

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

Europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete

Gunilla Herolf*

Inledning

Europa präglas idag av osäkerhet och oro inför framtiden. Det brittiska beslutet att lämna EU och valet av Donald Trump till USA:s president har starkt bidragit till detta. I söder tycks kriget i Syrien och flyktingsituationen vara omöjliga att komma till rätta med. Kampen om makten i Mellanöstern, Rysslands nya politik i Europa och Kinas utvidgade inflytande skapar hot av flera olika slag. Inom EU utgör terrordåd, populism och extremism stora samhällshot. Därutöver urholkas den europeiska värdegrunden av vissa EU-länders inre politik.

Detta är emellertid inte hela bilden. Opinionsundersökningar visar på ett ökat stöd för EU bland medlemsländerna. Sedan drygt ett år har det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet också fått ny fart, vilket har mötts av brett stöd bland medlemsländerna.

Hur starkt står europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inför de yttre och inre hoten? Kommer dagens enighet att bestå när de nya idéerna preciseras i konkreta förslag? Hur ska det gå med sammanhållningen i framtiden?

För att få svar på sådana frågor söker denna rapport identifiera de faktorer som tillsammans bestämmer säkerhets- och försvarssamarbetet. Syftet är att ta avstamp i den formativa perioden på 1940-talet och följa utvecklingen under de olika perioderna, och därigenom påvisa hur olika typer av hot, motsatta och sammanfallande

intressen, normer och institutioner alla bidrar till att skapa denna politik.

Omvälningar och utveckling

För Europeiska gemenskapen (EG) var målet ursprungligen att avvärja det inre hotet, fiendskapen mellan Frankrike och Tyskland. Yttre hot har också haft stor betydelse. Sovjetunionens agerande, bland annat genom Pragkuppen 1948, ledde till skapandet av Nato. Därefter bildades Warszawapakten och en lång period av kallt krig följde.

Med Berlinmurens fall 1989 inleddes en tid av stor hoppfullhet och utveckling. De länder och sovjetrepubliker som en gång varit fria länder sökte sig nu västerut. Genom Maastrichtfördraget från 1993 lades grunden till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och EG omvandlades till Europeiska unionen (EU).

De jugoslaviska krigen under 1990-talet blev en påminnelse om att vapen fortfarande användes för att lösa konflikter i Europa. För Frankrike och Storbritannien var lärdomen att Europa måste kunna agera utan USA. Mötet i den nordfranska staden Saint-Malo ledde till en kompromiss mellan å ena sidan Frankrike, som ville att EU ska agera så självständigt som möjligt från USA, och å andra sidan Storbritannien, som betonade Natos betydelse. Deras initiativ fick stöd av övriga EU-länder, vilket medförde att EU:s säkerhets- och försvarspolitik utvecklades ytterligare.

* Gunilla Herolf är fil.dr i statsvetenskap (Stockholms universitet). Hennes huvudområde är europeiskt säkerhetspolitiskt samarbete. Hon har varit senior researcher vid Utrikespolitiska institutet (UI) och Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) och är ordförande i forskarrådet för Ålands fredsinstitut. Gunilla Herolf är medlem av Kungl Krigsvetenskapsakademien (andre styresman 2010–2014). Hon har undervisat vid Stockholms universitet och Shandong University, Jinan, Kina. Gunilla Herolf har varit styrelsemedlem i Trans European Policy Studies Association (TEPSA) och i the Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) samt medlem av Wissenschaftlicher Beirat vid Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

Världen förändrades på nytt genom terroristattaken mot USA 2001. Samtidigt fanns olika uppfattningar om hur terrorism och andra nya hot skulle mötas. I mars 2003, då en koalition anförd av USA anföll Irak, var relationerna mycket dåliga mellan USA och ett antal europeiska länder. Det ledde slutligen, i december 2003, till antagandet av den europeiska säkerhetsstrategin. I den enades EU-länderna om att de stora hoten mot Europa var terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad brottslighet. De förklarade också att inget av de nya hoten var rent militärt, att hoten inte kunde tacklas med uteslutande militära medel samt att de bara kunde mötas i samverkan.

Det tidiga 2000-talet var i stort en positiv period. Relationen till Ryssland var fortsatt god och EU inledde en rad krishanteringsoperationer. Några var militära, men de allra flesta var civila och innebar bland annat gränsövervakning samt stöd till polis och domstolar som en del i uppbyggnaden av rättsstaten. Under denna period fick EU tolv nya medlemmar och Nato sju. För dessa länder gav medlemskapet såväl trygghet som den europeiska identitet de länge hade sökt. Inom EU växte dock utvidgningströtheten. EU försökte lösa problemet genom att ge så kallade partnerländer en närmare anknytning till EU, men utan löfte om medlemskap.

Lissabonfördraget från 2009 syftade till att skapa ökad effektivitet och kontinuitet inom EU. Inom säkerhets- och försvarsområdet förlorade ordförandeskapetslandet sin roll som ledare, och i stället stärktes handlingsutrymmet för den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som nu också blev vice ordförande i kommissionen.

Dagens komplicerade situation

Samtidigt som Lissabonfördraget trädde i kraft började problemen också hopa sig. Georgienkonflikten 2008 hade visat att Ryssland inte respekterade ingångna avtal. Med Vladimir Putins återkomst som president 2012 kom ett geopolitiskt tänkesätt att dominera den ryska

politiken, och partnerländerna i öst utsattes för stark press. I mars 2014 annekterades Krim och i sydöstra Ukraina inleddes ett gerillakrig. I Nordafrika och Mellanöstern startade den så kallade arabiska våren i slutet av 2010. Denna protest mot förtryck och dåliga levnadsförhållanden ledde i stället till kaos och krig, främst i Libyen och Syrien. En följd av detta har varit att ett stort antal flyktingar sökte sig till Europa, vilket därmed testade EU:s inre sammanhållning. I vissa fall har länder helt vägrat att ta emot flyktingar. Några länder har visat att de inte delar den värdegrund som Lissabonfördragets artikel 2 handlar om, bland annat respekt för domstolar och mediefrihet.

Under 2016 inträffade något som tidigare aldrig hänt EU: att en medlemsstat begär sitt utträde. Tillsammans med valet av Donald Trump har brexit skapat en osäkerhet inför framtiden. Som så många gånger förr har en svår situation lett till ett nytt initiativ och som så ofta tidigare har det kommit från Frankrike och Tyskland. Det initiativ som dominerar och hittills har fått starkt stöd är emellertid EU:s globala strategi, utarbetad av EU:s höga representant, Federica Mogherini.

EU har nu på kort tid tagit en rad beslut. Ett av de viktigaste och mest omtalade är Pesco, som står för "permanent strukturerat samarbete". Det innebär att vissa länder ska kunna inleda ett närmare samarbete med målet att förstärka unionens operativa kapacitet, genom att utveckla och delta i gemensamma försvarsrelaterade projekt. Ett annat gäller att förbättra den civila och militära krishanteringskapaciteten genom att skapa en civil/militär operativ planeringsenhet (det senare enbart för träning). Man ökar också finansieringen för att EU:s snabbinsatsstyrkor, etablerade 2007 men aldrig använda, ska kunna sättas in. En viktig del av de förändringar som sker nu är dessutom att EU och Nato kommit överens om att samarbeta på en rad områden.

Frågan är nu hur EU ska komma överens om detaljerna i dessa frågor. När det gäller Pesco önskade bland andra Frankrike och Italien att endast en liten grupp

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

länder skulle ingå. Beslutet som togs 2017 innebär att 25 EU-länder ingår i Pesco, som därmed utformades enligt tyska (och svenska) önskemål, men många beslut återstår inom detta stora samarbete.

En stor diskussionsfråga är om EU ska utvecklas i olika hastigheter. Argumentet är att det i en så stor organisation är osannolikt att alla har samma syn på utvecklingen och att de som vill mer också ska ha rätt att gå före. Bland andra Tyskland och Frankrike har varit positiva till detta. Hur det skulle utformas är emellertid oklart och det finns åsiktsskillnader även bland förslagsställarna.

Frågan är också hur ett EU där vissa länder ingår i en inre grupp ska kunna förena effektivitet med enighet. Att länder som inte får ingå i kärntruppen ska känna solidaritet i svåra frågor är inte troligt. Redan i dag fruktar man att en skiljelinje ska uppstå mellan öst och väst, när konflikten djupnar om värdegrunds- och mig-

rationsfrågor mellan å ena sidan Bryssel och å den andra Visegradsländerna (Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern). EU skulle i så fall försvagas betydligt. Risken finns dessutom att Ryssland skulle komma att utnyttja situationen.

Sammantaget visar denna rapport att europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i hög grad påverkats av yttre omvälvningar och dramatiska händelser. Med sitt ursprung i målet att förhindra krig har EU-samarbetet därefter utvecklats för att kunna möta nya hot och uppfylla gemensamma mål. Detta har lett till både utvidgning och fördjupning av EU. Samarbetet har aldrig varit enkelt och alltid byggt på såväl skilda som gemensamma intressen. Rapporten visar också att samarbetet hela tiden förändras. Ett ökande antal medlemmar och nya typer av problem skapar ständigt nya utmaningar med åtföljande diskussioner om förslag till lösningar. Om de framtida hoten vet vi inte mycket, men vi ser ett Europa som trots oro och osäkerhet försöker bemästra dem.