

Carsten Lehmann Sørensen

## **Et europæisk sikkerhedspolitisk samarbejde? En analyse af holdningsskift blandt de politiske eliter i Vesteuropa**

Resultaterne af to interview-undersøgelser i 1979 og 1983 af henholdsvis kandidater til og medlemmer af Europa-Parlamentet analyseres i artiklen. Som repræsentanter for de politiske eliter i EF-landene udtrykker de interviewede politikere overraskende skarpe synspunkter på det sikkerhedspolitiske område, bl.a. i deres afstandtagen fra den amerikanske oprustningspolitik og forsvar for en fortsættelse af tidligere tiders afspændingspolitik. Analysens mest interessante resultat er påvisningen af endda meget markante holdningsskift blandt eliterne i løbet af blot fire år. Disse holdningsskift har åbnet nye muligheder for et europæisk forsvarssamarbejde, ikke inden for EF, men eventuelt inden for rammerne af Den vesteuropæiske Union (WEU), der siden 1954 har haft syv EF-lande som medlemmer.

### **Analysens baggrund**

Blandt de politiske eliter i Vesteuropa har sikkerhedspolitikken i årtier været genstand for konflikt, og netop i disse år er emnet så aktuelt som nogensinde. Den europæiske efterkrigshistorie har i betydelig grad været præget af uenighed i opfattelserne af sikkerhedspolitiske principper, militære arrangementer og et eventuelt videregående samarbejde mellem de vesteuropæiske lande. I forbindelse med etableringen af De europæiske Fællesskaber i 1950'erne var sikkerhedspolitiske overvejelser således af væsentlig betydning, og en sikkerhedspolitisk betinget konflikt mellem især Frankrig og Storbritannien bidrog det følgende tiår til at udskyde det britiske EF-medlemskab til 1970'ernes begyndelse.

Som en af flere mekanismer til at forbedre og udbrede den offentlige debat om europæisk politik, herunder sikkerhedspolitik, traf EF-landenes regeringschefer i 1974 beslutning om at indføre direkte valg hvert femte år til den Rådgivende parlamentariske Forsamling, også kaldet Europa-Parlamentet. Dermed fik de politiske partier i medlemslandene en anledning til at opstille et antal kandidater, der i vidt omfang optrådte som officielle og autoritative repræsentanter og fortalere for deres respektive partiers målsætninger med hensyn til europæisk politik. Forud for det første direkte valg i juni 1979 blev de mest prominente kandidater inddraget i en interview-undersøgelse, og denne blev i sommeren 1983 fulgt op af en ny, næsten identisk interview-undersøgelse af Europa-Parlamentets medlemmer.

Det er vist efterhånden en velkendt sandhed, at Europa-Parlamentet ikke er et parlament af gavn, og at det hverken på sikkerhedspolitikens område eller i øvrigt har nogen form for lovgivende myndighed. Ikke desto mindre udgør medlemmerne en del af den politiske elite i Vesteuropa, og en nærmere analyse af deres holdninger og synspunkter kan derfor give et ret præcist billede af eksempelvis de aktuelle sikkerhedspolitiske overvejelser i Vesteuropa, der yderligere kan blive sat i relief ved at blive sammenlignet med de holdninger, kandidaterne

Carsten Lehmann Sørensen

## **Et europæisk sikkerhedspolitisk samarbejde? En analyse af holdningsskift blandt de politiske eliter i Vesteuropa**

Resultaterne af to interview-undersøgelser i 1979 og 1983 af henholdsvis kandidater til og medlemmer af Europa-Parlamentet analyseres i artiklen. Som repræsentanter for de politiske eliter i EF-landene udtrykker de interviewede politikere overraskende skarpe synspunkter på det sikkerhedspolitiske område, bl.a. i deres afstandtagen fra den amerikanske oprustningspolitik og forsvar for en fortsættelse af tidligere tiders afspændingspolitik. Analysens mest interessante resultat er påvisningen af endda meget markante holdningsskift blandt eliterne i løbet af blot fire år. Disse holdningsskift har åbnet nye muligheder for et europæisk forsvarssamarbejde, ikke inden for EF, men eventuelt inden for rammerne af Den vesteuropæiske Union (WEU), der siden 1954 har haft syv EF-lande som medlemmer.

### **Analysens baggrund**

Blandt de politiske eliter i Vesteuropa har sikkerhedspolitikken i årtier været genstand for konflikt, og netop i disse år er emnet så aktuelt som nogensinde. Den europæiske efterkrigshistorie har i betydelig grad været præget af uenighed i opfattelserne af sikkerhedspolitiske principper, militære arrangementer og et eventuelt videregående samarbejde mellem de vesteuropæiske lande. I forbindelse med etableringen af De europæiske Fællesskaber i 1950'erne var sikkerhedspolitiske overvejelser således af væsentlig betydning, og en sikkerhedspolitisk betinget konflikt mellem især Frankrig og Storbritannien bidrog det følgende tiår til at udskyde det britiske EF-medlemskab til 1970'ernes begyndelse.

Som en af flere mekanismer til at forbedre og udbrede den offentlige debat om europæisk politik, herunder sikkerhedspolitik, traf EF-landenes regeringschefer i 1974 beslutning om at indføre direkte valg hvert femte år til den Rådgivende parlamentariske Forsamling, også kaldet Europa-Parlamentet. Dermed fik de politiske partier i medlemslandene en anledning til at opstille et antal kandidater, der i vidt omfang optrådte som officielle og autoritative repræsentanter og fortalere for deres respektive partiers målsætninger med hensyn til europæisk politik. Forud for det første direkte valg i juni 1979 blev de mest prominente kandidater inddraget i en interview-undersøgelse, og denne blev i sommeren 1983 fulgt op af en ny, næsten identisk interview-undersøgelse af Europa-Parlamentets medlemmer.

Det er vist efterhånden en velkendt sandhed, at Europa-Parlamentet ikke er et parlament af gavn, og at det hverken på sikkerhedspolitikens område eller i øvrigt har nogen form for lovgivende myndighed. Ikke desto mindre udgør medlemmerne en del af den politiske elite i Vesteuropa, og en nærmere analyse af deres holdninger og synspunkter kan derfor give et ret præcist billede af eksempelvis de aktuelle sikkerhedspolitiske overvejelser i Vesteuropa, der yderligere kan blive sat i relief ved at blive sammenlignet med de holdninger, kandidaterne

gav udtryk for i 1979-undersøgelsen.

I det følgende afsnit redegøres for karakteren af de to undersøgelser og for datamaterialets behandling, uden at diskussionen relateres direkte til europæisk sikkerhedspolitik. Derimod vil de resterende afsnit omhandle Europa-parlamentarikernes stillingtagen til opstillingen af amerikanske kernevåbenmissiler på europæisk territorium fra slutningen af 1983, det dramatiske skift i holdningen og tilliden til den amerikanske supermagts intentioner siden Ronald Reagans overtagelse af præsidentembedet og forskellige aspekter af spørgsmålet om en øget grad af europæisk uafhængighed af USA, herunder debatten om egnede nye samarbejdsformer og -fora for de vesteuropæiske landes sikkerhedspolitik.

### **Interview-undersøgelserne i 1979 og 1983<sup>1</sup>**

De politiske partier i de ni EF-lande opstillede ikke færre end 3.692 kandidater til de 410 pladser som medlem af Europa-Parlamentet – MEP kaldet – ved det første direkte valg i 1979. En lille gruppe forskere fra forskellige europæiske lande kunne ikke modstå fristelsen til at gennemføre en interview-undersøgelse med disse kandidater eller rettere de bedst placerede på næsten 100 partilister i de deltagende medlemslande. Dette såkaldte Kandidat-Survey 1979 kom til at omfatte 742 velplacerede kandidater, hvoraf 256 opnåede valg.

Kandidaterne blev udspurgt om deres baggrund, hidtidige politiske karriere, opfattelse af politiske venner og fjender, meninger om EF og EFs institutioner, holdninger til aktuelle politiske spørgsmål og til det europæiske samarbejdes videre udvikling. Svarene på disse og mange andre spørgsmål var af interesse og er stadig af interesse, fordi disse relativt få personer i foråret 1979 repræsenterede deres respektive befolkningers og kommende vælgeres synspunkter, interesser og forventninger.

De indhøstede erfaringer fra kandidat-undersøgelsen blev lagt til grund for udformningen af en interview-undersøgelse i 1983 af Europa-Parlamentets direkte valgte medlemmer, det såkaldte MEP-Survey 1983. I sommeren 1983 gennemførtes interviews med ialt 331 medlemmer af Europa-Parlamentet (81 pct. af alle medlemmer), hvis fordeling på nationalitet viste en ringe overrepræsentation for Tyskland, Holland og Belgien og en tilsvarende fransk underrepræsentation. Fordelingen på partigrupper i Europa-Parlamentet viste ligeledes en ubetydelig difference i forhold til den faktiske gruppefordeling mellem de ni medlemslandes ialt 410 MEP'er.

Selv om de nævnte differencer er få og små, har hensynet til repræsentativiteten dog fået første-prioritet. Hele motiveringen for de gennemførte interview-undersøgelser har netop været MEP'ernes høje grad af repræsentativitet for EF-landenes partier og vælgere. Derfor er samtlige data i artiklen bragt i fuld overensstemmelse med Europa-Parlamentets faktiske sammensætning som bestemt af vælgerne og som vist i tabel 1.

Tabel 1. MEP'er fordelt på nationalitet og partigrupper

	I alt	B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL	UK
Den socialistiske gruppe (S)	125	7	4	35	10	23	4	14	1	9	18
Det europæiske folkepartis gruppe (kristelige demokrater) (EFP)	117	10	1	42	8	9	4	30	3	10	-
Den europæiske demokratiske gruppe (konservative) (ED)	63	-	2	-	-	-	-	-	-	-	61
Gruppen af kommunister og beslægtede (KOM)	48	-	1	-	4	19	-	24	-	-	-
Den liberale og demokratiske gruppe (L)	38	4	3	4	-	15	1	5	2	4	-
De europæiske fremskridtsdemokraters gruppe (FRD)	22	-	1	-	-	15	5	-	-	-	1
Gruppen for teknisk koordinering og forsvar for uafhængige grupper og medlemmer (T)	11	2	4	-	-	-	1	4	-	-	-
Uden for grupperne (U)	10	1	-	-	2	-	-	4	-	2	1
I alt	434	24	16	81	24	81	15	81	6	25	81

Kilde: EP/GD for informations- og pressetjenesten, 1983, s. 15.

Dette betyder i mere teknisk sprogbrug, at alle data er vægtet svarende til den faktiske repræsentation i Europa-Parlamentet på tidspunktet for interview-under-søgelsens gennemførelse. Eksempelvis er det franske Socialistparti repræsenteret med en vægt på 23:410, det italienske kristelig-demokratiske parti med 30:410, den danske Folkebevægelse mod EF med 4:410 osv. Hvor de indsamlede interviews er underrepræsenterede, sker en opvægtning; hvor de er overrepræsenterede, sker en nedvægtning. I de fleste tilfælde betyder vægtningen kun resultatforskydninger på nogle ganske få procentpoint, undertiden kun decimale ændringer.

Tabellerne i artiklen er opstillet, således at de i videst mulige omfang kan sammenlignes. De opnåede resultater præsenteres som hele procenttal med angivelse af det absolutte antal svarpersoner som N. I visse tilfælde er de stillede spørgsmål omskrevet til lister eller rangordninger af de opnåede resultater angivet i hele procenttal.

EF-landenes rækkefølge er fastlagt ud fra den gennemførte måling af MEP'ernes integrationslyst. Den viser fire mindre integrationsvenlige lande til venstre i rækkefølgen med Danmark som det mindst integrationsvenlige og fem mere integrationsvenlige lande med Italien som det mest integrationsvenlige yderst til højre. Gennemsnittet for samtlige interviewede MEP'er ligger mellem Irland og Luxembourg. Den indbyggede integrationsholdning i EF-landenes rækkefølge indebærer en påstand om, at forskelle i integrationsholdninger har større relevans og forklaringssevne end en rækkefølge efter befolkningsstørrelse, bruttonationalprodukt, geografi eller den normalt anvendte alfabetiske rækkefølge, som anvendt i tabel 1.

Tabel 3 viser en fordeling på partigrupper, som de siden 1979 har eksisteret i Europa-Parlamentet. EP-gruppernes rækkefølge udtrykker MEP'ernes opfattelse af deres egen placering på en højre-venstre skala kombineret med deres opfattelse

af afstanden mellem grupperne. Gruppen af kommunister og beslægtede (KOM) udgør en selvvalgt venstrefløj, medens den europæiske demokratiske gruppe (ED) af konservative britiske og danske MEP'er udgør en selvvalgt højrefløj sekunderet af de europæiske fremskridtsdemokraters gruppe (FRD) af franske gaullister og irske konservative.

Nærmest et selvvalgt centrum finder man den liberale og demokratiske gruppe (L) med den socialistiske gruppe (S) til venstre for sig og det europæiske folkepartis gruppe (EFP) af kristelig-demokratiske partier til højre for sig. Gruppen for teknisk koordination og forsvar for uafhængige grupper og medlemmer (T) er – som den lange betegnelse understreger – en rent teknisk og dermed anden type EP-gruppe end de øvrige. Den udgør derfor en restgruppe uden for højre-venstre skalaen sammen med såkaldte løsgængere uden for grupperne (U). Partigrupperne er ingenlunde tværnationale sammenslutninger af medlemmer med fælles anskuelser, men snarere konglomerater af et større eller mindre antal nationale partidelegationer. Kun en rangordning af partigrupperne på en traditionel højre-venstre skala kan tilføre fordelingen på partigrupper en anden forklaringsmulighed end fordelingen af MEP'erne på nationalitet.

### Europa i den internationale politik

Det overordnede spørgsmål vedrørende europæisk sikkerhedspolitik fremtid er, om europæerne ønsker om at udvikle en større selvstændighed og uafhængighed i forhold til den amerikanske alliancepartner, eller om de foretrækker at forblive lillebror i et fortsat partnerskab. I tabel 2 er europæerne blevet spurgt om EF-landene fremover bør udvikle mere uafhængige relationer til begge supermagter, og besvarelsen viser en dramatisk udvikling i holdninger i løbet af blot fire år.

Tabel 2. "EF-landene bør fremover udvikle mere uafhængige relationer til begge supermagter". Ja-pct. (N = 599 og 285)

	EP	DK	F	UK	IRL	L	D	NL	B	I
1979:	70	25	91	60	73	41	57	49	25	83
1983:	64	57	84	47	73	50	54	63	64	71

Kun Irland fremviser fasthed i holdningerne mellem 1979 og 1983, medens de øvrige små og mindre NATO-lande som Danmark, Holland og Belgien har foretaget et markant holdningsskift fra en udpræget status-quo linie i 1979 til en mere uafhængig linie i 1983. Samtidig har der været en modgående bevægelse i de fire store lande, især i Storbritannien, i retning af en stigende opslutning omkring den amerikanske alliancepartner. Opdeles besvarelserne på partitilhørsforhold på tværs af landegrænserne fremkommer en klart markeret højre-venstre opdeling, som kan anskueliggøres endnu tydeligere ved at gengive besvarelserne på spørgsmålet, om EF-landene fremover bør udvikle et mere koordineret forhold til USA. Som det fremgår af tabel 3 har liberale, kristelig-demokrater og konservative skiftet kurs fra at være mindre loyale over for USA til at fremstå som de europæiske garanter for fortsat amerikansk dominans i alliancen.

Tabel 3. "EF-landene bør fremover udvikle et mere koordineret forhold til USA". Ja-pct.  
(N = 599 og 285)

	EP	KOM	S	L	EFP	ED	FRD	T/U
1979:	23	2	7	20	44	38	5	14
1983:	34	0	7	64	60	66	7	17

En væsentlig forklaring på europæernes holdningsskift i 1980'ernes begyndelse skal utvivlsomt søges i den lange, intense politiske konflikt i en række vesteuropæiske NATO-lande omkring NATO's dobbeltbeslutning fra december 1979. Beslutningen fulgte efter flere års tovtækkeri mellem det amerikanske militære establishments ønsker om at anbringe avancerede våben på europæisk jord, f.eks. i form af neutronbomber, og især vesttysk modstand mod fornyet oprustning og dermed endnu en acceleration af det internationale våbenkapløb mellem supermagterne.

Dobbeltbeslutningen blev et politisk kompromis mellem de amerikanske oprustningsønsker og de europæiske ønsker om at bringe supermagterne til forhandlingsbordet med henblik på våbenbegrænsningsaftaler både i forholdet mellem Øst- og Vesteuropa og globalt. Dobbeltbeslutningens militære del gik ud på at placere 108 kernevåbenbærende Pershing II raketter i Vesttyskland med en rækkevidde ind over store dele af den europæiske del af Sovjetunionen. De skulle erstatte eksisterende Pershing I-A raketter med langt mindre rækkevidde og præcision. Dertil kom opstilling af 464 landbaserede krydsermissiler i Vesttyskland, Italien, Storbritannien, Belgien og Holland. Deployeringen, der skulle ske over en femårig periode, skulle påbegyndes ved udgangen af 1983, hvis der ikke forinden var opnået en forhandlingsløsning med Sovjetunionen om en begrænsning af de nye SS-20 missiler (til erstatning for de SS-4 og SS-5 missiler, som havde peget mod mål i Vesteuropa i en snes år).

De amerikanske mellemdistancemissiler på europæisk jord skulle forblive under amerikansk suverænitet; end ikke en europæisk vetoet mod deres eventuelle anvendelse i en krigssituation kunne komme på tale. Ud fra militære ligevægtsbetragtninger kunne opstillingen af de nye avancerede missiler i Vesteuropa alene betragtes som en amerikansk styrkedemonstration både over for Sovjetunionen og over for de NATO-partnere, der skulle stille territorium til rådighed. Især i Vesttyskland, Belgien og Holland blev den amerikanske stræben efter militær overlegenhed betragtet med stigende skepsis og gjort til genstand for en ophidset folkelig modstand, der forplantede sig ind i det politiske og parlamentariske liv.

På tidspunktet for MEP-undersøgelsen i 1983 stod det klart for de fleste iagttagere, at Geneve-forhandlingerne mellem Sovjetunionen og USA efter to års forløb ikke længere var seriøse. Ikke mindst i Vesttyskland frygtede den nye borgerlige regering et "hedt efterår", hvor en omfattende opposition ville blive mobiliseret og måske gå til håndgribeligheder for at forhindre opstillingen af de amerikanske missiler.

Tabel 4 gengiver MEP'ernes holdninger til opstillingen. Tallene viser et flertal på 61 pct. til fordel for dobbeltbeslutningens militære del, men viser også en klar polarisering mellem venstre og højre. Ikke blot de store kommunistpartier i Itali-

en og Frankrig vender sig imod opstillingen, men også de nordeuropæiske socialdemokratier har taget et stort skridt i retning af desavouering af NATO-politikken og dens konsensverser på længere sigt. Herefter er selve alliansens fortsatte eksistens blevet et åbent spørgsmål.

*Tabel 4. "Amerikanske mellemdistance-raketter bør opstilles i EF-lande som modtræk mod de sovjetiske mellemdistance-raketter". Ja-pct. på partigrupper. (N = 301)*

EP	KOM	S	L	EFP	ED	FRD	T/U
61	7	24	96	87	95	75	50

Uenigheden mellem EF-landene er imidlertid også betydelig, som det fremgår af nationalitetsfordelingen i tabel 5. NATO-landet Luxembourg, som hverken har et egentligt nationalt forsvar eller skal lægge territorium til de amerikanske kernenvåbenmissiler, kan fremvise en konsensusagtig støtte for amerikanske missiler på nabolandenes territorium. Noget tilsvarende gælder Frankrig, hvor også det regerende socialistparti kan indse fordelene ved raketopstillingen i nabolandene, mens Frankrig fortsat holder sig uden for NATOs militære organisation. På den anden side af skalaen går Irland som neutralt land klart imod ligesom NATO-medlemmerne Danmark og Holland. Det hollandske flertal imod opstillingen af amerikanske krydsermissiler på hollandsk jord har foreløbig resulteret i en udskydelse af den hollandske regerings endelige stillingtagen. Også i Belgien er situationen uafklaret, medens Vesttyskland, Italien og især Storbritannien ikke har efterladt tvivl om deres accept.

*Tabel 5. "Amerikanske raketter bør opstilles". Ja-pct. (N = 301)*

EP	DK	F	UK	IRL	L	D	NL	B	I
61	46	73	72	36	86	57	40	52	61

### Europæisk mistillid til supermagterne

Sikkerhedspolitiske synspunkter og vurderinger er i vidt omfang baseret på opfattelsen af de to supermagters udenrigspolitiske mål og hensigter. I de første årtier efter anden verdenskrig blev Sovjetunionens intentioner generelt opfattet med mistillid af europæerne, men Vietnam-krigen frem til midten af 1970'erne fremmede sammen med supermagternes strategiske våbenbegrænsningsaftaler – de såkaldte SALT-aftaler – en mere nuanceret vurdering af de to supermagters mål for den internationale og især den europæiske sikkerhedspolitik.

Især var effekten betydelig for den europæiske sikkerhedspolitik i form af Vesttysklands udsoning med Sovjetunionen og de østeuropæiske nabolande gennem bilaterale aftaler, anerkendelsen af Tysklands deling og stormagternes aftale om Vestberlins status. De vidtrækkende perspektiver for europæisk sikkerhedspolitik blev søgt videreført dels i den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference og dels i de såkaldte MBFR-forhandlinger mellem NATO og Warszawa-pagten om gensidige troppereduktioner i Centraleuropa.



Ved gennemførelsen af MEP-undersøgelsen i sommeren 1983 havde europæerne i forhold hertil været vidne til en alvorlig forværring af supermagternes indbyrdes forhold, en koldkrigerisk amerikansk retorik siden valget af Ronald Reagan til USAs præsident og en nærmest eksplosiv acceleration af den amerikanske våbenproduktion. På denne baggrund var det af interesse at få en nærmere belysning af Europa-parlamentarikernes opfattelse af supermagternes udenrigspolitiske mål og hensigter, jfr. tabel 6.

*Tabel 6. "Hvilke af følgende udsagn kommer nærmest Deres opfattelse af henholdsvis USA og USSR vedrørende udenrigspolitiske mål og hensigter". Ja-pct. (N = 303 (USA) og 302 (USSR))*

	USA	USSR
(a) Er først og fremmest interesseret i en bevarelse af status quo	36	20
(b) Ønsker at udvide sin indflydelsessfære	55	60
(c) Vil sikre sig verdensherredømmet	9	21

Analysen begrænses her til en kortfattet gennemgang af forskellige måder at læse tallene på. For det første har MEP'erne generelt en mere positiv bedømmelse af de amerikanske mål og hensigter sammenlignet med vurderingen af Sovjetunionen. For det andet er der en påfaldende overensstemmelse i vurderingen af begge supermagters hensigter i deres respektive interessesfærer. For det tredje vil russerne næppe kunne hidse sig op over europæernes vurdering af dem som aggressive, hvorimod amerikanerne meget vel kan se deres værste anelser bekræftet om deres europæiske allieredes mangel på loyalitet.

Et væsentligt aspekt af sikkerhedspolitikken er vurderingen af de to supermagters vilje til at forpligte sig til en generel nedrustning. Svarene herpå belyser, hvorledes man vurderer mulighederne for at få våbenkapløbet standset, og hvorledes ansvaret for en fortsættelse vil blive placeret, jvf. tabel 7.

*Tabel 7. "Hvorledes vurderer De supermagternes villighed til at forpligte sig til en generel nedrustning?" (N = 274 (USA) og 277 (USSR))*

	USA	USSR
(a) Er villig til at forpligte sig	42	26
(b) Er ikke villig til at forpligte sig	58	74

Igen kan tallene læses på forskellige måder. For det første er der generelt en mere negativ vurdering af russernes nedrustningsvilje end af amerikanernes. For det andet er der en påfaldende overensstemmelse i flertallets vurdering af de to supermagters uvilje eller manglende vilje. For det tredje vil den meget negative vurdering næppe overraske russerne, medens amerikanerne kan nære tvivl om deres europæiske allieredes fortsatte loyalitet i eventuelle fremtidige nedrustningsforhandlinger. Når flertallet af Europa-parlamentarikerne placerer skylden for rustningskapløbet hos begge supermagter, indicerer dette en ret pessimistisk vurdering af muligheden for, at storpolitikken kan bevæge sig bort fra en tilstand af kold krig og over i en afspændingspolitik, jfr. tabel 8.



**Tabel 8.** "Hvilket af følgende tre udsagn om afspændingspolitikken kommer nærmest Deres synspunkt?" (N = 291)

(a) Afspændingspolitikken har aldrig været realistisk	17
(b) Afspændingspolitikken er ikke længere realistisk	8
(c) Der er intet alternativ til afspændingspolitikken	75

Sammenholdes EP-flertallets negative vurdering af begge supermagters vilje til at forpligte sig til generel nedrustning med tilkendegivelsen fra tre fjerdedele af, at der ikke gives et alternativ til afspændingspolitikken, fremstår unægtelig en meget pessimistisk vurdering af de europæiske lande som klemte mellem supermagterne i en oprustningsspiral, som europæerne gerne ville være foruden.

### Den stigende europæiske forsvarsvilje

Lige siden etableringen af NATO har spørgsmålet om europæernes egen indsats været til stadig debat, og det er i disse år så aktuelt som nogensinde. Villigheden til at ofre mere på det militære forsvarsberedskab betragtes normalt som størst på højresiden af det politiske spektrum, men er også forbundet med EF-landenes forskelligartede tilknytning til NATO, jfr. tabel 9 og 10.

**Tabel 9.** "Vesteuropa bør yde en stærkere indsats for selv at sikre et tilstrækkeligt militært forsvarsberedskab". Ja-pct. (N = 640 (1979) og 306 (1983))

	EP	KOM	S	L	EFP	ED	FRD	T/U
1979:	54	7	24	54	76	97	68	47
1983:	68	40	35	89	91	98	75	62

Besvarelserne bekræfter de liberale, kristelige demokraters og de konservatives betoning af Vesteuropas forpligtelse til at yde en stærkere militær indsats; de støttes heri af ikke blot fremskridtsdemokrater, men også af et nok overraskende stort mindretal i 1983 blandt kommunister og socialister.

Sammenholdes disse meningstilkendegivelser i sommeren 1983 med holdningerne i 1979 er der sket en drastisk udvikling i alle partierne i retning af markant øget villighed til at yde en stærkere indsats for selv at sikre Vesteuropa militært. Kun de britiske konservative kunne allerede i 1979 acceptere synspunktet fuldtud.

I tabel 10 er holdningerne til dette spørgsmål fordelt på de enkelte landegrupper i Europa-Parlamentet:

**Tabel 10.** "Vesteuropa bør yde en stærkere indsats for selv at sikre et tilstrækkeligt militært forsvarsberedskab". Ja-pct. (N = 640 (1979) og 306 (1983))

	EP	DK	F	UK	IRL	L	D	NL	B	I
1979:	54	11	49	79	13	49	58	37	55	47
1983:	68	39	78	73	36	83	67	52	62	77

Kontinuiteten i den britiske forsvarsvilje genfindes i denne fordeling på nationalitet. I de øvrige EF-lande har der været et markant holdningsskred over en periode på kun fire år, der åbner nye muligheder og perspektiver for et europæisk samarbejde på det sikkerhedspolitiske område. Især de fire store EF-landes klart erklærede villighed til at forstærke den militære indsats er en bemærkelsesværdig tilkendegivelse fra lande, der hidtil er gået egne veje i forholdet til USA og NATO. Det irske forbehold er knyttet til landets neutralitet, medens den hollandske og især den danske kølighed formentlig udtrykker afstandtagen fra selve tanken om en øget fælleseuropæisk forsvarsindsats.

### **EF som sikkerhedspolitisk samarbejdsforum**

I forbindelse med oprettelsen af De europæiske Fællesskaber i 1950'erne og i årene siden har der været en stadig og til tider intens diskussion i og mellem EF-landene om målene for det europæiske samarbejde. Ofte er disse mål søgt sammenfattet i begreber som politisk fællesskab, forbundsstat, statsforbund, union og lignende let svævende betegnelser, der ikke i sig selv har bidraget synderligt til at styrke enigheden om, hvorledes EF og andre former for europæisk samarbejde bør udvikle sig på længere sigt.

Europæisk union er af uransagelige grunde blevet kodeordet for det eksisterende EF-samarbejdes videre udvikling, således som det blev skitseret på topmødet i oktober 1972 mellem de seks gamle og de tre nye EF-lande. Den såkaldte Tindemans-rapport fra begyndelsen af 1976 var et første vigtigt forsøg på at bibringe udtrykket "europæisk union" et klart defineret indhold. Stuttgart-topmødets højtidelige erklæring fra juni 1983 om den europæiske union er derimod en autoriseret beskrivelse af det eksisterende samarbejde EF-landene imellem, som dermed blot sammenfattes under titlen "europæisk union".

Også afholdelsen af direkte valg hvert femte år kan ses i lyset af den standende diskussion om formen for og indholdet i en eventuel europæisk union. Regelmæssige europæiske valg med dermed forbundne valgkampe mellem de politiske partier og deres kandidater er en gunstig mulighed for en bred politisk debat om det europæiske samarbejdes fremtid. I så henseende har det første direkte valgte Europa-Parlament ydet sit bidrag gennem udarbejdelsen af et fikst og færdigt forslag i 87 artikler om en europæisk union.

I den samfundsvidenskabelige litteratur anvendes almindeligvis begrebet "europæisk integration" som et udtryk for de vesteuropæiske samarbejdsbestræbelser i efterkrigsårene. Såkaldte integrationsteoretikere har i samme periode forsøgt at definere begrebet og udarbejde sammenhængende teorier. Europæisk integration er specielt knyttet til en blanding af funktionalistiske og føderalistiske teorier – undertiden betegnet neo-funktionalisme – hvor der lægges overordentlig stor vægt på spørgsmålet om suverænitetsoverførsel fra de europæiske nationalstater til et nyt overstatsligt beslutningscenter.

En mulig operationalisering af denne definition af europæisk integration bygger på en kombination af to dimensioner, en funktionel og en institutionel. Den funktionelle dimension er i tabel 11 operationaliseret som en liste over funktioner, sagområder eller typer af politik nogenlunde svarende til den ministerielle ar-

bejdsdeling i de vesteuropæiske landes regeringer. Listen kunne forkortes eller forlænges efter forgodtbefindende, men er her begrænset til 14 sagområder, hvoraf nogle er genstand for samarbejde EF-landene imellem, medens andre ikke er det.

Integrationsbegrebets anden, institutionelle, dimension kan operationaliseres ved at opstille en skala over institutionaliseringsgraden i forholdet mellem EF-landene baseret på fire modeller for beslutningstagning med en hovedsondring mellem 1 og 2 (nationalt anliggende) og 3 og 4 (EF-anliggende på et traktatfæstet grundlag).

- 1) Den første model betegner den traditionelle form for udenrigspolitik mellem to eller flere stater, der handler uafhængigt af hinanden. Beslutningsmyndigheden ligger hos hvert lands regering og parlament, der forsøger at opnå eller bevare et maximum af suverænitet. Hvis et internationalt samarbejde overhovedet skal kunne finde sted på et givet sagområde, må det baseres på kontakter mellem uafhængige stater, hvor forhandlingerne hverken er formaliserede eller institutionaliserede.
- 2) Den anden model er en struktureret samarbejdsform, hvor staterne ønsker at tilpasse udviklingen på et givet sagområde efter visse retningslinier aftalt i fællesskab. En gensidig hensyntagen kan spænde fra regelmæssige møder til medlemskab af internationale organisationer, men i alle tilfælde bevarer landene deres statsretlige suverænitet, og ethvert samarbejde foregår mellem formelt ligestillede partnere eksempelvis med én stemme til hver deltager. Dette er på ingen måde ualmindelig udenrigspolitisk adfærd, heller ikke for Danmark og de øvrige vesteuropæiske lande, der i stigende grad gennem de sidste 100 år har valgt at "multilateralisere" deres relationer gennem medlemskab af internationale organisationer.
- 3) Den tredje model angiver den eksisterende situation i EF, hvor medlemslandene samarbejder på en række sagområder uden at ville give afkald på retten til at sige fra. Samarbejdet er overstatsligt på den måde, at Rådet er det beslutende organ, der kan udstede EF-love med direkte retskraft for landenes borgere, virksomheder, organisationer og politiske myndigheder. Samarbejdet er mellemstatsligt på den måde, at Rådet ikke kan udstede én eneste forordning eller direktiv uden samtlige medlemslandes accept.
- 4) Den fjerde model er en teoretisk konstruktion, hvor EF-landene definitivt overlader suveræniteten til EFs institutioner, der træffer beslutninger ved flertalsafgørelser som foreskrevet i det traktatlige grundlag. Medens de tre første modeller udtrykker kendte empiriske fænomener som traditionel udenrigspolitik, internationale organisationer og EF som en særlig international organisation, er den fjerde model en teoretisk mulighed, der kun kendes fra internationale organisationers flertalsafgørelser omkring interne forhold, herunder budgetterne. Europa-Parlamentets forslag til en europæisk union er en detaljeret tekst, der fortæller, hvorledes model 4 muligvis kan føres ud i livet.

### Integrationsholdninger

Definitionen af europæisk integration og dens operationalisering i en liste over sagområder og en fire-punkts skala, der går fra traditionel udenrigspolitisk adfærd til et særdeles forpligtende overstatsligt samarbejde, kan benyttes til en generel karakteristik af den europæiske integrations aktuelle niveau, der endvidere kan sammenlignes med tidligere perioder. Definitionens operationalisering er også egnet til at måle "integrations-temperaturen" hos Europa-Parlamentets medlemmer på forskellige sagområder. MEP'ernes svar, der gengives i tabel 11, er multipliceret med talværdien (fra 1 til 4) og divideret med antal respondenter. De derved fremkomne talværdier mellem 1.00 og 4.00 er i sig selv uinteressante, men deres relative størrelse tegner et særdeles præcist billede af MEP'ernes holdninger til europæisk integration.

Integrationslystens fordeling på 14 forskelligartede sagområder er bemærkelsesværdig i flere henseender. MEP'erne ønsker ikke alene en styrkelse af den europæiske integration på allerede etablerede sagområder som landbrugspolitik, u-landsbistand og regionalpolitik, men tillige en integrativ udvikling på mindre veletablerede samarbejdsområder som miljøpolitik, energipolitik og kontrol med de multinationale selskaber. Støtten til europæisk integration gælder især de overvejende økonomiske områder; selv den økonomiske politik og planlægning ønskes sammen med valutapolitikken inddraget i et omfattende og vidtspændende europæisk samarbejde. Derimod skal de fordelingspolitisk centrale områder som social- og velfærdspolitik samt finanspolitik og skatter holdes uden for EFs institutionelle regie, men et konsulerende og informerende samarbejde mellem EF-landene støttes. Det samme gælder for udenrigs- og forsvarspolitik, hvor der for det udenrigspolitiske områdes vedkommende siden 1970 har udviklet sig et konsultativt samarbejde mellem EF-landene, kendt som det europæiske politiske samarbejde (EPS).

Tabel 11. "Hvilken af disse fire beslutningstyper foretrækker De skal være gældende på følgende sagområder?" Rangorden efter gns. 1983. (1-4)

	Gns. 1979	Gns. 1983
1. Landbrugspolitik	3.09	3.46
2. Bistand til u-landene	3.32	3.43
3. Fiskeripolitik	2.98	3.38
4. Miljøpolitik	3.19	3.37
5. Handel med tredielande	3.12	3.32
6. Energipolitik	3.11	3.28
7. Regionalpolitik	2.84	3.17
8. Kontrol med multinationale selskaber	3.14	3.14
9. Valutapolitik	2.92	3.09
10. Økonomisk politik	2.99	3.09
11. Social- og velfærdspolitik	2.73	2.87
12. Udenrigspolitik	2.61	2.82
13. Finanspolitik (skatter)	2.51	2.61
14. Forsvarspolitik	2.46	2.47
Total = europæisk integration	2.94	3.11

Sammenstilles 1983-tallene med resultaterne af kandidatundersøgelsen fra 1979 kan der konstateres en bemærkelsesværdig kontinuitet i holdningerne til et eventuelt EF-samarbejde omkring forsvarspolitik i retning af en afvisning. Imidlertid er disse totale tal for grove til at tillade en nærmere analyse af nuancerne i holdningerne, hvilket vil blive forsøgt i det følgende afsnit.

### Mulighederne for et forsvarspolitisk samarbejde

De fleste vesteuropæiske landes forsvarspolitik er henlagt til det atlantiske samarbejde med USA og Canada inden for rammerne af NATO. Blandt EF-landene har kun Irland af en række gode grunde foretrukket at holde sig neutral i den sikkerhedspolitiske kappestrid mellem den amerikanske og russiske supermagt, medens Frankrig siden 1966 har holdt sig uden for det integrerede militære samarbejde, eller som franskmændene udtrykker det: "Vi er medlem af Atlantpagtens forsvarsalliance, men ikke af NATO". De mere generelle sikkerhedspolitiske aspekter af forsvarspolitikken kom i 1970'erne til at indgå i EPS-rådslagningerne, blandt andet i forbindelse med den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference, en udvikling, som blev kodificeret i London-rapporten fra 1981. Derimod har mere vidtrækkende tanker og ideer om et europæisk forsvarspolitisk samarbejde ikke hidtil kunnet vinde fodfæste, jfr. tabel 12, der viser de forskellige partigrupperes holdning til forsvarspolitisk integration.

Tabel 12. "Ønskelige forsvarspolitiske integration". Gns. 1983. (N = 296)

EP	KOM	S	L	EFP	ED	FRD	T/U
2.47	1.68	2.27	3.04	3.00	2.28	1.89	2.63

MEP'ernes opfattelse af den ønskelige forsvarspolitiske integration mellem EF-landene er yderst bemærkelsesværdig. Der er et klart markeret flertal for et mellemstatsligt samarbejde efter EPS-modellen eller inden for en anden traditionel international organisation som eksempelvis Den vesteuropæiske Union (WEU). Kun liberale og kristelig-demokrater ønsker et sådant forsvarspolitisk samarbejde henlagt til EF-institutionerne, medens kommunister og fremskridtsdemokrater er imod overhovedet at medtage forsvaret og militæret i et europæisk samarbejde.

Tabel 13. "Ønskelige forsvarspolitiske integration". Gns. (N = 590 (1979) og 296 (1983))

	EP	DK	F	UK	IRL	L	D	NL	B	I
1979:	2.46	1.30	1.64	1.76	1.41	2.20	3.08	2.32	2.25	3.07
1983:	2.47	1.60	2.13	2.11	1.90	3.17	2.92	2.31	2.93	2.80

Hvis fordelingen af MEP'ernes opfattelser på partigrupper er yderst bemærkelsesværdig, er fordelingen på EF-landene nærmest sensationel. Ikke fordi Danmark og Irland foretrækker at holde forsvarspolitikken ude af det europæiske samarbejde, men fordi der mellem de fire store lande er stigende enighed om et

forsvarspolitisk samarbejde efter den mellemstatslige model. Siden 1979 er der, som tabellen angiver, sket en ganske betydelig tilnærmelse mellem de fire store landes holdninger. Dertil kommer støtten fra Benelux-landene, hvorved landekredsen bliver identisk med de syv EF-lande, der siden 1955 har udgjort den i øvrigt lidet betydningsfulde vesteuropæiske union (WEU). De seneste franske initiativer i retning af at bibringe organisationen et nyt liv og eventuelt gøre den til rammen omkring et vesteuropæisk forsvarspolitisk samarbejde kan således påregne sympati og støtte fra organisationens nuværende medlemslande.

### Konklusion

1979-undersøgelsens hovedkonklusion var en "dobbelt afvisning": Dels en afvisning af et tættere sikkerhedspolitisk samarbejde med den amerikanske alliancepartner, dels en afvisning af et fælleseuropæisk samarbejde omkring sikkerhedspolitikken. 1983-undersøgelsens hovedkonklusion er, at de fire store vesteuropæiske landes holdninger til et fælleseuropæisk sikkerhedspolitisk samarbejde har undergået en ganske betydelig tilnærmelse, og at der med støtte fra Benelux-landene er åbnet mulighed for at genoplive en eksisterende organisation som WEU eller danne et tilsvarende konsultativt forum for sikkerhedspolitiske rådslagninger. Derimod er EF ikke en realistisk mulighed som et nyt sikkerhedspolitisk forum.

Sammenstillingen af de to undersøgelser viser endda særdeles markante skift i de politiske elitors sikkerhedspolitiske synspunkter, både i eliternes fordeling på partigrupper og nationalitet. Den til tider dramatiske konflikt omkring opstillingen af amerikanske kernevåbenmissiler på europæisk jord fra udgangen af 1983 har givetvis bidraget ganske kraftigt til en polarisering og skærpelse af de sikkerhedspolitiske holdninger. Hovedindtrykket er, at de borgerlige partier slutter stærkere op omkring det sikkerhedspolitiske samarbejde med USA samtidig med, at de små NATO-lande i stigende grad vender sig imod den amerikanske oprustningspolitik. Det er i så henseende bemærkelsesværdigt, at et flertal blandt europæerne opfatter den amerikanske udenrigspolitik som aggressiv og ekspansiv samtidig med, at man ikke ser noget alternativ til afspændingspolitikken.

Dermed påpeger især 1983-undersøgelsens resultater en stigende og efterhånden klart markeret interessekonflikt mellem USAs voldsomme oprustningspolitik og europæernes ønsker om afspændingspolitik og nedrustning. Interessemodsætningernes eventuelle konsekvenser for NATO som en atlantisk militæralliance og for NATOs militære strategi over for Sovjetunionen og Warszawa-pagten diskuteres i andre artikler i denne publikation. Derimod peger interview-undersøgelsernes resultater på en ganske betydelig udvikling i de sikkerhedspolitiske synspunkter blandt de politiske eliter i Vesteuropa, der både åbner muligheder for kraftige ændringer i NATO-samarbejdet, hvis USA fortsætter oprustningspolitikken, og for nye initiativer i retning af et forstærket vesteuropæisk samarbejde omkring sikkerhedspolitiske forhold, herunder også forsvarspolitisk og militært samarbejde. Samtidig understreger interview-undersøgelsernes resultater, at et eventuelt europæisk forsvarspolitisk samarbejde alene kan opbygges omkring de fire store lande med tilslutning fra nogle af de mindre NATO-lande. I denne landekreds

skal man ikke forvente at finde Danmark med de konsekvenser, dette måtte medføre for dansk sikkerhedspolitik.

## Note

1. Kandidat-undersøgelsens metodiske detaljer og videregående resultater er fremlagt i flere tidsskriftsartikler, bl.a. Carsten Lehmann Sørensen et al., "A European Security Policy? The Attitudes of Candidates for the European Parliament", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 3, No. 4, 1980, pp. 347-71. Interview-undersøgelsen af Europa-Parlamentets medlemmer er publiceret i bogform: Carsten Lehmann Sørensen, *Europas Babelstårn. En analyse af Europa-Parlamentsmedlemmernes baggrund, erfaringer og politiske synspunkter*, Århus: Forlaget Politica, 1984.