

Franska visioner och initiativ för europeiskt försvarssamarbete

Diana Lepp

Det franskledda försvarssamarbetet **European Intervention Initiative (EI2)** ger en fransk vision om flexibelt europeiskt försvarssamarbete en tydlig operativ dimension. Frankrike är den drivande kraften när det gäller insatser i EU:s södra närområde, och EI2 riktar sig mot vad fransmännen kallar ”kapabla” och ”motiverade” länder. Samtidigt som EI2:s övergripande målsättning är framväxten av en europeisk strategisk kultur syftar även samarbetet till att underlätta för europeiska länder att gemensamt genomföra krishanteringsinsatser, vilket medför ökade förväntningar på EI2:s medlemmar. Sverige anslöt sig till samarbetet i september 2019, bland annat med motiveringen att det stärker den fransk-svenska säkerhetspolitiska relationen. Denna briefing analyserar försvarsinitiativet EI2 samt diskuterar Sveriges beslut att ansluta sig och samarbetets betydelse för Sverige.

“Institutions are good, but concrete action is far better”

Frankrike har sedan länge drivit på för att Europa ska anta en mer ambitiös försvarsroll och ta större ansvar för sin egen säkerhet. Exempelvis har franska politiker förespråkade en *eurocentrisk* struktur för säkerhets- och försvarssamarbete i Europa, och vill se ett Europa med större förmåga att kunna agera autonomt utan stöd av Nato eller USA. De senaste årens terrordåd på franskt territorium och en allt osäkrare transatlantisk relation har förstärkt dessa ambitioner. Samtidigt har franska beslutsfattare en generell misstro mot EU:s förmåga att kunna fatta resoluta beslut inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Institutionella ramverk, tröga byråkratiska processer och länders olikartade prioriteringar hindrar EU från att kunna agera i tid, särskilt vad gäller krishanteringsinsatser som kräver snabba beslut.¹ Frankrikes försvarsminister, Florence Parly, har talat om betydelsen av EI2 med hänvisning till Frankrikes erfarenheter från militära insatser i Mali och Centralafrikanska republiken. Parly menar att Frankrike har tvingats att ingripa på egen hand för att långt senare få stöd av allierade: “Despite pre-existing mechanisms, we were not ready to act together when necessary”.²

¹ Sundberg, Anna (2018) Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga. FOI Memo 6605.

² European Council on Foreign Relations (ECFR), ECFR Keynote: The

Försvarsinitiativet EI2 presenterades för första gången hösten 2017 av Frankrikes president Emmanuel Macron. I ett linjetal om Europas framtid var Macron positiv till den utveckling som under de senaste åren ägt rum inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, men framhöll dock att dessa framsteg inte är tillräckliga. Ett grundläggande problem är att det saknas en gemensam europeisk *strategisk kultur*, och mot denna bakgrund uttryckte Macron avsikten att etablera ett nytt europeiskt försvarssamarbete för att främja just uppkomsten av en gemensam strategisk kultur.

EI2 lanserades officiellt i juni 2018 genom en gemensam avsiktsförklaring från de deltagande staterna Frankrike, Tyskland, Belgien, Storbritannien, Danmark, Nederländerna, Estland, Spanien och Portugal. Under 2019 anslöt sig ytterligare tre länder, och däribland Sverige.³

Samarbetet är icke-bindande och har avsiktligt lanserats utanför existerande institutionella ramverk för att undvika byråkratiska processer. Initiativet syftar istället till att komplettera andra organisationer som exempelvis EU och Nato. Beslutet markerar den franska preferensen för flexibla och icke-institutionella samarbetsformat, och fokus ligger istället på direkta kontakter mellan deltagande länders försvarsministrar.

Frankrikes val att skapa EI2 betraktas ofta som en fransk reaktion på lanseringen av det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) inom EU.⁴ Inför etablerandet av Pesco förespråkade Frankrike ett exklusivt samarbete med höga inträdeskrav och starka operativa åtaganden. Tyskland strävade istället efter ett inkluderande Pesco, öppet för alla medlemsstater, eftersom ett bredare samarbete i sig var värdefullt. Till Frankrikes missnöje var det den tyska varianten som till slut lanserades, och franska beslutsfattare har uttryckt att Pesco

European Intervention Initiative, [video], YouTube, 7 juni 2018. Hämtad 1 juni 2020.

³ Förutom Sverige anslöt sig även Finland och Norge till samarbetet. Italien kommer formellt ansluta sig till EI2 vid nästa försvarsministermöte.

⁴ Hagström Frisell, Eva och Sundberg, Anna (2018) Pesco – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige. FOI Memo 6397.

i dess nuvarande form är kraftlöst och inte kommer att tillföra någon verklig substans till försvaret av Europa. EI2 är istället på flera sätt likt den vision Frankrike hade för PESCO.

Målsättning: en gemensam strategisk kultur

Efter att EI2 lanserades beskrevs initiativet av en del experter och politiker som ett första steg mot att upprätta en stående europeisk snabbinsatsstyrka. Den gemensamma avsiktsförklaringen tydliggör dock att så inte är fallet, och inga nationella styrkor öronmärks för initiativets räkning. Det kommer således inte att genomföras insatser under EI2-flagg, och samarbetet avser att underlätta samverkan fram till att beslut om en insats fattas. Därefter följer varje land sina respektive nationella beslutsprocesser.

Det huvudsakliga syftet med EI2 är istället att skapa en europeisk strategisk kultur. EI2 tar sig därmed an ett välkänt och grundläggande problem: trots att de flesta europeiska länder delar en uppfattning om ett försämrat omvärldsläge har olika länder olikartade åsikter om vilka hot man står inför och hur dessa lämpligen ska hanteras. Att etablera en gemensam strategisk kultur är på flera sätt en diffus målsättning och kan beskrivas som EI2:s långsiktiga eller övergripande mål, medan de praktiska arbeten som äger rum i EI2 – vilket lägger grunden för att en gemensam strategisk kultur ska kunna uppstå – kan betraktas som initiativets kortsiktiga mål.

Begreppet strategisk kultur förtjänar i sammanhanget visst förtydligande. Det kan bland annat handla om övertygelser, normer och idéer som genererar specifika förväntningar om en aktörs preferenser och handlingsätt inom säkerhets- och försvarspolitik. Mer konkret kan det avse politisk vilja och inställning till militära interventioner, ambitionsnivå i internationell säkerhetspolitik samt den verkställande maktens handlingsutrymme vad gäller militära operationer och fredsfrämjande insatser. Strategisk kultur är vidare något som formas under en längre tidsperiod och förändras mycket långsamt, ofta på grund av extraordina händelser.

De länder som är anslutna till EI2 har olika geopolitiska intressen, erfarenheter och preferenser vad gäller militära insatser. Frankrike har till exempel en stark politisk vilja att genomföra militära fredsfrämjande operationer, och en lång tradition av militära interventioner i sina tidigare kolonier i Nordafrika och Sahel medan andra länder har en mer restriktiv hållning i dessa frågor. Det finns därmed faktorer som försvårar möjligheten att upprätta en gemensam europeisk strategisk kultur, även om EI2 kan vara ett steg i rätt riktning.

Praktiskt genomförande

Av avsiktsförklaringen framgår att det praktiska arbetet ska innefatta att länderna utvecklar och stärker sitt samarbete inom fyra områden:

1) *strategic foresight and intelligence sharing*, 2) *scenario development and planning*, 3) *support to operations* samt 4) *lessons learned and doctrine*. Arbetet inom EI2 syftar därmed till att främja ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte för att skapa förutsättningar för samordnade och gemensamt planerade insatser.⁵

Enligt överenskommelse bör det årligen genomföras möten på olika nivåer mellan försvarsministrar, chefstjänstemän från försvarsdepartement respektive militär personal från de deltagande länderna. Försvarsministrarna har som ambition att mötas en gång om året. När det anses nödvändigt organiseras även möten i olika arbetsgrupper. Deltagande i dessa arbetsgrupper är frivilligt och de upprättas av tre eller fler länder på basis av vad länderna betraktar som prioriterade områden och frågor. Exempelvis har tre arbetsgrupper upprättats med fokus på Karibien (leds av Nederländerna), Baltikum (leds av Estland) respektive Sahel (leds av Frankrike).⁶

Skeptiker har hävdats att EI2 i huvudsak syftar till att gagna franska säkerhetspolitiska intressen, med ökad militär närvaro i Nordafrika och Sahel. Genom omfattande engagemang i Afrika är Frankrikes försvarsmakt hårt pressad. Trots att inga insatser kommer att göras direkt under EI2-flagg kan initiativet betraktas som ett sätt för Frankrike att uppnå sina säkerhetspo-

⁵ Letter of Intent concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2), 25 juni 2018.

⁶ Terms of Reference. Regarding the implementation of European Intervention Initiative, 20 september 2019.

litiska målsättningar genom att få stöd av andra. Även om det finns arbetsgrupper med annat geografiskt fokus är det svårt att i nuläget avgöra hur det operativa arbetet kopplat till dessa arbetsgrupper kommer att te sig.

Franska koalitioner av villiga i syd

I avsiktsförklaringen uttrycks att samarbetet ska främja möjligheten för Europas länder att hantera utmaningar i hela spektrumet av kriser. Olika typer av potentiella kriser med olika geografiskt fokus presenteras också i avsiktsförklaringens inledning: terrorism, migrationskriser, naturkatastrofer, instabilitet i Sahel och Mellanöstern och återkomsten av militära konflikter i Europas närområde. Det framgår därmed att EI2 inte nödvändigtvis kommer ha ett sydligt fokus, men samtidigt finns det faktorer som talar för att så är fallet. För det första har det brittiska försvarssamarbetet Joint Expeditionary Force (JEF) fått ett allt tydligare fokus på Östersjön. Det finns således redan ett försvarsinitiativ som täcker Östersjöområdet, varför en parallell struktur för att hantera samma typ av potentiella utmaningar inte har så stort mervärde.

Vidare pågår just nu två insatser, och en tredje ska inledas i juni 2020, som kan betraktas som typexempel på den franska visionen för EI2. Frankrike, Nederländerna och Storbritannien samarbetar just nu i en insats i Karibien för att hantera Coronapandemins konsekvenser i deras utomeuropeiska territorier, och länderna har bland annat inspirerats av diskussioner som ägt rum inom ramen för EI2. I Hormuzsundet pågår en franskledd insats med syfte att övervaka och skydda den kommersiella fartygstrafiken. Beslutet fattades i januari 2020 med politiskt stöd från åtta europeiska länder, varav sex länder är medlemmar i EI2 och ytterligare ett land kommer ansluta sig till EI2 vid nästkommande försvarsministermöte.⁷ Frankrike och Nederländerna bidrar just nu med fartyg till insatsen, och Danmark har bekräftat att danska fartyg ska delta.

I juni 2020 planerar Frankrike att inleda insatsen Task Force Takuba. Denna består av en multinationell specialförbandsstyrka som ska vara en del av den

franskledda operationen Barkhane. Insatsen syftar till att bistå Malis säkerhetsstyrkor med att bekämpa terroristgrupper som verkar i gränslandet mellan Mali, Niger och Burkina Faso. Förutom Frankrike har fem andra länder, som alla är med i EI2, lämnat besked om att delta med förband.⁸ Sveriges regering har uttryckt sig positivt till ett svenskt deltagande i Task Force Takuba, och Riksdagen biföll regeringens förslag i juni 2020.

Samarbetets betydelse för Sverige

Sverige förhöll sig initialt skeptiskt till att ansluta sig till EI2 med argumentet att försvarsinitiativet saknar koppling till EU:s institutionella strukturer. Eftersom Sverige är militärt alliansfritt är EI2:s icke-bindande karaktär en förutsättning för ett svenskt deltagande. Detta innebär att det inte finns några förpliktelser om att ge eller få stöd i en krissituation.

När Sverige i september 2019 valde att gå med i EI2 var motiveringen att samarbetet utgör en betydelsefull plattform för säkerhetspolitisk dialog och samverkan med viktiga samarbetsländer samt att ett deltagande ökar Sveriges möjlighet att påverka den europeiska policyutvecklingen för krishantering. Eftersom det europeiska säkerhets- och försvarssamarbetet är i en formativ fas är det av betydelse för Sverige att vara med och påverka denna utveckling, bland annat genom deltagande i initiativ som EI2.

Sveriges deltagande i EI2 och samarbetets praktiska arbete medför vidare fördelar som gagnar den svenska Försvarsmakten, bland annat borde samarbetets kunskaps- och erfarenhetsutbyte stärka ländernas förmåga att samverka. En betydande fördel med samarbetet, vilket också motiverar Sveriges deltagande, är en stärkt säkerhetspolitisk relation till Frankrike. Sverige har historiskt goda relationer med Frankrike, och länderna har haft ett nära samarbete inom flera olika krishanteringsinsatser. Exempelvis tjänstgjorde svenska och franska specialförband tillsammans i Kongo redan 2003 i den EU-ledda fredsfrämjande insatsen Artemis. Sverige fick nu senast i november

⁷ Beslut om insatsen European led Maritime Situation Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOH) fattades av Frankrike, Tyskland, Belgien, Danmark, Nederländerna, Portugal, Italien och Grekland.

⁸ Belgien, Portugal, Danmark, Estland och Nederländerna. Tyskland och Storbritannien stödjer insatsen politiskt.

2019 en förfrågan av Frankrike att delta i specialförbandsstyrkan Task Force Takuba, vilket den svenska regeringen uttryckt sig positiv till. Insatsen bedrivs i en farlig miljö mot våldsamma motståndare och medför en stor risk för dem som deltar.

Frankrike är en av Europas mest inflytelserika militärstyrkor och det finns därmed ett starkt intresse från svensk sida att värna den fransk-svenska relationen. För att åtnjuta de fördelar som en stärkt säkerhetspolitisk relation innebär, såsom ökat franskt engagemang för frågor Sverige prioriterar, innebär det samtidigt att Sverige i högre grad måste tillgodose franska intressen. Även om EI2 är ett icke-bindande initiativ, har det ett tydligt insatsfokus och riktar sig till motiverade och kapabla länder, vilket kan öka förväntningarna på att Sverige ska delta i olika insatser. Svensk passivitet kan försvaga snarare än förstärka ländernas säkerhetspolitiska relation. Det är således troligt att det kan uppstå ett ökat tryck på Sverige att delta i franskledda insatser framöver.

Mot en gemensam strategisk kultur?

Det franska beslutet att etablera EI2 grundar sig i en pragmatisk vision för Europas försvarssamarbete, där ett flexibelt samarbetsformat underlättar möjligheten för Europas länder att gemensamt planera och genomföra krishanteringsinsatser. Det är tydligt att försvars-

samarbeten som EI2, med ett begränsat antal länder, ger en högre grad av flexibilitet, bland annat vad gäller vilka europeiska länder som deltar i dessa initiativ. Exempelvis är Danmark anslutet till EI2, även om landet står utanför EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Vidare tillåter försvarssamarbeten utanför EU:s institutionella ramverk att Storbritannien fortsatt är involverade i den gemensamma utvecklingen av Europas säkerhet och försvar.

För svensk del borde det praktiska arbetet inom EI2 och det kunskapsutbyte som följer medföra fördelar som är till nytta för den svenska Försvarsmakten. Svenskt deltagande i EI2, och i andra minilaterala försvarssamarbeten, tillåter också att Sverige är med och påverkar den europeiska säkerhetsordningens utveckling. Att Sverige deltar i allt fler försvarssamarbeten kan dock innebära ett högre tryck på försvarets resurser, och dessutom kan det uppstå ökade förväntningar på svenskt deltagande i krishanteringsinsatser.

EI2 är fortfarande i en etableringsfas och det återstår att se hur det fortsatta arbetet kommer att utformas, samt huruvida målsättningen om framväxten av en europeisk strategisk kultur är något som kan realiseras. Den logik som ligger bakom målsättningen är att gemensam planering, riskbedömning och scenarieutveckling resulterar i att det uppstår en samsyn för de utmaningar Europa står inför, vilket på sikt kan resultera i att ländernas strategiska kulturer konvergerar.

Diana Lepp
Praktikant