

# Europas stormakter i ett säkerhetspolitiskt vägskäl – följderna för Sverige

Johan Eellend, Madelene Lindström, Niklas Rossbach och Anna Sundberg

**I takt med att den europeiska säkerhetsordningen har utmanats så har Europas tre stormakter tvingats revidera sina säkerhetspolitiska ställningstaganden. Den främsta orsaken är Rysslands aggressiva agerande. Men även andra utmaningar, såsom kriget i Mellanöstern och de migrationsströmmar som dessa har givit upphov till, har satt Europa på prov. Vad kommer dessa utmaningar att innebära för Europas säkerhet? Hur kommer Europas tre stormakter – Frankrike, Storbritannien och Tyskland – att hantera dessa? Kommer det att ske genom bilateralt samarbete, inom ramen för EU och Nato, eller enskilt? Och slutligen, vad kommer detta att medföra för den svenska säkerhetspolitiken?**

## UTMANINGAR I SVERIGES NÄROMRÅDE

Den europeiska säkerhetsordningen har utmanats av Rysslands illegala annektering av Krim och Rysslands aktiva roll i striderna i östra Ukraina. Detta har medfört ett ökat säkerhetspolitiskt spänningsläge i norra och östra Europa som har fått Nato att åter betona behovet av att försvara dess medlemsstaters territorium. Några tecken på detta är att Nato ökat sin övningsverksamhet och att alliansen vid toppmötet i Wales 2014 beslutade att inrätta en särskild snabbinsatsstyrka, Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). I norra Europa har de ökade spänningarna också medfört att till exempel Tyskland – som tidigare betraktade Östersjöområdet som Europas lugna hörn – åter har börjat visa området ett större säkerhetspolitiskt intresse. Vissa hävdar till och med att situationen i Europa utgör ett nytt kallt krig. Men till skillnad från det kalla kriget så står inte Europa inför en stark ideologisk motståndare, utan utmanas istället av en lång rad kriser och konflikter med olika ursprung.

De omfattande konflikterna i Syrien och Irak har skapat oro vid Europas södra gränsområden och har även bidragit till ökade flyktingströmmar till Europa. Dessutom kan dessa konflikter ytterligare försämra Europas säkerhetspolitiska läge om till exempel ISIS får ett starkare fotfäste i Nordafrika. Hur förutsättningarna för att hantera den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet kan komma att påverkas av dessa kriser beror till stor del på vilka prioriteringar som Europas stormakter gör och på vilket ledarskap de kan visa.

Genom den ryska utmaningen erfar Europa det största yttre hotet mot sin säkerhet på decennier, samtidigt som den europeiska integrationen är satt under hård press. Det ryska agerandet har medfört att de europeiska stormakterna betraktar Ryssland som ett säkerhetspolitiskt problem och som ett möjligt hot, men de har samtidigt inte utvecklat en fullt ut gemensam hållning gentemot Ryssland och de utmaningar som den europeiska säkerhetsordningen har ställts inför. De vägval som stormakterna gör i framtiden kommer att ha en avgörande betydelse för hur den tilltygade europeiska säkerhetsordningen kommer att omhändertas. Sverige måste därför vara uppmärksam på dessa förändringar för att kunna orientera sig och göra egna vägval.

## EN FRAMTIDA EUROPEISK GEOPOLITISK BÖRDEFÖRDELNING

Även om det är mindre sannolikt skulle en uppdelning av det geografiska och tematiska ansvaret för Europas säkerhet kunna bli resultatet av de europeiska stormakternas försök att hantera de olika utmaningar som Europa står inför. I situationer där diplomatiska ansträngningar och ekonomiska sanktioner är Europas förstahandsval för att hantera en konflikt framstår Tyskland som Europas ledande nation. Samtidigt kräver de flesta av Europas utmaningar ett ökat samarbete mellan länderna. I en ständigt föränderlig värld kan stormakterna också snabbt tvingas ta ansvaret för nya hot vilket kan leda till att de måste förändra sitt fokus. Detta innebär att mindre stater, vare sig de är

medlemmar i Nato eller inte, långsiktigt måste räkna med att ta ett större ansvar för sin egen säkerhet.

EU agerar för närvarande på politisk nivå för att hantera och möta de utmaningar som Ryssland har ställt unionen inför. Europas tydligaste svar har blivit ekonomiska sanktioner, men genom dessa tycks EU också ha nått gränsen för sin förmåga. Det är dock möjligt att ett ökat intresse för den gemensamma säkerheten på ett mer konkret sätt kan komma att avspeglade sig i den säkerhetsstrategi som skall antas inom EU under 2016.

I militära kriser på stora avstånd kommer dock Frankrike och Storbritannien, som Europas ledande militära makter, att ta ledningen, särskilt om Nato måste fokusera på medlemsländernas försvar. Båda länderna strävar också efter att behålla sin militära förmåga att agera även utanför Europas gränser. Frankrike sätter i detta sammanhang ett stort värde på sina baser i Afrika. Storbritannien har å sin sida beslutat att inrätta en flottbas i Persiska viken, vilket innebär att landet åter får en tydlig och kontinuerlig militär närvaro öster om Suez. Den geografiska ambitionen och räckvidden i Tysklands framtida säkerhetspolitik är starkt kopplad till landets globaliserade ekonomi och behovet av tillgången på råvaror och öppna handelsvägar. Detta kan återigen ändra balansen mellan de europeiska stormakterna och indirekt leda till en ansvarsfördelning dem emellan.

Samtidigt växer Natos betydelse för att möta de säkerhetspolitiska utmaningarna i Nordeuropa. Men det finns också viktiga transatlantiska frågor som sträcker sig bortom Nato. Om det frihandelsavtal – det transatlantiska handels- och investeringspartnerskapet (TTIP) – som nu är föremål för förhandlingar mellan USA och EU – antas, kommer de transatlantiska banden att stärkas ytterligare. Initiativet kan ses som USA:s ekonomiska svar på de problem som landet ställs inför i en multipolär värld. USA förlitar sig inte heller lika mycket på de anglo-amerikanska förbindelserna som man tidigare gjort. Istället ser man allt oftare Tyskland som sin partner i frågor om europeisk säkerhet och stabilitet.

En mer effektiv framtida fördelning av bördorna i Europa hänger på en mer balanserad fördelning

mellan EU och Nato och deras medlemsländer, och då särskilt de tre största europeiska medlemmarna. Det skulle medföra att EU utvecklade ett bredare spektrum av säkerhetspolitiska verktyg, inklusive militära instrument som snarare kompletterar än konkurrerar med Natos instrument. Det skulle också leda till mer solid mellanstatlig koordinering av policy och prioriteringar mellan Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

### **SAMORDNINGSSVÅRIGHETER – STORMAKTERNA GÅR SIN EGEN VÄG**

Trots det överhängande behovet av att samarbeta kring Europas säkerhetspolitiska utmaningar kan de tre stormakterna komma att göra olika prioriteringar och tillämpa olika strategier för att hantera de problem som de ställs inför. Detta medför att gemensamma utmaningar riskerar att sakna gemensamma svar. Förutom detta kan stormakterna själva också försvåra för gemensamma ansträngningar. Tysklands strävan efter att lösa konflikter genom icke militära metoder kan möta motstånd från de övriga länderna om de anser att en situation kräver ett militärt ingripande. Även Storbritanniens kommande folkomröstning om landets fortsatta medlemskap i EU kan orsaka problem för Europas sammanhållning och förmåga att hantera gemensamma utmaningar.

Storbritannien har inte varit en ledande säkerhetspolitisk aktör i Europa under de senaste åren och har till exempel inte deltagit i Minskförhandlingarna med Ryssland om Ukraina. Landet kommer inte att gå tillbaka till ett business-as-usual i sin relation till Ryssland. Efter att det brittiska parlamentet röstade emot en intervention i Syrien 2013 har Storbritannien också varit mer ovilligt att ta på sig en militär roll inom andra områden. Den viktigaste orsaken till Storbritanniens låga utrikespolitiska profil är dock att regeringen är upptagen av inhemska problem så som landets sammanhållning. Om Storbritannien skulle lämna EU skulle det förmodligen kunna leda till att unionen mellan England och Skottland upplöses, samtidigt som det kommer att ställa till med betydande problem för den europeiska integrationen och det brittisk-franska försvarssamarbetet. För att

mildra de säkerhetspolitiska effekterna är det troligt att Storbritannien skulle sträva efter att stärka sitt bidrag till Nato.

Med tanke på dessa omständigheter är det svårt att tänka sig att en fördelning av de geopolitiska bördorna växer fram i Europa. Det är snarare sannolikt att vi får se tre stormakter som rör sig i delvis olika riktningar; men samtidigt kan det också finnas andra alternativ.

### **ETT ALTERNATIV – NYTT LEDARSKAP “MADE IN GERMANY”**

EU:s svar på den ryska annekteringen av Krim visar till vilken grad och på vilket sätt de europeiska stormakterna är villiga att utöva sitt ledarskap. Inledningsvis lyckades inte EU:s medlemsstater enas kring gemensamma sanktioner. Storbritannien har förordat en hårdare linje gentemot Ryssland medan Frankrike och Tyskland strävat efter att med sina diplomatiska förbindelser och sina tidigare goda relationer till Ryssland som grund kombinera dialog med sanktioner. Ett sådant angreppssätt har länge varit utmärkande för den tyska diplomatin.

Under den ekonomiska krisen som tog fart 2008 stärkte Tyskland sin ekonomiska ställning i förhållande till de flesta andra europeiska stater. Tysklands ekonomiska styrka och vilja att hålla samman EU ledde till internationella förväntningar om att landet även skulle ta en ledande position i relationerna med Ryssland. Dessa förväntningar sammanföll med den tyska regeringens nya ambitioner att föra en mer aktiv säkerhetspolitik.

Europas stormakter kan även, på lång sikt, förväntas dra åt olika håll. I själva verket strävar Frankrike efter att upprätthålla sin ledande stormaktsroll inom många områden utanför Europa – i Afrika och i Mellanöstern – samtidigt som den franska staten kämpar mot islamistisk terrorism inom landet. Frankrike har varit öppet för att de fransk-tyska relationerna som tidigare främst setts som en motor för europeisk integration nu också används i förhållandet till Ryssland. Men Frankrike vill samtidigt inte överge sin egen ledande roll i Europa och kommer inte nödvändigtvis att välkomna den förändring av maktbalansen som följer av Tysklands ökade ekonomiska styrka.

Sammanfattningsvis har de tre stormakterna olika inflytande över hur den europeiska säkerheten utformas. Storbritannien riskerar att undergräva den europeiska integrationen, och Frankrike fortsätter sina traditionella stormaktsåtaganden utanför Europa, medan Tyskland får en allt tydligare roll på kontinenten. Dessa val får konsekvenser för alla allierade och partners i Europa.

### **FÖLJDER FÖR SVERIGE**

I korthet kommer de val som stormakterna gör att ha en avgörande betydelse för hanteringen av Europas säkerhet, vare sig det är från ett EU- och Nato-perspektiv eller från medlemsländernas perspektiv. De tre stormakterna kan antingen agera ensamma, genom andra eller tillsammans. En lång rad faktorer kommer att ha betydelse för dessa val. En av dessa är i vilken utsträckning USA kommer att utöva ett tydligt ledarskap och i vilken grad de europeiska stormakterna är villiga att följa detta. Kommande kriser kommer att visa vilka säkerhetspolitiska val Europas stormakter är beredda att göra.

Ett mindre troligt, men en från många perspektiv önskvärd utveckling, skulle vara en större säkerhetspolitisk samsyn i Europa. Men det finns också begränsningar i hur Europa kan möta framtida hot då just Tyskland är mycket försiktigt med att tillgripa militära medel. Oavsett vilka frågor som driver stormakternas säkerhetspolitiska prioriteringar så står de dock alla inför ett vägskäl. De säkerhetspolitiska utmaningarna är stora och utvecklas snabbt. Att stormakternas vägval därtill är svåra att förutse gör osäkerheten för övriga stater ännu större.

I dagsläget visar alla de tre europeiska stormakterna ett intresse för säkerheten i Sveriges närområde och bidrar också på olika sätt till att stärka den. Som en bärande del av Nato prioriterar stormakterna åter det militära försvaret av det egna territoriet framför internationella operationer. Stormakterna har också slutit upp bakom EU:s utrikespolitiska linje genom att delta i sanktionerna mot Ryssland. Detta engagemang kan dock komma att förändras. Det är viktigt för Sverige och de övriga Östersjöstaterna att stormakterna fortsätter att ge regionen uppmärksamhet så länge Ryssland utmanar den europeiska säkerhetsarkitekturen.

Det är i sammanhanget också viktigt att följa hur stormakterna använder sig av EU och Nato, då dessa organisationer alltjämt har en central betydelse för att bygga Europas säkerhet, och kommer att influeras av stormakternas framtida val och handlingar.

Om de europeiska stormakterna skulle skifta sitt fokus behöver Sverige och de övriga staterna runt Östersjön komplettera Tysklands inflytande i regionen med ett tydligt engagemang från någon annan europeisk stormakt. Denna strävan skulle ha många likheter med hur Sverige idag utökar sitt bilaterala samarbete med USA. Ett närmare samarbete med Storbritannien är en tänkbar sådan lösning. Rysslands ökade aktivitet i Östersjöområdet och Natos ansvar för dess medlemmar i regionen är den troligaste anledningen för ett sådant engagemang. Storbritannien kan uppmuntras att ta sig an en tydligare stormaktsroll och ta ledningen för Nato-medlemmarna i Östersjöområdet. Detta är någonting som Storbritannien kan finna särskilt lockande för att stärka landets position efter ett eventuellt brittiskt utträde ur EU. Om två av Europas tre stormakter är engagerade i norra Europa ökar det sannolikheten för att Nato fortsätter att uppmärksamma utvecklingen i regionen.

Frankrike är den stormakt som har minst intresse för Östersjöområdet och är därför den minst sannolika säkerhetspolitiska aktören i regionen. Men även Frankrike vill fortsätta vara en ledande europeisk stormakt. Landet är också en sannolik samarbetspartner för Sverige och andra östersjöstater som vill delta i militära operationer utanför Europa, vilket skulle öka Frankrikes indirekta intresse för Östersjöregionen.

Om alla tre stormakterna är engagerade i Östersjöområdet kommer det att på ett tydligt sätt stärka Sveriges säkerhet. Ett sådant engagemang från stormakternas sida skulle också minska risken för att regionala spänningar sprider sig. Givet detta kan Sverige fortsätta att utveckla sina bilaterala och multilaterala relationer till andra stater eller överväga att ansöka om medlemskap i Nato. I en framtid där stormakternas engagemang för norra Europa fortsätter att balanseras mot utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika kan en fördelning av de geopolitiska bördorna också de facto uppstå mellan stormakterna. Tyskland skulle i detta scenario

framstå som den centrala säkerhetspolitiska aktören i norra Europa. Tyskland samarbetar redan nära Polen och båda staterna har visat ett växande intresse för Östersjöområdet. Under sådana förutsättningar kan Östersjöländerna, och särskilt Sverige, utveckla sitt säkerhetspolitiska samarbete med Tyskland.

I ett närmare säkerhetspolitiskt samarbete med Tyskland skulle Sverige lätt kunna ta rollen som en mindre partner och bidra med specifika militära förmågor under Tysklands ledning. Men en fördjupad svensk militär samverkan med Tyskland kan också stöta på problem kring hur långt samarbetet kan gå i förhållande till de formella försvarsåtaganden som länderna har. En annan försvårande omständighet kan vara tvivlen kring i hur stor utsträckning Tyskland kan axla rollen som militär ledare. Tyskland har bidragit till Östersjöområdets säkerhet sedan Rysslands annektering av Krim, samtidigt som landet har en tradition av att vara en "civilmakt" och prioritera ickemilitära aspekter av säkerhet.

Givet den aggressiva väg som Ryssland har valt är det inte troligt att de europeiska stormakternas intresse för Östersjöområdet skulle minska på något avgörande sätt. Trots detta måste alla europeiska stater noga följa Europas föränderliga säkerhetslandskap – samtidigt som de tecken och signaler som finns är svåra att skönja i den moderna konflikten dimridåer. Även om det är oklart varthän de olika vägvalen leder så står de europeiska stormakterna vid ett vägskäl där de, avsiktligt eller oavsiktligt, kan komma att följas åt eller vika av åt olika håll. Sverige måste noga följa hur de säkerhetspolitiska förutsättningarna förändras av den pågående utvecklingen och vilka vägval stormakterna gör – stormakternas vägval är också Sveriges vägval.

*Johan Eellend, Madelene Lindström, Niklas Rossbach och Anna Sundberg*

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från [www.foi.se/strategiskutblick](http://www.foi.se/strategiskutblick)