

Europeiska rådet om försvar– slutsatser och resultat

Anna Sundberg och Philip Lagerdahl (praktikant)

I december 2013 samlades EU:s stats- och regeringschefer för att vid Europeiska rådets möte diskutera försvarsfrågor och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). När mötet nu kan utvärderas och slutsatserna¹ analyseras kan det konstateras att mötet inte bjöd på några överraskningar men i flera avseenden ger utrymme för en potentiell nystart av GSFP. Händelseutvecklingen i Ukraina sätter emellertid slutsatserna i ett nytt sken. Frågan är vilken betydelse mötet egentligen har men också hur implementeringen av mötets slutsatser påverkas av Ukraina.

Försvarsfrågan som efter många år nått högst på Europeiska rådets dagordning fick kämpa om utrymme för att inte överskuggas av till synes mer akuta ämnen som ekonomin i eurozonen och EU:s bankunion. EU:s medlemmar lyckades emellertid samlas kring ett antal beslut och bland dessa kan särskilt nämnas att det under 2014 ska tas fram ett ramverk för EU:s politik för cyberförsvar och en maritim säkerhetsstrategi. Europeiska rådet uppmanar också medlemsstaterna att samarbeta kring konkreta förmågeprojekt på fyra områden som rör utveckling av drönare, lufttjäningskapacitet, satellitkommunikation och cyberfrågor.

Innan mötet underströks i framför allt forskarkretsar behovet av en djupgående strategisk diskussion om EU:s roll på försvarsområdet och vikten av att medlemsstaterna slutar att väja för de stora frågorna. Förväntningarna var mycket låga på att Europeiska rådet vid sitt möte skulle lansera en ny säkerhetsstrategi för att ersätta den alltmot föråldrade ESS från 2003. Ett första steg som togs mot en möjlig strategiöversyn är att den höga representanten tillsammans med kommissionen getts i uppdrag att till 2015 analysera omvärldsläget och vilka utmaningar och möjligheter som unionen står inför.

När det gäller mötets resultat i övrigt måste det ses i ljuset av att det senaste Europeiska rådet om försvar genomfördes 2008. Det är positivt att försvarsfrågan nu har behandlats på den högsta politiska nivån i EU efter ett så långt uppehåll. Trots att processen inför mötet rymde mycket besvikelse och frustration över att diskussionerna sällan blev så dynamiska som många önskat har förarbetet inte varit förgäves. Såväl

på nationell nivå som inom EU:s institutioner och bland grupper av medlemsstater har försvarsfrågan stötts och blötts mer än tidigare. Rapporter och icke-papper har producerats där brister analyserats och förslag presenterats. Positivt är också att Europeiska rådet i slutsatserna pekar ut en riktning, med flera tydliga deadlines och åtaganden. Slutsatserna är ingen slutpunkt och såväl den höga representanten, kommissionen och Europeiska försvarsbyrån tilldelades uppgifter att lösa inom utsatt tid. Man vill säkra att frågan hålls levande och att den diskuteras med större regelbundenhet. Europeiska rådet kommer således att vid sitt möte i juni 2015 återkomma till försvarsfrågan och sammanställa de framsteg som gjorts samt staka ut den fortsatta vägen framåt.

För första gången gavs dessutom NATO:s generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen tillfälle att tala i samband med Europeiska rådet. Detta passar väl in i mötets fokus på europeiskt försvar i en vidare bemärkelse än enbart GSFP och den strävan efter insyn och komplementaritet som slutsatserna ger uttryck för. Däremot fick de medlemsstater som försökte driva igenom att mötesslutsatserna skulle innehålla en skrivning om NATO som den främsta försvarsorganisationen i Europa inte igenom sin vilja. Länder som Storbritannien, Cypern och Bulgarien fick här vika sig bland annat med hänvisning till att alla EU:s medlemmar inte ingår i alliansen.

De många åtgärder som initierats vid mötet kommer inte att implementeras och förverkligas utan engagemang och vägledning. Detta har länge varit en bristvara i GSFP. Inför mötet har förvisso berörda delar av EU:s institutioner varit mer aktiva än tidigare och genom att dessa aktörer i slutsatserna har tilldelats specifika uppgifter att genomföra

¹ Europeiska rådet 19-20 december 2013, *Slutsatser*, Bryssel den 20 december 2013 EUCO 217/13.

finns förväntningar från medlemsstaternas sida på att engagemanget ska bestå. Men det är svårt att sia om i vilken utsträckning så kommer att ske. Under 2014 är flera förändringar att vänta på nyckelposter i EU-hierarkin. Förutom att EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso och de 28 kommissionärerna ska bytas ut, så ska den höge representanten Catherine Ashton och Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy ersättas. Även utanför EU sker stora förändringar då både NATO och FN ska få ny generalsekreterare. Detta kan påverka tillsättningen av personer eftersom det ofta tas hänsyn till vilket land som fått en annan hög post. De personer som utses i EU kan spela en avgörande roll för GSFP:s utveckling och uppföljningen av slutsatserna under förutsättning att de väljer att lägga stor vikt vid frågan och samtidigt får det manöverutrymme som krävs av medlemsstaterna.

Utvecklingen på försvarsområdet kommer dock ingenstans utan engagerade medlemsstater. Inte heller i detta avseende innebar mötet några överraskningar. Inget enskilt land eller grupp av länder utmärkte sig genom att kliva fram och ta på sig en mer aktiv roll än andra. Dynamiken mellan EU:s tre största medlemsstater känns också bekant. Mötets slutsatser speglar väl det faktum att Frankrike, Tyskland och Storbritannien har flera gemensamma intressen i GSFP men att grundläggande åsiktsskillnader fortfarande finns. De tre är överens om att försvarssamarbete är viktigt och att GSFP måste utvecklas för att bli effektivt, men inte hur och i vilken omfattning.

När det gäller Frankrike, det land som innan mötet oftast pekades ut som den mest självklara ledaren för GSFP, tycktes president Hollande vara mer ambitiös än på länge i EU-sammanhang. Till del speglar det frustrationen som finns hos Frankrike över ointresset hos andra medlemsstater för att bidra till internationella insatser liknande den Frankrike genomför i den Centralafrikanska republiken. Ett franskt förslag om att skapa en permanent fond för att bidra till finansiering av framtida insatser som enskilda stater genomför stötte dock på motstånd från bland annat Tyskland och Storbritannien. Mötet enades endast om att en översyn ska göras. Frankrike och Tyskland hade redan i

somras utlovat en återlansering av den i EU-sammanhang traditionella fransk-tyska motorn och länderna planerar att utöka sitt samarbete kring drönare. Det är emellertid tydligt att vi inte kan förvänta oss någon ny energi i relationen. Tyskland intog ingen pådrivande roll vid mötet utan den tyska tyngdpunkten ligger även fortsatt i att säkra den europeiska ekonomin.

Storbritanniens premiärminister David Cameron valde att tydligt markera sin position genom att betona att han personligen skulle blockera en ökad försvarsroll för EU på bekostnad av NATO och enskilda staters självbestämmande. En käpphäst var att enbart stater kan ha militära förmågor, inte EU:s institutioner. Hans utspel fick stort genomslag, inte minst i brittisk press. Kritiken från EU-kommissionen och Frankrike lät inte vänta på sig. Argumenten gick ut på att den brittiske premiärministern bara slog in redan öppna dörrar i syfte att tjäna inrikespolitiska poäng hos den EU-kritiska hemmaopinionen. Det är ingen som föreslår skapandet av en EU-armé.

Mötet blev sammantaget inte epokgörande och slutsatserna har inte heller fått något större genomslag i debatten. Krisen i Ukraina kan i det akuta krisskedet sätta GSFP under hård press och avslöja dess bräcklighet och de olika intressen som finns. Sett i ett längre tidsperspektiv kan de beslut som har fattats vid mötet i december ändå ses som en försiktig nystart och ett avstamp. Besluten ligger väl i linje med vad många har efterlyst och om de genomförs till fullo kommer de att stärka delar av förmågan. Ukrainakrisen kommer också medföra att försvarsfrågan med stor sannolikhet behåller sin plats högt upp på dagordningen i EU. Krisen kan bli en, om än ovälkommen, hävstång för fördjupat samarbete och fler gemensamma satsningar som bidrar till att slutsatserna uppfylls.

Anna Sundberg & Philip Lagerdahl (praktikant)