. Europa uppmanas av Amerika att söka nå en högre grad av förening. Hittintills har det gått långsamt och de resultat som nåtts motsvara icke de amerikanska förväntningarna. Men till och med det lilla som gjorts överträffar på sätt och vis imperiets egna prestationer. Imperiet har till exempel ingen ekonomisk samordnande myndighet jämförbar med The Organization for European Economic Cooperation (Kommissionen för europeiskt ekonomiskt samarbete). Ej heller sammanträda im-

periets ministrar lika ofta som till exempel Beneluxstaternas. Imperiets egen historia tvingar det att se frågan om europeiskt samarbete i ett annat ljus än Amerika. Förenta Staterna, själv en förbundsstat, har kanske lättare att tro, att det inte skulle vara svårt att åstadkomma ett Europas Förenta Stater. Imperiet, som däremot tillbakavisat tanken på en förbundsstat för egen räkning, tolkar Europas enhet såsom ett samarbete mellan suveräna och oberoende stater. Men i den mån Europa åstadkommer en närmare förening mellan sina stater än imperiet avvägabragt, tvingas det senare att försöka överträffa denna utveckling.

Den viktigaste faktorn, som för närvarande verkar för imperiets enhet, är det hotande tredje världskriget och Förenta Nationernas hjälplöshet. Det har redan konstaterats, att de stora förhoppningar, som fästes vid Nationernas Förbund, medförde att samväldet lossade sina egna band. Omvänt kan den besvikelse, som nu börjar framträda över ännu en världsorganisation, endast resultera i att imperiet litar till sig självt. Brittiska imperialister ha alltid hävdad, att imperiet är ett effektivare instrument för fredens bevarande än någon annan internationell organisation. Nationernas Förbund omslöt länder med vitt skilda traditioner och intressen. När prøvostunden kom och Förbundet uppfordrades att inskrida mot en angripare, dominerade skiljaktigheterna, Förbundet splittrades och den angripande makten fick fortsätta ostörd. Förenta Nationerna har på samma sätt visat sig vara förenade endast i namnet. Imperiet är en världsinstitution i lika hög grad som Förenta Nationerna. Det finns icke någon del av jorden dit dess intressen icke sträcker sig. Men dess medlemmar ha icke sammanförts hastigt. Deras förbund är resultatet av en lång sammanväxningsperiod. I viss utsträckning äro de av samma härkomst, de äro förenade i trohetsplikt mot samma monark, de omfatta samma politiska ideal och i ögonblick av fara äro de mäktiga en samfällid aktion. Därför är det viktigt att deras enhet i politik, ekonomi och försvar främjas.

Medan de krafter, som verka för enhet, nu växa i styrka, äro de, som arbeta för splittring, mäktigare än någonsin i imperiets historia. Och just på grund av förvirringen på den internationella skådeplatsen har kampen mellan dessa motverkande krafter fått ökad betydelse. Engelsmannen kan blott bedja, att imperiets enhet bevaras och styrkes, ty han är medveten om att imperiet ger hans land storhet, och att det är genom imperiet, som hans land avbördar världen ett ansvar.