

Skogmar, Gunnar, *The United States and the Nuclear Dimension of European Integration*. Palgrave Macmillan, Basingstoke och New York 2004)

MATS BERGQUIST¹

USA:s förhållande till den europeiska integrationsprocessen har ända sedan den inleddes på 1950-talets början varit en smula kluven. Å ena sidan var det särskilt under det kalla kriget ett starkt amerikanskt intresse att påskynda processen för att därigenom stärka Västeuropas ryggrad mot den sovjetiska pressen. Å andra sidan ville Washington inte se någon rival etableras, som skulle kunna göra USA rangen stridig som den ledande västmakten. Man ville ha ett visst mått av kontroll över processen. Den skulle vara framgångsrik, men inte alltför lyckosam. Vad det inte minst gällde var att reintegrera Västtyskland i Europa, också militärt.

Denna något ambivalenta inställning har fortsatt efter det kalla krigets slut. Understundom har den bidragit till kriser i det transatlantiska samarbetet, kriser som genererats av ensidiga amerikanska åtgärder och europeiska reaktioner härpå. Ibland har amerikanerna reagerat på europeiska utspel.

Gunnar Skogmar behandlar i sin nyutkomna bok ”*The United States and the Nuclear Dimension of European Integration*” (Palgrave Macmillan, 2004) en central aspekt av den europeiska integrationsprocessen, nämligen diskussionen om det europeiska försvaret, den europeiska kärnvapenoptionen och kärnenergin un-

der 1950-talets första hälft, fram till etableringen av EEC och EURATOM 1957. Det är, trots dess begränsade omfång (250 s.), en faktaspäckad och i förstone inte alldeles lättläst volym. Men den vinner vid en omläsning. Man inser snart att perioden 1952-1957 således kan illustrera åtskilligt av vad som hänt i det transatlantiska samarbetet under efterkrigstiden, och att amerikanska och europeiska attityder haft klara drag av permanens över sig. I själva verket är Skogmars bok på många sätt en framställning av hela integrationsprocessen under 1950-talets förra hälft och således inte bara om den nukleära dimensionen.

Diskussionen om ett gemensamt europeiskt försvar, kärnvapenoptionen och kärnenergin fördes i tre faser, först inom ramen för förhandlingarna om upprättandet av en europeisk försvarsgemenskap, EDC, som inleddes 1952 och strandade 1954 när den franska nationalförsamlingen vägrade att ratificera det fördrag som Kol- och stålunionens övriga fem medlemsstater redan accepterat. Den fortsatte sedan om upprättandet av en västeuropeisk union, WEU, inkluderande de sex plus Storbritannien som tillkom redan 1955. Och processen avslutades i och med förhandlingarna om EURATOM och EEC som kunde undertecknas 1957 i Rom.

Som ett slags koda till denna process kan man se upprättandet av IAEA, FN:s atomenergiorgan, som tillkom 1959. Därmed hade man fått till stånd ett internationellt regelverk för handhavandet av den fredliga kärnenergin, vilket under hela efterkrigstiden varit ett amerikanskt mål. Sambandet mellan användandet av fredlig kärnenergi och kärnvapenoptionen, som USA redan 1946 försökt tackla med den s.k. Baruchplanen, ett misslyckat försök att internationalisera kärnenergifrågan, stod tidigt klart för alla parter. Den fick

¹ Mats Bergquist är docent i Statsvetenskap och tidigare svensk ambassadör i London.

också en särskild aktualitet genom Eisenhowers och Dulles övertygelse om att man måste "normalisera" kärnvapnen och acceptera att de skulle kunna användas, som andra vapen.

USA – och Storbritannien – hade redan kring 1950 en stark önskan att integrera den 1949 upprättade (väst)tyska förbundsrepubliken i försvaret av den europeiska kontinenten. George Kennan skrev 1948, när han var chef för State Departments nyupprättade planeringsavdelning, att man ifråga om Europa hade tre optioner, nämligen en tyskdominerad, en sovjetdominerad eller en federal. Följde man denna logik fanns det ju egentligen bara en möjlighet, den federala modellen, vilken blev rättesnöret för Trumans sista år och Eisenhowers första period.

Washington kunde, sade Eisenhower under amerikansk-brittiska samtal 1954, ha råd att förlora Frankrike men inte Västtyskland. Ett i Europa väl integrerat Västtyskland skulle bli ett avgörande bidrag till försvaret av västvärlden. Men en villkorslös västtysk upprustning kunde fransmännen svårligen godta, framför allt inte när det gällde ABC-vapen. Amerikanerna, och antar jag igen britterna, ville helst se Västtyskland i NATO. Men detta var för fransmännen, i alla fall i början av 1950-talet, så snart efter kriget, inte möjligt. Hur skulle man då gå tillväga? Washington var angeläget om relativt snabba resultat som skulle kunna säkra Adenauers maktinnehav. Skulle en lösning dröja för länge kunde socialdemokraterna komma till makten i Bonn och de neutralistiska tendenserna i förbundsrepubliken, uppmuntrade av Moskva med lockrop om återförening, ta över.

När fransmännen, i form av dåvarande försvarsministern René Pleven, 1951 framlade den s.k. Plevenplanen om upprättandet av en europeisk försvarsgemenskap,

en gemensam europeisk armé och en överstatligt reglerad krigsmaterielindustri a la Kol- och stålunionen, passade detta de amerikanska ritningarna väl. Härigenom skulle man både ta hand om det tyska bidraget till västs försvar och eliminera risken för nationella, dvs främst franska och tyska kärnvapenoptioner, som amerikanerna av begripliga skäl inte ville alls skulle föreligga. Valet borde stå mellan överföringen av amerikansk kärnvapen- och kärnenergiteknik och en europeisk överstatlig option.

Problemet var emellertid att en stor del av den franska nationalförsamlingen, bl.a. förutom det rätt starka kommunistpartiet, en hel del socialister och gaullisterna, var mycket avvaktande inför tanken. Många fransmän ville inte ge upp tanken på ett självständigt kärnvapen eller var av andra skäl – sannolikt inte minst misstänksamhet mot Tyskland – skeptiska till EDC. Man försökte på olika sätt att göra en kvadrat av cirkeln genom att förhandla fram tilläggsprotokoll till fördraget, som genom franska tolkningar skulle möjliggöra en ratificering. Bl.a. prövade man att införa geografiska begränsningar så att integrationen av de väpnade styrkorna skulle gälla endast i strategiskt känsliga områden som det hette, dvs. i praktiken Tyskland, medan medlemsstaterna i övrigt skulle ha fria händer. Man ville också i Paris tolka en artikel i fördraget så att endast förbundsrepubliken skulle beröras av förbudet att inneha mera än 500 gram anrikat kärnbränsle; gränsen var satt så därför att man ansåg att mindre mängder inte kunde brukas för kärnvapenframställning. Frankrikes översjöiska territorier kunde vidare undantas, vilket ju senare skulle möjliggöra kärnvapenprov där. Att detta inte bara var vilsna tjänstemannaprodukter framkom ju senare då Frankrike anställde kärnvapenprov i Algeriet.

Uppfinningsrikedomen när det gällde att hitta på lösningar som skulle säkra en accept av den franska nationalförsamlingen var stor. Men samtidigt vägrade tyskarna att godta att förbundsrepubliken på något sätt skulle diskrimineras: om tyskarna skulle avstå från kärnvapenoptionen kunde inte fransmännen behålla den, var Konrad Adenauers grundinställning till EDC. Här hade han stöd från Washington.

Till sist var inte möjligheten att styra in det västtyska bidraget till västvärldens försvar under en europeisk hatt, en överstatlig kontroll av krigsmaterielproduktionen, och försörjningen samt kontroll över kärnenergiproduktionen så lockande att den radikale socialistiske franske premiärministern Mendes-France kunde få igenom fördraget i nationalförsamlingen, trots att erfarenheterna från Indokinakriget borde ha spelat in här. Fransmännen hade fällt sitt eget förslag, vilket erinrar om den franska inställningen till EU:s nya konstitution som varit aktuell i dessa dagar.

Gunnar Skogmar spekulerar kring den roll som önskemålet att bibehålla en fransk kärnvapenoption kan ha spelat för nationalförsamlingens nej. Han är osäker på denna roll, vilket man är benägen hålla med honom om. Andra faktorer som misstänksamhet mot Tyskland och EDC-tankens mycket radikala uppläggning, som ju i princip innebar att man skulle ställa sina väpnade styrkor under ett gemensamt befäl och organisera en gemensam krigsmaterieförsörjning, kan ha spelat en än större roll.

Då måste man söka nya vägar. Man dammade av ett förslag som lanserats redan av franska motståndare till EDC innan förslaget fälldes, det s.k. lilla NATO som då också skulle omfatta Storbritannien. Eftersom man visste med sig att det-

ta land saknade all entusiasm över de överstatliga element som amerikanerna, särskilt president Eisenhower själv, starkt stödde, tedde sig detta som en möjligare option. Men eftersom WEU, som skulle bygga på Brysselpakten från år 1948, skulle innebära en betydande urvattning av tanken på ett gemensamt europeiskt försvar, blev fransmännen i stället mer eller mindre tvungna att godta att Västtyskland kom med i NATO, något de bara några år tidigare inte kunnat godta. Intressant nog gick WEU-fördraget – nu förpassat till historien – på en punkt längre än NATO. Man stadgade nämligen en absolut plikt att bistå varandra vid attack, medan NATO faktiskt endast i första steget innebär en konsultationsplikt.

Motprestationen från tysk sida blev en ensidig förklaring att Bonn avstod från möjligheten att tillverka ABC-vapen. Britterna å sin sida åtog sig att inte reducera in militära närvaro på kontinenten. Ett sådant åtagande ville fransmännen också ha ut av amerikanerna. Men dessa insisterade på att först måste fransmännen ratificera WEU-fördraget, sedan kunde man diskutera en garanti. Paris ville givetvis, visa av nederlaget i nationalförsamlingen om EDC året innan, ha garantierna först, för att underlätta passagen genom den fjärde republikens notoriskt besvärliga parlament.

WEU-fördraget gick faktiskt igenom i december 1954, även om det skedde med knapp majoritet; i mars 1955 tog senaten samma beslut. Därmed hade man, som en följd av Adenauers åtagande att inte tillverka ABC-vapen på tysk mark och landets integrering i NATO, kommit till en lösning. Fransmännen behöll sin kärnvapenoption, Tyskland kom således med i den västliga försvarsalliansen 1955 och någon europeisk armé eller krigsmateriel-pool kom inte till stånd. USA, som således

i synnerhet under Eisenhower's första period satsat på överstatliga europeiska lösningar, blev i fortsättningen, även om man ofta underströk vikten av överstatliga lösningar i integrationsprocessen, klart mera återhållsamt på denna punkt. Man insåg i Washington att man måste satsa mera på mellanstatliga processer om man ville komma någon vart med sina båda mål: att stödja integrationen men samtidigt hindra spridningen av kärnvapnen.

Intressant nog figurerar Sverige i detta sammanhang. I en dagboksanteckning från år 1951 skriver den dåvarande NATO-befälhavaren (Eisenhower) att han inte kunde se någon annan lösning på Europas säkerhetspolitiska problem än ett Europas Förenade Stater, bestående av de dåvarande NATO-staterna plus Västtyskland, Spanien, Sverige och Jugoslavien, möjligen också Grekland (det är f.ö. enda gången Sverige omnämns i boken). En föga sannolik svensk option, får man väl säga!

Återstod då hanteringen av den fredliga kärnenergin, kontrollen över den s.k. bränslecykeln, så att inte låganrikat uran förvandlades till höganrikat, som, om man hade tillräckliga mängder, kunde användas för tillverkning av kärnvapen. Även om tyskarna av sagt sig möjligheten tillverka ABC-vapen på tysk mark, kunde ju förbundsrepubliken tillföras sådan teknologi på annat sätt. En kontroll över produktionsledet var inte tillräcklig. Ett revanschistiskt Tyskland med kärnvapen var en fransk – och inte bara fransk – mar-dröm.

Britterna gick sin egen väg. Men man visste ju i Washington, och stödde med den s.k. "Atoms for Peace"-politiken detta, att de stora länderna på kontinenten, dvs Frankrike, Västtyskland och Italien, var angelägna att utveckla den civila kärnenergin. Belgien hade vidare stora över-

sjöiska urantillgångar i Kongo, som i mycket försörjde USA och Storbritannien med uran. Den amerikanska atomenergi-industrin var också mycket intresserad av att exportera reaktorteknologi till Europa.

Hur skulle man kunna kontrollera att kärnbränsle inte upparbetades så att det kunde användas i produktionen av kärnvapen? Det enklaste vore att all upparbetning skedde i amerikanska anläggningar, att man således använde sig av transferoptionen. Men detta var ju knappast ett idealtillstånd för européerna, som också vände sig till London för att diskutera eventuellt bistånd. Britterna ville ha egen kapacitet, möjligen tillsammans med andra samväldesländer (Canada), att processa kärnbränsle. Då kom, menar Skogmar, en amerikansk tjänsteman upp med tanken på att skapa en Kol- och stålunion för atomenergiområdet samtidigt som man gick vidare i integrationsprocessen på det ekonomiska fältet.

Författaren beskriver utförligt de omständliga förhandlingar som efter två år ledde till att man i Rom i mars 1957 kunde underteckna både och samtidigt EURATOM- och EEC-fördraget, vilka båda kan sägas ha varit EDC-misslyckandets barn. Adenauer och hans regering drev envist fransmännen framför sig: Paris ville av samma skäl som man först lagt fram EDC-förslaget ha kontroll över a n d r a staters, särskilt förstås Västtysklands, befattning med kärnenergin. Då fick man också acceptera vissa inskränkningar i den egna suveräniteten på området o c h godta att den gemensamma ekonomiska marknaden kom till, något som fransmännen föreföll mera tveksamma till än de övriga fem. Men tyskarna insisterade på vad man kallade ett "junktum". De fick på denna punkt sin vilja igenom.

EURATOM var således närmast en amerikansk idé, menar Skogmar. Man

hade också om man så velat, kunnat fälla hela planen, varvid det är osäkert om man kunnat gå vidare med den gemensamma marknaden. På denna enda punkt kanske jag inte håller med honom. Hela diskussionen i Europa under mitten av 1950-talet pekade i riktning mot utökat ekonomiskt samarbete. Huruvida detta skulle ske i den form briterna och de yttre sju, vari Sverige ingick, tänkte sig, eller i form av en tullunion som den gemensamma marknaden, var ett slag en öppen fråga. Men misslyckandet med EDC brände och integrationsprocessens andlige fader Jean Monnet och hans anhängare bland politiker, inte minst den belgiske utrikesministern Spaak, pressade på. Även om USA för säkerhets skull stödde båda spåren, tror jag nog ändå att EEC kommit till stånd även utan EURATOM.

Den europeiska integrationsprocessen rör sig fram två steg framåt och ett tillbaka. Tanken på ett gemensamt europeiskt försvar var uppenbart för tidigt väckt. Olika mindre ambitiösa försök har under åren gjorts att väcka denna option till liv, senast under Irakkrisen då motsättningarna mellan USA och många av dess västeuropeiska allierade var markanta, men också som en följd av den strategiska utveck-

lingen, USA har hela tiden sedan EDC:s hädanfärd och WEU:s begränsade räckvidd velat att NATO skulle handha det territoriella försvaret.

Tanken på ett europeiskt försvar väntar fortfarande på sin fullkomning (vilket ju vi i Sverige inte har något emot), också om den femtio år senare faktiskt med beslutet om upprättandet av tolv s.k. battle groups tagit, avsedda att sättas in i krissammanhang, innebär att man inom unionen tagit ett klart steg framåt.

Men EDC:s misslyckande ledde å andra sidan till att man sökte andra vägar att vandra som var något lättare. Denna process, inte minst vägen från EDC till WEU, har Gunnar Skogmar skildrat i sin bok, som alla som är intresserade av ämnet bör ta del av. Som bakgrund till den amerikanska inställningen till Europa är den också av aktuellt intresse, särskilt som, författaren visar på den mycket aktiva roll som Washington under den aktuella perioden intog i fråga om den europeiska integrationen. Att boken ibland kanske blir litet väl detaljrik får inte skymma dess överordnade förtjänster. Det tycks också det ansedda förlaget Palgrave Macmillan ha tyckt.