

Rapportsammanfattning: EU:s säkerhets- och försvarspolitik under omvandling

Alina Engström och Lisa Bergsten

I rapporten "EU:s säkerhets- och försvarspolitik under omvandling. En analys av drivkrafter och möjliga följdverkningar bortom 2030" identifieras drivkrafter kännetecknade av hög osäkerhet och som troligtvis kommer ha hög påverkan på säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU bortom 2030. Studien presenterar därtill tre scenarioskisser som illustrerar hur dessa drivkrafter kan komma att påverka utvecklingen. Studien identifierar såväl interna som externa drivkrafter.¹

Den Europeiska Unionen (EU) svarade med kraftfulla åtgärder på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 mot bakgrund av stark politisk enighet mellan medlemsstaterna. Ekonomiska sanktioner mot Ryssland infördes, beslut för att stödja Ukraina med militärt materiel togs, och initiativ för att stärka den europeiska försvarsindustriella basen initierades. I mars 2022 antog EU en handlingsplan för att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken fram till 2030: den *Strategiska Kompassen*. Parallellt med denna utveckling genomgår EU en formativ fas vad gäller den interna maktdynamiken. Tyskland och Frankrikes ledarskap har ifrågasatts och EU planerar att inleda medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien. Politisk enighet mellan EU:s medlemsstater kan inte tas för given bortom 2030. Därför är det av vikt att studera vad som påverkar möjligheterna för fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU och vilka utmaningar samt osäkerheter som kan föreligga framgent.

Studien identifierade tio primära drivkrafter. Av dessa är sex drivkrafter interna: nationella och ekonomiska intressen, den interna maktdynamiken och det tysk-franska samarbetet, medlemsstaternas institutionella

preferens, skilda hotbilder, framväxten av populism, samt EU-utvidgning. Hur långt medlemsstater är villiga att fördjupa samarbetet inom EU framgent kan komma att formas av medlemsstaternas nationella och ekonomiska intressen, vilket föranleder en vilja att bibehålla nationell suveränitet på försvarsområdet snarare än centralisering av makt till EU och dess institutioner. Hur den interna maktdynamiken utvecklas kan även påverka takten för integrationen på säkerhets- och försvarsområdet. Detta rör exempelvis det tysk-franska samarbetets förmåga att utveckla och driva igenom nya initiativ för att fördjupa integrationen, samt vilket genomslag andra stora aktörer, såsom Polen eller Italien, får för sina prioriterade frågor. Medlemsstaternas institutionella preferens, det vill säga vilket multilateralt format (EU eller Nato) som föredras för säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete kommer också att påverka medlemsstaternas syn på vidare integration av EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Bortom 2030 kan därtill medlemsstaternas hotbilder utvecklas i olika riktningar beroende på omvärldsutvecklingen, vilket i sin tur har inverkan på möjligheterna att komma överens om EU:s prioriteringar i stort. Möjligheterna till säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, EU:s sammanhållning, samt hur medlemsstater förhåller sig till varandra kan därtill, bortom 2030, komma att påverkas av en framväxt av populistiska partier inom EU:s medlemsstater. EU-utvidgning kommer sannolikt att påverka samtliga dessa interna faktorer bortom 2030.

Den första externa drivkraften är hotet från Ryssland. Utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina är omgärdat av stor osäkerhet och de långsiktiga följderna av kriget för Rysslands militära förmåga är svåra att överblicka. Oavsett hur kriget utvecklas förbereder sig Ryssland för en långvarig konfrontation med Väst. Mot bakgrund av detta

¹ Samtliga källor för skrivelser i denna brief återfinns i studien Engström, Alina & Lisa Bergsten (2024) 'EU:s säkerhets och försvarspolitik under omvandling. En analys av drivkrafter och möjliga följdverkningar bortom 2030,' FOI-R--5537--SE, *Totalförsvarets forskningsinstitut* [FOI].

kommer Ryssland sannolikt kvarstå som ett centralt hot mot Europa och dess östra närområde bortom 2030 och påverka säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU bortom 2030. Detta gäller bland annat utformningen av europeisk säkerhet i stort, men även europeiskt stöd till partnerländer samt europeiska insatser.

Den andra externa drivkraften är USA:s ledarskap och engagemang i Europa. Europa är starkt beroende av amerikanska säkerhetsgarantier och förmågor, och behöver förhålla sig till USA:s strategiska karta och de krav som ställs. USA har både stöttat och motverkat att Europa initierar långtgående samarbete inom EU på säkerhets- och försvarsområdet. USA:s oro har både handlat om risken för duplicering och konkurrens med Natos strukturer och planeringsprocesser, och om tvivel kring europeiska försvarsmaktens begränsade kapacitet. USA:s försvarsindustriella intressen i Europa har även bidragit till att komplicera för en utbyggnad av initiativ från EU för att stärka den europeiska försvarsindustriella basen. Flera länder inom EU är särskilt lyhörda för signaleringen från USA, vilket påverkar den politiska viljan att fördjupa samverkan inom EU på området.

Den tredje externa drivkraften är Kinas agerande och stormaktsrivalitet mellan USA och Kina, som har två övergripande aspekter. Den första handlar om EU:s positionering i stormaktsrivaliteten mellan Kina och USA. Kinas hantering av Taiwan samt deras agerande i Sydkinesiska havet kan driva på stormaktsrivaliteten, vilket troligtvis innebär ett minskat amerikanskt engagemang i Europa. Europa kan därmed bli nedprioriterat på USA:s agenda, vilket medför att EU kan bli tvungen att hantera sin säkerhet med begränsat stöd från USA. Den andra övergripande aspekten handlar om hur EU kommer hantera Kinas agerande i Europa. Kina har under en längre tid fördjupat handelsrelationer med, och införskaffat viktig infrastruktur i, flera europeiska länder. Liknande strategier och agerande från Kina kommer fortsatt vara något EU behöver hantera.

Den sista externa drivkraften är klimatförändringarnas konsekvenser. Klimatförändringarnas konsekvenser kommer påverka hela världen, inklusive Europa och EU. Fyra direkta effekter har identifierats för Europa kopplat till klimatförändringarna: hetta, påverkan på jordbruk, vattenbrist samt översvämningar. Flera indirekta effekter har även identifierats. Bortom 2030 kommer naturkatastrofer bli vanligare, både i och utanför Europa, vilket bland annat väntas påverka migrationsflöden samt göra det nödvändigt med storskalig evakuering av människor och hantering av skador på infrastruktur. Klimatförändringar i andra delar av världen kommer därtill påverka

EU:s resurssäkerhet negativt, exempelvis i form av brutna logistikkedjor. Konflikter över naturresurser väntas öka. EU och dess medlemsstater kommer därför bortom 2030 att behöva hantera utmaningar kring resursbrist, konflikt över naturresurser, risker med brutna logistikkedjor samt hanteringen av naturkatastrofer både inom och utanför Europa.

Utöver de fyra primära drivkrafterna identifierades ytterligare fyra drivkrafter som bedöms ha möjlig hög påverkan på säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU bortom 2030. Dessa är utvecklingen i EU:s närområde (södra och östra), globala allmänningar (*Global Commons*), terrorism samt teknikutveckling. Studien identifierade även flera drivkrafter med möjlig hög påverkan mot 2050, däribland teknikutveckling, konsekvenser av klimatförändringarna samt andra områden såsom Arktis och rymden.

Studien tog fram tre scenarioskisser som exempel på hur de olika drivkrafterna kan föranleda mer eller mindre säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU bortom 2030. Syftet med scenarioskisserna var att visa hur drivkrafter kan användas för att främja diskussion och utforskning av framtiden. Den första scenarioskissen diskuterade förutsättningarna för mer säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU, den andra på förutsättningarna för mindre säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU. Den tredje scenarioskissen diskuterade förutsättningarna för säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete i ett utvidgat EU.

Syftet med rapporten "EU:s säkerhets- och försvarspolitik under omvandling. En analys av drivkrafter och möjliga följdverkningar bortom 2030" var att identifiera drivkrafter som troligtvis kommer att ha hög påverkan på säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU bortom 2030. Genom att ha identifierat och utforskat drivkrafter framgick i studien att fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU påverkas i stort av såväl omvärldsutvecklingen som den interna politiska och ekonomiska utvecklingen i Europa. Då många osäkerheter är kopplade till dessa parallella utvecklingar är det osäkert hur EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete kommer att utvecklas. Då EU:s fokus har breddats till att inkludera exempelvis ekonomisk säkerhet framgår det tydligt att EU som säkerhetspolitisk aktör går utanför den gemensamma säkerhets och försvarspolitiken. EU och dess medlemsstater kommer onekligen behöva anpassa sig för att kunna hantera förändringar i omvärlden bortom 2030. ■

Alina Engström, M.A., är forskare på FOI:s enhet för säkerhetspolitik.

Lisa Bergsten, M.A., är biträdande analytiker på FOI:s enhet Strategi och Policy