

Utrikesutskottets betänkande

1976/77:9

med anledning av motion om åtgärder för att återställa Eritreas självständighet

Motionen

I motionen 1975/76:463 av herr Granstedt m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa att regeringen verkar för ett FN-initiativ i syfte att återställa Eritreas självständighet.

Motionärerna erinrar om att det var genom FN:s förmedling som den ursprungliga unionen mellan Etiopien och Eritrea bildades och framhåller att FN därför måste anses ha ett särskilt ansvar för landets vidare öden. Etiopiens annektering av Eritrea står inte i överensstämmelse med FN:s ursprungliga intentioner. hävdar motionärerna, som anser att situationen därför i viss mån kan jämföras med Sydafrikas annektering av Namibia. Motionärerna anser att Sverige bör verka för att FN erkänner sitt ansvar för Eritrea, med målet att Eritreas självständighet blir återställd.

Bakgrund

Eritreaområdet, som i dag utgör Etiopiens fjortonde provins och har en föga homogen befolkning på uppskattningsvis 2,5–3 miljoner människor, har varit starkt omstritt genom tiderna och uppvisar därför en mycket skiftesrik historia. Olika delar därav har sedan medeltiden stått under bl. a. turkiskt, etiopiskt och egyptiskt-sudanesiskt inflytande. Under 1880-talet erövrades regionen gradvis av italienarna, som år 1890 kunde utropa kolonin Eritrea med de gränser området alltjämt har.

Italien kom i mitten av 1930-talet att utnyttja Eritrea som en språngbräda för sin erövring av Etiopien. Sedan Etiopien år 1941 åter befriats av brittiska trupper, lades Eritrea under brittisk militäradministration som kom att vara i ett tiotal år.

Vid det andra världskrigets slut kunde de fyra segrarmakterna inte nå enighet om Eritreas framtida ställning, varför frågan hänsköts till Förenta nationerna, vars generalförsamling år 1949 tillsatte en femnationskommision (i vilken bl. a. Norge ingick) för att utreda och framlägga förslag i frågan.

Eritreakommissionens rapport framlades för generalförsamlingen påföljande år, men då majoritet för någon viss lösning inte kunnat uppnås inom kommissionen framlade den tre alternativa förslag. Enligt det första därav (omfattat av två av kommissionsländerna) skulle Eritrea som en självstyrande enhet ingå i en federation med Etiopien under den etiopiska kronans

överhöghet, enligt det andra förslaget (framställt av Norge) skulle Eritrea återförenas med Etiopien och enligt det tredje (omfattat av de återstående två länderna) skulle Eritrea ställas under FN:s förvalterskap under högst 10 år och därefter få full självständighet.

Under frågans fortsatta behandling i generalförsamlingens särskilda politiska utskott framträdde starka meningsskiljaktigheter och föreslogs även ytterligare varianter till frågans lösning, däribland en delning av Eritrea. Det sistnämnda förslaget, som innebar att östra Eritrea skulle inkorporeras med Etiopien medan västra Eritrea skulle kvarstå under brittisk förvaltning och som under någon tid förfäktades av både USA och Storbritannien, framlades med hänvisning bl. a. till att Eritrea var geografiskt och politiskt splittrat och saknade de ekonomiska förutsättningarna för en tillvaro som oberoende stat. Öststaterna och vissa andra länder förordade däremot självständighetslinjen med något olika tidsfrister.

Till sist antog en majoritet inom det särskilda politiska utskottet (med röstsiffrorna 38-14-8) ett av fjorton stater gemensamt utarbetat förslag, enligt vilket Eritrea skulle bilda en självstyrande enhet i federation med Etiopien under den etiopiska kronans överhöghet. Under en övergångstid – fram till den 15 september 1952 – skulle en regering tillsättas för området samt en författning utarbetas och sättas i kraft. Storbritannien skulle under denna övergångstid fortsätta att förvalta området. Generalförsamlingen skulle vidare utse en kommissarie i Eritrea för att biträda vid överförandet av regeringsmakten.

Detta blev även FN:s generalförsamlings beslut den 2 december 1950, då nämnda förslag antogs med 46 röster för, 10 emot och 8 nedlagda. Sverige nedlade sin röst vid samtliga voteringar i Eritreafrågan.

Den självstyrelse för Eritrea som förutsågs i generalförsamlingens beslut var begränsad i så måtto att det uppdrogs åt den federala etiopiska regeringen att själv handha utrikes-, försvars-, finans-, valuta- och handelspolitiken liksom frågor rörande den in- och utrikes samfärdseln.

Generalförsamlingen utsåg i enlighet med beslutet en FN-kommissarie för Eritrea med uppgift att utarbeta förslag till en eritreansk författning i samråd med den brittiska administrationsmyndigheten, Etiopiens regering och Eritreas invånare. En provisorisk nationalförsamling bestående av 34 muslimer och lika många kopter, som upprättades våren 1952, antog enhälligt i juli samma år den föreslagna författningen med vissa smärre förändringar.

I författningen föreskrevs bl. a. att ett enkammarparlament, valt på fyra år genom allmän manlig rösträtt, skulle inneha den lagstiftande makten i Eritrea inom de verksamhetsområden som inte förbehållits federationens organ.

Författningen och federationsakten trädde såsom förutsett i kraft i mitten av september 1952. Federationsbeslutet bekräftades ånyo av FN i december samma år. Därvid nedlade endast öststaterna sina röster.

Under de åtta år som följde gjorde sig tendenser till direktadministration av Eritrea från den etiopiska huvudstaden gradvis allt starkare gällande. De eritreanska och etiopiska statsbudgeterna sammanslogs efter tre år. De lokala domstolarna underordnades de etiopiska. När den eritreanske regeringschefen avgick år 1955 ersattes denne av kejsarens representant i området. Då Eritreas parlament nyvaldes år 1956 saknade kandidaterna i många valdistrikt motståndare, och en etiopisk ämbetsman blev ånyo regeringschef. Motsvarande skedde också vid 1960 års val.

År 1960 kungjordes i Addis Abeba, att Eritreas regering inte längre skulle kallas så utan i stället benämnas Eritreas administration. I september 1961 avskaffades regeringen formellt liksom den eritreanska flaggan. Eritreanska funktionärer ersattes med amhariska och nationalspråket i Eritrea förklarades vara amharinya.

I juli 1962 förövades ett attentat mot vicekonungen i Eritrea, som var den etiopiske kejsarens svärson. Den centrala kontrollen hårdnade liksom polisförtrycket. Det eritreanska parlamentet beslöt slutligen enhälligt – i åtskilliga kritiska ledamöters frånvaro – den 14 november samma år att federationen med Etiopien skulle upphävas och att Eritrea skulle uppgå i kejsardömet som en fullständigt integrerad del. Etiopiens parlament antog påföljande dag en resolution av samma innebörd.

Dessförinnan hade en eritreansk motstånds- eller befrielserörelse, Eritrean Liberation Front (ELF), grundats år 1960. Den igångsatte en väpnad kamp i september 1961, som alltsedan dess fortgått med växlande intensitet. Delvis till följd av religiösa och andra ideologiska motsättningar har motstånds-rörelsen sedermera splittrats i två huvudfraktioner, av vilka den yngre går under namnet Eritrean People's Liberation Forces (EPLF).

Omedelbart efter kejsardömet i Etiopien för drygt två år sedan väcktes förhoppningar om en förhandlingslösning av det eritreanska problemet. Dessa förväntningar kom emellertid snart på skam, sedan det etiopiska militärrådets förste ledare, som själv var av eritreansk börd, hade avrättats i slutet av november 1974. Den etiopiska bekämpningen av motstånds-rörelsen kom i stället att intensifieras. Samtidigt torde såväl ELF som EPLF också ha numerärt förstärkts i betydande utsträckning och en större enighet dem emellan ha inträtt. Striderna var speciellt häftiga i början av förra året, då den etiopiska krigsmakten återtog kontrollen över ett antal viktiga städer och vägförbindelser i området.

Läget nu anses vara att motstånds-rörelsen kontrollerar omkring två tredjedelar av Eritrea, i huvudsak landsbygden, medan de etiopiska styrkorna håller bl. a. de största städerna och kommunikationslederna.

Kriget och torkan har medfört mycket svåra påfrestningar för civilbefolkningen i Eritrea. Ett stort antal flyktingar från Eritrea har under årens lopp sökt sig till Sudan. Sverige hör till de länder som lämnat dessa flyktingar bistånd.

Också för Etiopien har striderna i Eritrea givetvis inneburit mycket stora

påkänningar, bl. a. i ekonomiskt liksom i in- och utrikespolitiskt avseende. Flera försök synes ha gjorts från det militära revolutionsrådets sida att komma till tals med motståndsrörelserna i Eritrea, men några egentliga förhandlingar tycks inte ha kommit till stånd.

Eritrea ligger i ett område av stor strategisk betydelse. Också för Etiopiens ekonomi och förbindelser med yttervärlden är Eritrea med sitt läge utefter Röda havet och nära dess utlopp i Adenviken och Indiska oceanen av central betydelse. Där ligger bl. a. landets enda raffinaderi och där finns två hamnstäder som är av utomordentligt stor betydelse för utrikeshandeln och kommunikationerna.

Potentiella konflikter hotar också i samband med den avkolonialisering av det till Eritrea och Somalia angränsande Franska Somaliland (Afar- och Issaterritoriet) som ställts i utsikt till nästa år.

Befrielseströrelserna torde ha haft sitt främsta stöd från vissa men långtifrån alla arabstater. Andra av dessa har sökt att åstadkomma en förlikning mellan Eritrea och Etiopien. De olika uppfattningarna hos bl. a. dessa länder om hur Eritreakonflikten bäst bör lösas har uppenbarligen bidragit till att förhindra ett klart ställningstagande för endera sidan i konflikten från den afrikanska enhetsorganisationen OAU:s sida. ELF har med stöd av ett par arabländer gjort försök att få Eritreafrågan upptagen på OAU:s dagordning men utan framgång. OAU:s grundinställning synes närmast ha varit negativ till den eritreanska motståndsrörelsens krav, i enlighet med OAU:s principiella hävdande av okränkbarheten hos de gamla kolonialgränserna.

FN har inte vidare befattat sig med Eritreafrågan sedan år 1952, då områdets självstyre och federation med Etiopien bekräftades.

I svaret på två frågor i riksdagen angående åtgärder för att lindra nöden i Eritrea uttalade dåvarande utrikesministern Sven Andersson den 26 maj i år bl. a. följande om situationen i Eritrea:

Vi har tidigare direkt till etiopiska regeringen uttryckt vår oro över läget i Eritrea. Det är vår förhoppning att den etiopiska regeringen skall göra allt för att finna en fredlig lösning och att den skall avstå från aktioner som riskerar att leda till en katastrof för alla inblandade parter.

Utskottet

Den bakgrundsredogörelse som lämnats ovan ger vid handen att Eritreafrågan historiskt är synnerligen komplicerad och politiskt starkt spänningsladdad. Den är genomvävd av etniska, religiösa, ekonomiska, politiska och andra intressesmottättningar och rivaliteter, som sträcker sig långt utöver både Eritreas och Etiopiens gränser och också utöver den afrikanska regionen. Eritreakonflikten låter sig inte beskrivas i enkla termer och inbjuder heller inte till några enkla lösningar. Den överskuggas vidare av de strategiska intressen som såväl stormakter som andra länder eller grupper av länder med större eller mindre rätt anser sig ha i denna del av Afrika.

Det är uppenbarligen också av dessa skäl som konflikten hittills inte kunnat engagera vare sig Förenta nationerna eller den afrikanska enhetsorganisationen och bli föremål för ställningstaganden eller inskridanden därifrån. Motsvarande återhållsamhet från FN:s sida har kunnat iakttagas⁹ beträffande flera likartade konflikter i andra delar av världen, och attityden har varit betingad av likartade orsaker.

Motionärerna gör gällande att Etiopiens annektering av Eritrea inte står i överensstämmelse med FN:s ursprungliga intentioner och att situationen därför i viss mån kan jämföras med Sydafrikas annektering av Namibia.

Denna jämförelse haltar dock i åtskilliga avseenden. Att FN inte reagerade redan år 1962, då federationen upplöstes och Eritrea införlivades med Etiopien som en provins bland andra, torde sålunda få ses inte minst mot bakgrunden att beslutet härom framstod som tillkommet i ordnade former och inte som en annektering i flagrant strid mot den berörda befolkningens vilja eller mot FN:s beslut. Motståndsrörelsen fick sin verkliga styrka långt senare. Till skillnad från Namibia har Eritrea heller inte haft ställning som förvaltningsområde, med det speciella och fortlöpande ansvar från FN:s sida som denna status inneburit. Etiopiens inrikespolitik kan uppenbarligen heller inte jämföras med den sydafrikanska.

Motionärerna föreslår att riksdagen uttalar sig för ett svenskt initiativ i FN med syftet att Eritreas självständighet blir återställd. Eftersom Eritrea aldrig haft ställning som suverän stat, torde motionärerna därmed åsyfta ett återinförande av det begränsade självstyre i federation med Etiopien, som tillkom genom FN:s generalförsamlings beslut åren 1950 och 1952.

Utskottet håller dock inte för troligt att ett initiativ i FN med ens denna begränsade syftning skulle ha utsikt till framgång i dagens läge, än mindre då ett initiativ syftande till full självständighet för Eritrea. FN:s förutsättningar och möjligheter att inskrida och positivt påverka just denna konflikt förefaller sålunda för närvarande mycket små, bl. a. på grund av de intressemotsättningar som redan kommit till synes mellan länder som stöder den ena eller den andra sidan i konflikten.

Utskottet menar därför att en konstruktiv lösning av Eritreafrågan, som tar hänsyn till båda sidors legitima intressen, i varje fall för närvarande knappast kan sökas genom ett ingripande från Förenta nationernas sida utan snarare inom den regions ram där konflikten utspelas. Flera försök till medling har gjorts inom denna.

Som framgått av det föregående är Eritreakonflikten en av de mer svår-lösta. Utskottet förutsätter att regeringen med uppmärksamhet följer frågan och utnyttjar de tillfällen som må erbjuda sig för att främja en fredlig avveckling av konflikten.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund motionen 463 och hemställer att riksdagen avslår motionen 1975/76:463.

Stockholm den 30 november 1976

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: herr Hernelius, (m), fru Lewén-Eliason (s), herr Adamsson (s), fru Nilsson i Kristianstad (c), herrar Palm (s), Åberg (fp), Göransson (s), fru Jonäng (c), herr Hellström (s), fru Sundberg (m), herrar Ericson i Örebro (s), Korpås (c), fru Sigurdsen (s), herr Tarschys (fp) och fru Johansson i Nässjö (c).