

EU och Natos gemensamma deklARATION: Tätare samarbete än någonsin

EU och Nato publicerade den 10 januari sin [tredje gemensamma deklARATION](#). Sieps seniora rådgivare **Katarina Engberg** har läst den och känner igen många av portalmeningarna från [2016](#) och [2018](#) års deklARATIONer. Nytt är beslutsamheten att solidariskt stödja Ukraina och stå emot den ryska aggressionen. Kina beskrivs som en säkerhetsutmaning. Samarbetet avseende kritisk infrastruktur och försvar mot cyber- och hybridhot betonas.

Det organiserade samarbetet mellan EU och Nato är mer än [20 år gammalt](#), bland annat i form av den gemensamma kapacitetsgruppen, men har länge hämmats av asymmetrier mellan de båda organisationerna. En viktig sådan har varit Turkiets (Nato-, men inte EU-medlem) och Cyperns (EU-, men inte Nato-medlem) ömsesidiga blockeringar av kontakterna mellan de båda organisationerna.

En annan utmaning har varit att definiera relationen mellan försvarsalliansen Nato och det politisk-ekonomiska EU med sin växande försvarspolitiska dimension. Portalmeningarna som reglerar förhållandet mellan de båda är sedan länge fastställda, bland annat i Lissabonfördragets artikel 42.7 om solidaritet vid väpnat angrepp:

Åtagandena på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den insats som genomför den.

På samma sätt återfinns nyckelmeningarna om att de båda organisationernas försvarsansträngningar ska vara interoperabla, komplementära och ömsesidigt förstärkande sedan tidigare i en rad dokument, bland annat den fransk-brittiska [St Malo-överenskommelsen](#) från 1998 som gav skjuts åt EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Att tillämpa portalmeningarna i praktiken har dock varit svårare och ofta handlat om hur den transatlantiska relationen ska definieras, med varierande tolkningar på respektive sida om Atlanten och i olika europeiska länder.

En transformativ verklighet

Den ryska aggressionen mot Ukraina har varit klagörande i en rad avseenden. Natos betydelse som grund för medlemmarnas kollektiva försvar har bekräftats. I den nya EU-Nato deklARATIONen står solidariteten med Ukraina i centrum och vikten av de transatlantiska banden, inklusive ett närmare samarbete mellan Nato och EU, betonas. Formuleringarna fanns med redan i EU:s [strategiska kompass](#), som antogs i mars i fjol, och Natos nya [strategiska koncept](#) som antogs i juni. Dokumenten hade noggrant samordnats med varandra. EU hade i den nya deklARATIONen önskat se en skrivning som tydligare lyft fram institutionens försvarspolitiska roll i Ukraina-kriget, vilket avvisades av Nato. Detta var en av flera orsaker till att det tagit ett och ett halvt år att få fram deklARATIONen. Effekten av Ukraina-kriget och önskan att samordna de ovan nämnda dokumenten två andra.

Med Natos nya strategiska koncept kom också ett utpekande av Kina som en utmaning mot alliansens intressen, säkerhet och värderingar. USA fick därmed genomslag för en tydlig beskrivning av Kina som motståndare i viktiga avseenden.

I punkt 5 i den nya deklARATIONen sägs att vi lever i en tid av allt större strategisk tävlan. Kinas tilltagande självhävdelse ("assertiveness") och policyer utgör utmaningar som måste bemötas. EU har i egna dokument, exempelvis den strategiska kompassen, beskrivit Kina som en systemrival ("systemic rival"), men att överföra denna typ av skrivningar till ett dokument gemensamt med en försvarsallians är en positionsförskjutning som skett först efter noggrant övervägande från EU:s sida. Vid sitt besök i Beijing förra året betonade den tyske förbundskanslern Olaf Scholz att han inte vill se en ekonomisk isär-

koppling mellan Kina och väst, en vanlig uppfattning bland handelsberoende européer.

I punkt 4 beskrivs ”auktoritära aktörer” som en utmaning mot EU:s och Natos intressen, värderingar och demokratiska principer. De sägs använda politiska, ekonomiska, teknologiska och militära medel för att uppnå sina mål. Också på denna punkt kan man anta att det finns viktiga nyansskillnader i sättet att beskriva motsättningen mellan demokratier och auktoritära stater, som två uppdragna frontlinjer eller ett mera uppbrutet fält av friktioner och spänningar.

Konkurrens, arbetsfördelning och sammangjutning

EU:s komparativa fördel när det gäller att på basis av unionens ekonomiska integration utveckla militär kapacitet och förmågor är sedan tidigare erkänd i princip, men man har ofta stött på patrull när europeiska och amerikanska försvarsindustriella intressen skurit sig. Frågan har till dels reglerats, exempelvis vad gäller amerikansk industris möjlighet att bjuda på projekt inom den europeiska försvarsfonden, EDF. EU:s deklarerade ambition att bevara den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen utsätts för press när européerna under tryck av det försämrade omvärldsläget i hast ska bygga upp sin försvarsförmåga. Snabbt tillgänglig amerikansk materiel inköps ofta på bekostnad av långsiktiga och multilaterala europeiska samarbetsprojekt.

Unionens finansiella muskler utgör en annan uppenbar fördel och 1,5 miljarder euro har avsatts i långtidsbudgeten för så kallad militär mobilitet, det vill säga en anpassning av civil infrastruktur som broar och vägar till militära krav. Sådana krav uppehölls under kalla kriget, men är nu eftersatta.

Kampen mot hybrid- och cyberhot har utgjort ett tidigt identifierat samarbetsområde mellan EU och Nato och gemensamma övningar har hållits. Unionen innehar på detta civil-militära område många komparativa fördelar och kan genom lagstiftning direkt påverka medlemsstaternas strukturer. I Natos nya strategiska koncept sägs att cyber- och hybridoperationer, om de uppnår en viss nivå, kan utlösa artikel 5 om solidaritet vid väpnat angrepp i Atlantfördraget. På EU:s sida har man i övningar på motsvarande sätt testat artikel 42.7 mot möjliga hybrid- och cyberhot. Detta område utgör ett exempel på att samarbetet mellan Nato och EU

inte begränsar sig till komplementära, i meningen separata funktioner, utan även tar formen av sammangjutning på områden som definieras som kollektivt försvar, om än inte i form av traditionellt, territoriellt försvar.

Samhällelig resiliens

Förutom vidareutveckling av tidigare identifierade samarbetsområden, pekar den nya EU-Nato deklARATIONEN ut samhällelig resiliens som ett särskilt viktigt sådant. Ukrainakriget ger dagliga exempel på betydelsen av att försvara kritisk infrastruktur och på bredden mobilisera civilsamhällets motståndskraft mot de medvetna ryska angreppen på denna. EU:s nya CER-direktiv beskriver de många centrala samhällsfunktioner vars resiliens ska testas. Dit hör bankverksamhet, hälso- och sjukvård, avlopp och offentliga tjänster. Flera av dessa funktioner ingår också i Natos så kallade ”base line requirements” som ska mötas av medlemsländerna. Nato och EU har i spåren av attentatet mot Nord Stream 2 bildat en gemensam ’task force’ för skydd av kritisk infrastruktur. De två organisationernas arbete på detta viktiga område är ett annat exempel där komplementariteten slår över i funktionell sammangjutning.

En gemensam front

Det existentiella hot som den ryska aggressionen mot Ukraina utgör också mot väst, har i ett slag ersatt teoretiska diskussioner om definitionen av förhållandet mellan EU och Nato med ett febrilt arbete med att stärka den gemensamma fronten. I ett försämrat omvärldsläge, men gynnsamt politiskt läge för den transatlantiska relationen, har samsyn och samarbete utvecklats. Alliansens betydelse som grund för medlemmarnas kollektiva försvar har bekräftats. Det kollektiva försvaret omfattar inte bara territoriellt försvar utan också försvar mot cyber- och hybridhot som nått en viss nivå. Just på de senare områdena kan samarbetet mellan EU och Nato beskrivas i termer av sammangjutning snarare än komplementaritet.

Den tredje, och nya, gemensamma EU-Nato deklARATIONEN ger uttryck för den samsyn som uppstått efter den ryska aggressionen mot Ukraina och präglas av en strävan att smida medan järnet är varmt och enigheten oanfrätt. Närmast återstår att omsätta den principiella deklARATIONEN i en plan (”Road map”) för praktisk tillämpning. Huvudansvaret för detta ligger på Bryssel-institutionerna, med ordförandeskapet på medhörning.