

Invasionen driver Ukraina närmare EU och fördjupar unionens försvarssamarbete

Ukrainakriget ställer Europa på krigsfot och kommer att förändra EU:s medlemsstater i grunden avseende de resurser som anslås till försvar och krisberedskap, men också vad gäller mentalitet och stämningsslag, enligt **Katarina Engberg**, senior rådgivare på Sieps. Var de 77 åren sedan andra världskrigets slut bara en av flera mellankrigstider i Europas våldsamma historia?

Invasionen av Ukraina har på mycket kort tid ställt EU inför nya vägval. Dels när det gäller krisberedskap och försvar, dels i fråga om Ukrainas förhållande till EU. Båda förändrar EU:s identitet och europeernas syn på sig själva.

Mer pengar till försvar

Till följd av kriget i Ukraina har EU tagit ett stort försvarspolitiskt steg genom att anslå närmare 1,5 miljarder euro till vapenhjälp åt Ukraina. Hjälpen samordnas till dels av EU:s militära stab, EUMS. Pengarna tas ur Europeiska fredsfaciliteten på totalt fem miljarder euro. Den ligger utanför långtidsbudgeten på grund av sina försvarsimplicationer och har tidigare främst använts för att finansiera Afrikanska unionens, AU:s, fredsbevarande insatser och EU:s utbildningsmissioner i Afrika. 2020, då den nya långtidsbudgeten beslutades, döptes faciliteten om från afrikanska till europeiska fredsfaciliteten då bland annat Polen argumenterade för att den skulle kunna användas också i EU:s östra grannskap. Vidare tillkom en inledningsvis kontroversiell funktion som skulle göra det möjligt att både låna ut och köpa in nödvändig skyddsutrustning till de ofta dåligt skyddade afrikanska fredsbevarare som EU utbildade. Den nya funktionen har med turbohastighet fått sin tillämpning i form av vapenhjälp till Ukraina.

Stora resurser anslås också av medlemsstaterna till de nationella försvarerna, i enlighet med annexet till det 2017 beslutade permanenta strukturerade försvarssamarbetet PESCO, och Natos mål att 2 procent av BNP ska gå till försvar. Mest anmärkningsvärt för den europeiska förändringen är Tyskland, som med sitt mål att anslå 2 procent av BNP till försvaret får en tredjeplacering i tio-i-topplistan över världens största försvarsgifter, efter USA

och Kina och före Ryssland. En särskild fond om 100 miljarder euro ska användas för att täppa till håll i den underfinansierade tyska försvarsmakten. En miljard euro anslås till vapenhjälp åt Ukraina. Minst lika viktig är emellertid den förändrade tyska mentaliteten. Känslan av hot mot Tyskland har i ett slag fått landet att revidera ambitionen om fredlig samverkan med Ryssland och övervinna den försvarspolitiska tveksamhet som ansvaret för det andra världskriget lämnat efter sig i form av bland annat en utbredd pacifism.

Resursförstärkningarna lär påverka materielsamarbetet inom EU som via Europeiska försvarsfonden, EDF, på drygt 7 miljarder euro, och PESCO ska bidra till samordningen av forskning och utveckling inom en fragmenterad europeisk materielmarknad där nationella producenter ofta favoriseras. EU och Storbritannien lägger tillsammans ungefär lika mycket pengar på försvar som Kina, men samordningen mellan de gamla europeiska nationalstaternas försvar är begränsad.

Försvarsgarantier

I syfte att stärka Finlands och Sveriges olika försvarssamarbeten i ett försämrat säkerhetsläge, har de svenska och finländska statsministrarna tillskrivit sina kollegor i Europeiska rådet och påmint dem om Lissabonfördragets artikel 42.7 om solidaritet vid väpnat angrepp. Finland har sedan en längre tid velat operationalisera artikeln medan en del länder i Central- och Östeuropa bromsat då de fruktat att detta skulle undergräva de amerikanska säkerhetsgarantierna och därmed artikel V i Natos Atlantfördrag. I den strategiska kompassen,¹ som det Europeiska rådet ställde sig bakom den 24–25 mars, sägs att ingen ska betvivla unionens beslutsamhet

¹ The European External Action Service, EEAS, 2022, Brussels, A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

när det gäller att svara på en aggression mot en av dess medlemmar. EU ska fortsatt investera i det ömsesidiga bistånd som ligger till grund för denna paragraf. I några portalmeningar fastslås att en mer krävande global situation innebär att EU måste ta ett ökat ansvar för europeisk säkerhet. Unionens roll i förhållande till Nato beskrivs som komplementär.

Artikel 42.7 och artikel 222, som avser krisberedskap, ska operationaliseras genom scenariebaserade planeringar och övningar. Artikel 222 beskriver den solidaritet som EU:s medlemmar ska visa varandra om någon drabbas av naturkatastrofer eller storskalig terrorism. För båda artiklarna gäller att de kan aktiveras av enskilda medlemsländer som då formulerar sina specifika behov. De andra medlemsländerna tar ställning till i vad mån de kan bidra. EU:s krisberedskap har utvecklats under de senaste åren under trycket av omvärldsförändringarna. Skydd mot cyberhot, energisäkerhet och försörjningsberedskap vad gäller livsmedel och medicinsk skyddsutrustning är exempel på detta. Ukrainakriget har inskräpnt krisberedskapens betydelse inte bara i kris utan också i krig samt att förhållandet mellan det ena och det andra är glidande.

Ett förändrat säkerhetsläge

Asymmetrierna i de europeiska säkerhetsarrangemangen minskar. Under trycket av Ukrainakriget har det transatlantiska samarbetet mellan EU och USA och med Nato förstärkts. Danmark har beslutat genomföra en folkomröstning i juni om landets undantag från EU:s försvarssamarbete och i Norge aktiveras EU-debatten. I Finland och Sverige pågår parlamentariska processer i syfte att bedöma ländernas förhållande till Nato.

Det sägs ofta att Rysslands aggression mot Ukraina syftar till att förändra den europeiska säkerhetsordningen. Det stämmer så till vida som att krigets utgång avgör om Ryssland kan återupprätta en del av sitt imperium med tillhörande intressesfärer, eller, tvärtom, om Ukraina i huvudsak kan bevara sin suveränitet och tillsammans med Moldavien gradvis integreras med Europeiska unionen så som redan skett med elförsörjningen. Vid sitt besök i Kiev den 8 april överlämnade EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen ett frågeformulär till Ukrainas president Volodymyr Zelenskyy.² Svaren ska ligga till grund för kommissionens bedömning av Ukrainas

möjlighet att bli kandidatland i enlighet med den ansökan om medlemskap som Ukraina lämnade in den 28 februari. Det finns olika uppfattningar inom unionen vad avser snabbheten i processen. Insikten om Ukrainas sedan tidigare stora reformbehov, och nu tillkomna återuppbyggnadskostnader, balanseras mot behovet av att visa solidaritet och EU:s egenintresse av att stabilisera Ukraina.

Om Ryssland lyckas med att undergräva Ukrainas suveränitet kommer européerna att tvingas leva med fortsatt oro för nya angrepp. Om Ukraina kan bevara sin suveränitet och gradvis integreras med Europeiska unionen kan ett första steg tas mot att dränera också Europas östra halva på den stormaktspolitiska rivalitet som ödelagt Europa upprepade gånger, men som reglerats till sin västra del genom EU där gamla stormaktskontrahenter förvandlats till samarbetspartner. Även under en sådan mera gynnsam utgång av kriget kommer EU att via Ukraina få en sårbar gräns med Ryssland, särskilt om kriget avslutas med en frusen konflikt och utan ett formellt fredsavtal. För en slutlig reglering av östra Europa krävs ”bara” att Ryssland upphör med att vara ett imperium och blir en demokrati.

Utformningen av den framtida europeiska säkerhetsordningen kommer inte att avgöras enbart i Europa utan också av de globala maktförhållanden som tar form i en värld med relativt minskat västligt inflytande. Kinas stöd till Ryssland utgör det mest konkreta exemplet på en antivästlig front. Och som omröstningarna i Ukrainafrågan i FN visat, föredrar viktiga länder som Indien och Sydafrika att lägga ner sina röster när Ryssland ska fördömas, även om den ryska arméns förmodade krigsbrott i Kiev förorter föranlett en del beklaganden. Ukrainakriget tjänar som katalysator för en ny världsordning där stora delar av den globala opinionen avvaktar utgången av vad som förefaller vara ytterligare ett våldsbrott i Europas konfliktfyllda historia.

EU står inför den krävande uppgiften att försöka stabilisera läget i östra Europa genom en gradvis integrering av Ukraina och Moldavien. Vidare måste EU snabbt komplettera de politiska och ekonomiska pelarna med ett förstärkt samarbete för krisberedskap och försvar. En hårdnande omvärld tvingar européerna att återta en identitet de hoppat lämna bakom sig.

² European Commission, Statement by President von der Leyen with Ukrainian President Zelensky at the occasion of the President's visit to Kyiv https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/statement-president-von-der-leyen-ukrainian-president-zelenskyy-occasion-presidents-visit-kyiv-2022-04-08_en