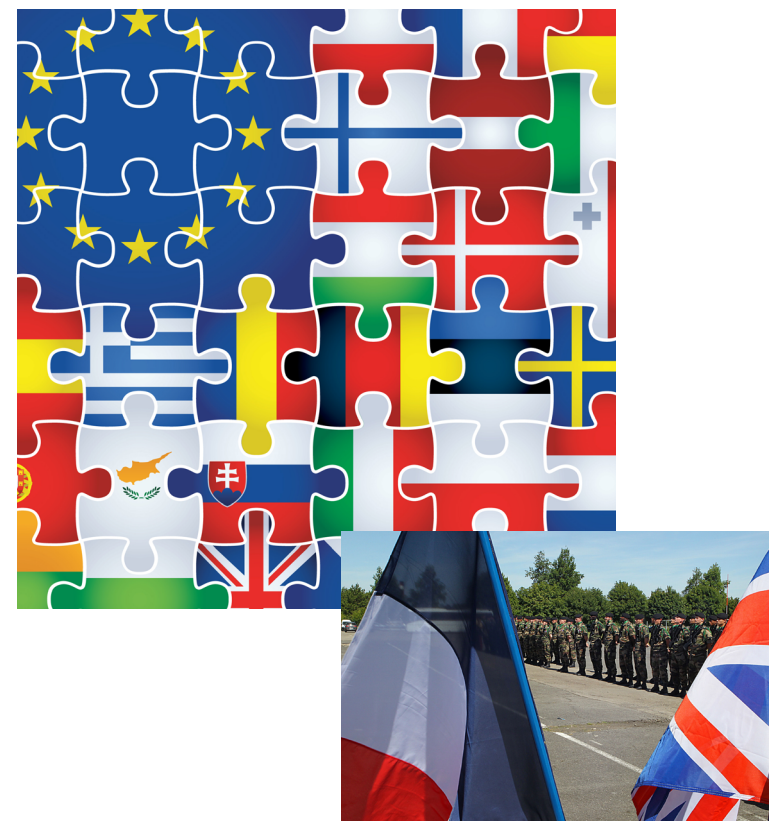




FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Anna Sundberg
Teresa Åhman

På tu man hand

En studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten i
Europa med fokus på det fransk-brittiska samarbetet

Titel	På tu man hand - En studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten i Europa med fokus på det fransk-brittiska samarbetet
Title	The two of us – Regional and bilateral cooperation in Europe
Rapportnr/Report no	FOI-R--3407--SE
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	84 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A18003
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

I Europa har det under de senaste åren förekommit flera utspel och initiativ till försvarssamarbeten i mindre grupper av länder utanför EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och Nato. Syftet med studien är att belysa olika former av bilateralt och regionalt samarbete samt effekterna av denna typ av samarbeten. De fransk-brittiska samarbetsavtalen från 2010 behandlas i en särskild fallstudie.

De positiva effekterna av försvarssamarbete handlar för de berörda staterna om ökad effektivitet, fler synergier, bevarad, och eventuellt utvecklad förmåga och ökad interoperabilitet liksom minskad duplicering. Ett väl fungerande försvarssamarbete förväntas ge större effekt samt fler synergier i jämförelse med både multilaterala samarbeten liksom satsningar på nationell nivå.

Det är dock oklart hur den gemensamma säkerheten inom Europa på sikt kan komma att påverkas av den pågående utvecklingen. Å ena sidan bör ett stärkande av grupper av länders försvarsförmåga vara gynnsamt för Europa som helhet. Å andra sidan, om försvarssamarbete koncentreras alltmer till bilaterala och regionala sammanslutningar kan det europeiska perspektivet hamna i skymundan och därmed också den gemensamma säkerheten i Europa. Öppenhet, informationsutbyte och samordning mellan de olika försvarssamarbetena kommer att vara centralt.

De möjliga effekterna av fler bilaterala och regionala samarbeten beror till mångt och mycket på hur de europeiska länderna väljer att utnyttja situationen samt hur, var och med vem de väljer att utveckla försvarssamarbete.

Nyckelord: Försvarssamarbete, *pooling*, *sharing*, Frankrike, Storbritannien, Sverige, GSFP, EU.

Summary

During the last decade, small groups of countries have taken a number of initiatives to establish or re-vitalize defence cooperation in Europe. These initiatives have often been launched outside of the Common Security and Defence Policy (CSDP) and NATO. The purpose of the study is to highlight different forms of bilateral and regional defence cooperation and their possible effects. The Franco-British defence treaties from 2010 serve as a case study.

The positive effects of bilateral and regional defence cooperation for the involved countries include enhanced effectiveness and efficiency, additional synergies, a preserved or even developed capability, enhanced interoperability as well as less duplication. Well-functioning bilateral or regional defence cooperation is expected to entail greater effects in comparison to both multilateral cooperation and initiatives at a national level.

The possible effects on the common security in Europe are multifaceted. Strengthening defence capability within a group of countries should be favourable for Europe as a whole. However, if defence cooperation is gradually concentrated to bilateral and regional associations a possible effect may be that less time and energy is devoted to the collective capability and shared security at a European level. Coordination, openness and information exchange between the different collaborations will be key.

The effects of the different defence cooperation forums and initiatives will to a great extent depend on how the countries in Europe choose to deal with the current situation and how, where and with whom they choose to develop defence cooperation.

Keywords: Defence cooperation, pooling and sharing, France, United Kingdom, Sweden, CSDP, EU.

Innehållsförteckning

Förord	7
Rapporten i sammandrag	8
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte och genomförande	13
1.3 Material.....	15
1.4 Disposition	16
2 Förvarssamarbete i teori och praktik	17
2.1 Förvarssamarbete	17
2.1.1 Begreppsdiskussion	18
2.1.2 Motiv och drivkrafter, hinder och stötestenar	21
2.1.3 Framgångsfaktorer	24
2.1.4 Potentiella effekter.....	25
2.2 Förvarssamarbeten i Europa.....	27
2.3 Förvarssamarbete i EU.....	32
3 Frankrike och Storbritannien i nöd och lust – En fallstudie	40
3.1 Bakgrund – Lika som bär eller olika som natt och dag	40
3.2 Inrikes-, försvars- och utrikespolitik	41
3.3 Det fransk-brittiska initiativet	44
3.4 Motiv och drivkrafter, hinder och stötestenar	47
3.5 1+1 blir 1 eller 2? Synen på oberoende och interdependens	52
3.6 Potentiella effekter av fransk-brittiskt samarbete	55
4 Slutsatser	61
4.1 Övergripande slutsatser om bilateralt och regionalt försvarssamarbete.....	61
4.2 Slutsatser om fransk-brittiskt försvarssamarbete	65

4.3	Fokus Sverige	70
4.4	Avslutning.....	73
5	Källförteckning	74
5.1	Skriftliga källor	74
5.2	Muntliga källor	82
5.2.1	Frankrike, Paris	82
5.2.2	Storbritannien, London.....	82
5.2.3	Sverige, Stockholm	83
6	Bilaga Militärt samarbete i Europa	84

Förord

Europa har sett ett ökat antal försvarssamarbeten de senaste åren mellan enskilda länder, ofta i bilateral form eller mellan ett litet antal stater. Det har hittills saknats en överblick över vilka initiativ som har tagits och vilka effekter de kan komma att ha på de multilaterala samarbeten som finns inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP.

FOI har därför på uppdrag av Försvarsdepartementet, inom ramen för forskningsprogrammet Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering, ASEK, tagit sig an några av de frågeställningar som väckts med anledning av den ökade mängden försvarssamarbeten.

Författarna vill tacka alla de personer i Stockholm, London och Paris som har bidragit till denna rapport genom att dela med sig av sin kunskap vid intervjuer, seminarier och rapportläsning. Ett särskilt tack riktas till granskaren Stefan Ring samt Bengt-Göran Bergstrand, Martin Lundmark och Lars-Ove Roos som har inkommit med värdefulla kommentarer.

Stockholm den 20 februari 2012

Stefan Olsson

Projektledare

Rapporten i sammandrag

Bakgrund och syfte

De senaste åren i Europa har det förekommit flera utspel och initiativ till försvarssamarbeten i mindre grupper av länder vid sidan av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och Nato. Det förefaller i många länder finnas en ambition att söka sig nya vägar utanför de stora multilaterala sammanhangen.

Syftet med studien är att belysa olika former av bilateralt och regionalt försvarssamarbete samt de potentiella effekterna av denna typ av samarbeten. Analysen utgår från litteraturstudier kombinerat med intervjuer. De fransk-brittiska samarbetsavtalen från 2010 behandlas i en särskild fallstudie.

Försvarssamarbete – begrepp, drivkrafter och stötestenar

Försvarssamarbete är ett svårt område att studera inte minst eftersom användningen av de olika begrepp som florerar i debatten till betydande grad varierar. I studien ges en översikt av olika begrepp och deras användning, men rapporten utgår från ett brett fokus där försvarssamarbete används i den bredaste betydelsen.

Det finns många drivkrafter bakom den pågående utvecklingen med ett ökat antal försvarssamarbeten, men den ekonomiska krisen tycks vara den faktor som oftast framhålls i debatten. För länder med begränsad budget och förmågebrister men med en bibehållen ambition att fortsatt delta i internationella insatser är samarbete med andra länder en ekonomiskt intressant lösning. Missnöje med multilateralt samarbete är en annan viktig drivkraft, vilket bekräftas av exemplet Frankrike och Storbritannien.

Gällande hinder och stötestenar för försvarssamarbete identifieras i forskningen att länder gärna värnar sitt självbestämmande och sitt handlingsutrymme, vilket är särskilt tydligt på försvarsområdet. Tidigare misslyckanden och dåliga erfarenheter av samarbete kan förvisso vara en drivkraft bakom samarbete i mindre grupperingar, men också något som kan dämpa viljan hos länder att delta i större multilaterala samarbeten. Andra stötestenar som tas upp är bl.a. en medvetenhet om att försvarssamarbete inte automatiskt leder till stora besparingar och att länder under rådande svåra ekonomiska tider samarbetar utifrån ett alltför kortsiktigt perspektiv samt främst utifrån ekonomiskt hänseende utan en närmare analys av behov och mervärden på längre sikt.

Potentiella effekter av försvarssamarbete

I rapporten konstateras att de positiva effekterna av försvarssamarbete för de berörda staterna exempelvis kan handla om ökad effektivitet, fler synergier, bevarad, och eventuellt utvecklad, insatsförmåga och ökad interoperabilitet samt minskad duplicering. Det konstateras vidare att de negativa effekterna kan handla om avsaknad av reella vinster eller besparingar, ömsesidigt beroende, en viss förlust av nationellt självbestämmande, förlorad kunskap och färre arbetstillfällen i försvarsindustrin.

Vilka effekterna blir beror dock till mångt och mycket på hur den nuvarande situationen tas till vara på samt vilket tidsperspektiv som antas. Det kan hävdas att vi nu upplever en utveckling som å ena sidan kan leda till en ökad samlad förmåga i Europa. Å andra sidan om försvarssamarbete koncentreras alltmer till bilaterala och regionala sammanslutningar är det möjligt att detta också kan ha negativa effekter på försvarssamarbete inom EU då mindre tid, energi och politiska ansträngningar avsätts för att beakta de gemensamma hoten och utmaningarna på europeisk nivå. Om de militärt starkaste staterna dessutom agerar i separata sammanhang, kan det inverka negativt på de mindre resursstarka staternas vilja att bidra till Unionens försvarssamarbete.

Om medlemsstaterna i allt större utsträckning prioriterar bort militärt samarbete inom EU kan effekten bli att det blir än svårare för medlemsstaterna att uppnå EU-gemensamma mål och bibehålla politisk legitimitet, då de inte längre har bredden av EU:s instrument att tillgå för att möta olika hot och utmaningar. Vidare kan detta även få som effekt att Natos roll som militär allians stärks ytterligare, medan EU får fokusera på att utveckla sin roll inom civil krishantering, i linje med brittisk syn på EU men i strid med franska traditionella prioriteringar.

En försvarsindustri i Europa utan duplicering och med ökad konsolidering bör å ena sidan försvåras om försvarssamarbete alltmer fokuseras till mindre bilaterala och regionala samarbeten. Å andra sidan bör tillit mellan länder vara centralt för att främja utvecklingen mot en gemensam försvarsindustri, vilket bör vara lättare att utveckla i mindre sammanslutningar.

Öppenhet, informationsutbyte samt samordning liksom en övergripande kunskap om övriga länders avsikter och prioriteringar är centralt för att de olika försvarssamarbetena både ska kunna gynna de enskilda länderna liksom den gemensamma säkerheten i Europa, samarbete i EU och Nato inkluderat. Medlemsstaterna skulle t.ex. kunna ge EDA i uppgift att främja utbyte av information och samstämmighet mellan de olika försvarssamarbetena och se till att de både ligger i linje med EU:s övergripande strategiska prioriteringar och med varandra.

För att de olika initiativen till bilaterala och regionala försvarssamarbetena ska ha positiva effekter för EU och GSFP är det emellertid fundamentalt att incitament skapas för att medlemsstaterna ska uppfatta att de har något att vinna på att samverka på europeisk nivå. Medlemsstaterna och EU-institutionerna kan här visa på ledarskap, initiativförmåga samt en vilja att driva arbetet inom EU framåt. Det är viktigt att fokusera på konkreta resultat, i linje med den pågående Gentprocessen, men det är lika viktigt att behålla det långsiktiga perspektivet på utvecklingen av försvarssamarbete. Det handlar överlag om att få till stånd ett förändrat tankesätt hos medlemsstaterna och EU-institutionerna där samverkan såväl inom som utanför EU-ramen ses som något positivt och som kompletterande verksamheter.

Fransk-brittiskt försvarssamarbete

I november 2010 skrev Frankrike och Storbritannien under en mycket långtgående och omfattande överenskommelse om försvarssamarbete. Bakgrunden till samarbetet handlar om likheter länderna emellan gällande exempelvis försvarsbudget, styrkestorlek, inställning till internationella insatser och syn på risker samt att de innehar kärnvapen. Vad som ofta framställs som det kanske främsta skälet till att samarbetet sker just nu är dock den ekonomiska situationen parat med en önskan om att inte tappa i internationellt inflytande och förmåga. Bland andra faktorer som har lyfts fram i källorna betonas att det successivt har vuxit fram ett ömsesidigt förtroende mellan Frankrike och Storbritannien och på det personliga planet mellan ländernas ledare. Det bilaterala samarbetet beskrivs i både Frankrike och Storbritannien också gärna som en motkraft mot multilaterala samarbeten. I bägge länderna märks en påtaglig frustration och irritation, och i Frankrikes fall också besvikelse.

Genom samarbetet hoppas länderna att de ska bli säkrare och bättre. Vidare finns förhoppningar om besparingar. När det gäller effekterna av det fransk-brittiska samarbetet för multilaterala samarbeten, såsom EU/GSFP och Nato, konstateras i studien att det är en aspekt som det inte riktas så stor uppmärksamhet mot och som inte heller problematiseras nämnvärt i vare sig Frankrike eller i Storbritannien. Argumenten går ut på att Frankrike och Storbritannien genom sitt samarbete blir starkare och mer effektiva vilket bidrar till att stärka såväl den europeiska som den transatlantiska säkerheten. När det gäller vilka effekter som kan bli kännbara för länder som står utanför det fransk-brittiska samarbetet är den återkommande tanken som har uttryckts att Frankrike och Storbritannien ska föregå med exempel. En annan drivkraft som framhålls är nämligen möjligheten att verka som förebild och inspiration.

En av de mest intressanta slutsatserna med fallstudien är hur synen på GSFP tydligt har förändrats i Frankrike. Idag uttrycker våra franska källor en överraskande stor pessimism om GSFP. De är mycket öppna med sin stora besvikelse men medger också frustration och irritation. Frankrike och

Storbritannien, som tidigare ofta stått i olika läger när det gäller synen på säkerhet i Europa, förenas idag i sin önskan om att på försvarsområdet se handlingskraft och initiativförmåga i motsats till tomma ord och nya strukturer. Bilateralt försvarssamarbete beskrivs som vägen framåt och inga konkreta initiativ att bredda det fransk-brittiska avtalet kan förväntas inom den närmaste. Det är inte heller realistiskt att tro att ett större antal länder i framtiden kommer att bjudas in att omfattas av avtalet som helhet.

Samarbetet mellan Frankrike och Storbritannien är dock på intet sätt oproblematiskt utan medvetenheten är stor om att svårigheter finns, inte minst praktiskt på den militära nivån. Det är när det gäller den fransk-brittiska relationen vidare enkelt att peka på risken för att meningsskiljaktigheter kan blossa upp och, om inte helt stjälpas samarbetet, åtminstone under en period få det att tappa fart. De är dock viktigt att understryka att de båda länderna har uttryckt ambitionen att värna relationen och att låta samarbetet utvecklas.

Sverige

Sverige är tydligt med och bidrar till den utveckling som målas upp i studien genom att delta i sammanhang som NORDEFECO och Northern Group. Där bygger Sverige upp lojaliteter utanför GSFP men ges också möjligt till konkreta resultat i en mindre krets. Sverige får samtidigt sägas ha investerat mycket i GSFP genom åren som vårt verktyg och vårt forum, och visar på ambitionen att även göra det fortsättningsvis.

Sveriges positiva grundinställning till samarbete såväl inom som utanför EU kan betraktas som något mycket positivt i sammanhanget då Sverige kan verka för att bilaterala och regionala försvarssamarbeten samt EU-samarbetet verkligen blir kompletterande verksamheter. En nyckelfaktor ur svenskt hänseende kan därmed vara att i det fortsatta arbetet sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt inkludera EU-perspektivet liksom att verka för öppenhet, samordning och informationsutbyte mellan de olika försvarssamarbetena, i synnerhet mellan de samarbeten som Sverige deltar i. Sveriges och Tysklands initiativ till Gentprocessen kan ses som ett bra sätt att kombinera initiativ i mindre grupper med samarbete inom ramen för GSFP.

Den nuvarande utvecklingen för sammanfattningsvis med sig både positiva och negativa effekter för Sverige på samma sätt som för andra stater. Försvarssamarbete kan vara effektivt men kommer inte att lösa allt här och nu.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vid sidan av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och Nato har vi i Europa under de senaste åren sett flera utspel och initiativ till försvarssamarbeten i mindre grupper av länder. Vissa av dessa initiativ har varit av mer begränsad karaktär och inriktade på ett specifikt materielprojekt medan andra har haft en bredare ansats. En del har antagit formella former medan andra snarare har handlat om lösare avsiktsförklaringar och viljeyttringar. Den mest omtalade och också den mest omfattande uppgörelsen är tveklöst det fransk-brittiska initiativet från november 2010.¹ Andra exempel är Weimartriangeln som samlar Polen, Frankrike och Tyskland, NORDEFCO som innefattar de nordiska länderna och Visegrad Four med Tjeckien, Ungern, Slovakien och Polen.

Även om bilaterala och regionala försvarssamarbeten förvisso inte är något nytt, och alla initiativ inte heller nödvändigtvis konkretiseras och realiseras, tycks det i många länder finnas en ambition att söka sig nya vägar utanför EU och Nato. Frågan är varför? Och vilka blir egentligen effekterna?

1.2 Syfte och genomförande

Syftet med studien är att belysa olika former av bilateralt och regionalt försvarssamarbete i Europa samt att identifiera de potentiella effekterna av denna typ av samarbeten. Sker mindre, exklusiva samarbeten på bekostnad av de större multilaterala sammanhangen? Eller är de två sidor av samma mynt? För att mer konkret illustrera och analysera försvarssamarbete i Europa görs vidare en fallstudie av det fransk-brittiska initiativet från november 2010. Vad innebär avtalen mellan Frankrike och Storbritannien? Vilka är motiven till samarbetet? Hur ser länderna på oberoende och suveränitet i förhållande till nära försvarssamarbete?

Analysen utgår från litteraturstudier kombinerat med intervjuer. Studien inleds med en mer teoretisk diskussion om olika samarbetsformer som är eller kan bli aktuella. Vad är utmärkande för olika samarbeten? Vilka är de potentiella fallgroparna?

Nästa steg i analysen är att fokusera på de potentiella effekterna av försvarssamarbete. Diskussionen spänner över flera nivåer. Den rör för det första både önskade och mer oönskade effekter för multilaterala organisationer och för

¹ Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation London.

länder som står utanför samarbetet i fråga. Den handlar för det andra om vilka effekter som de berörda länderna hoppas på att uppnå genom sitt samarbete, något som i sin tur är nära förknippat med motiven bakom val av samarbetspartner och samarbetsprojekt. Det bör i sammanhanget framhållas att en viss överlappning mellan diskussionen om motiven till samarbete och diskussionen om effekter förekommer. Detta är en naturlig följd av att de bakomliggande orsakerna till varför länder väljer att samarbeta ligger i linje med vad de tillsammans önskar uppnå och de potentiella effekterna av samarbetet. Noterbart är att flera av de positiva och negativa effekter som diskuteras i avsnittet inte nödvändigtvis är unika för bilateralt och regionalt samarbete utan kan förekomma även vid multilateralt försvarssamarbete beroende på samarbetets effektivitet.

Det är viktigt att understryka att analysen av effekter inte omfattar någon ingående utvärdering av eventuell påverkan på den militära förmågan i de olika länderna. Vi försöker oss inte heller på att på något sätt mäta reella effekter utan nöjer oss med att återge effekter som angivits av de skriftliga och muntliga källorna.

För att konkret illustrera utvecklingen av olika försvarssamarbeten ges i studien också en överblick dels av utvecklingen i Europa, exemplifierad genom några av de olika initiativ som har tagits, dels av utvecklingen i EU och de möjligheter till samarbete som där erbjuds. Det är enbart ett mindre antal försvarssamarbeten som beskrivs och som får illustrera utvecklingen i Europa. Urvalet har gjorts med ambitionen att visa på olika konstellationer vad gäller fokus och omfattning. För en mer heltäckande bild av olika samarbeten hänvisas till bilagan som återger en översikt som har gjorts av det tyska forskningsinstitutet SWP. I dokumentet listas ett sjuttioital pågående samlarbetsinitiativ på försvarsområdet i Europa.

Noterbart är att vad som är i fokus i studien är försvarssamarbete i Europa och vad som kan anses vara giltigt för den nuvarande utvecklingen i just Europa. Detta utesluter dock inte att möjligheten finns att dra mer generella slutsatser som kan vara giltiga för försvarssamarbete i allmänhet, utanför den europeiska kontinenten.

Efter denna breda ansats i studiens inledning smalnar fokus sedan av. Nästa steg i analysen är en fallstudie om samarbetet mellan Frankrike och Storbritannien. Fallstudien är att betrakta som en utveckling och fördjupning av tidigare avsnitt genom att den visar på ett konkret, aktuellt exempel på försvarssamarbete i Europa. När det gäller valet att fokusera fallstudien på Frankrike och Storbritannien har detta ansetts motiverat utifrån flera faktorer. De båda länderna är de två största militärmakterna i Europa och har därmed stor betydelse för såväl GSFP som för Nato och för Europas internationella ambitioner. De bilaterala avtalen mellan Frankrike och Storbritannien är dessutom mycket omfattande till sin karaktär.

En studie av detta slag bör inbegripa någon form av begreppsdiskussion då de grundläggande begreppen, såsom exempelvis *pooling* och *sharing*, inte är helt entydiga utan ges olika innebörd i olika sammanhang. Definitionerna diskuteras i kapitel 2. I rapporten används dock oftast det bredare begreppet försvarssamarbete.

Under senare delen av 2011 skrevs i FOI-projektet ASEK en studie om det s.k. Smart Defence Initiative i Nato vilket syftar till att identifiera potentiella *pooling*-projekt mellan alliansens medlemmar.² Processen i Nato berörs därför endast mycket kortfattat i den föreliggande rapporten.

1.3 Material

Rapporten bygger på skriftligt och muntligt material. De skriftliga källorna utgörs av forskningsartiklar, ett mindre antal nyhetsartiklar och officiella brittiska och franska dokument, i form av linjetal och deklARATIONER av olika representanter för statsledningen i Frankrike och i Storbritannien. Därutöver har ett mindre antal andra officiella dokument som beskriver de stora dragen i politiken beaktats. Bland dessa kan särskilt nämnas brittiska Strategic Defence and Security Review (SDSR) och den franska Vitboken (Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale).

Författarna har valt att översätta de franska citaten som förekommer i studien för att underlätta för läsaren. Översättningen fokuserar på att spegla innebörden i citaten och ska därmed inte ses som språkligt exakt.

För att komplettera de skriftliga källorna och för att få en uppdaterad och bredare bild har intervjuer genomförts i London, Paris och Stockholm. Av praktiska skäl har några av intervjuerna skett per telefon eller via epost, vilket finns angivet i källförteckningen. I London och Paris har nio respektive åtta personer intervjuats vid forskningsinstitut, Försvarsministeriet och Utrikesministeriet samt den svenska ambassaden. I Stockholm har en intervju genomförts vid den franska ambassaden, en vid Försvarsmakten, en vid Försvarsdepartementet och två vid FOI. Intervjuerna har utgått från samma uppsättning frågor. Underlag till studien har även inhämtats under en studieresa till London arrangerad av Folk och Försvar i månadsskiftet oktober/november 2011. Ett seminarium vid Försvarsmaktens Högkvarter har också besökts liksom en kortare presentation vid den brittiska ambassaden i Stockholm.

Urvalet av intervjupersoner har gjorts mot bakgrund av personernas tjänsteställning och placering. En lista över intervjuerna finns i källförteckningen. I enlighet med vad som har avtalats, och av hänsyn till de intervjuade som inte har haft möjlighet att ta del av rapporten och göra eventuella

² Lagerström, C. (2012).

korrigeringar eller förtydliganden, förekommer inga direkta citat eller hänvisningar i rapporten. Däremot framgår av noterna och av källförteckningen tidpunkt för varje intervju liksom plats och ort samt huruvida det är en tjänsteman eller en forskare som är källan.

1.4 Disposition

Kapitel 2 inleds med en allmän överblick av vad som är utmärkande för försvarssamarbete. Tänkbara motiv och drivkrafter såväl som potentiella hinder och stötestenar diskuteras liksom de vanliga begreppen. I ett särskilt avsnitt diskuteras potentiella effekter av bilaterala och regionala försvarssamarbeten. Därpå följer, som en illustration av utvecklingen i Europa, en överblick av några konkreta aktuella initiativ till försvarssamarbete och en kortare genomgång av försvarssamarbete inom EU.

Kapitel 3 behandlar det fransk-brittiska samarbetsinitiativet. En kort genomgång av avtalen görs, därefter diskuteras motiv och drivkrafter bakom samarbetet. Ett särskilt avsnitt ägnas åt synen på nationellt oberoende och hur väl den rimmar med nära försvarssamarbete. Slutligen identifieras de potentiella effekterna av det fransk-brittiska samarbetet. Vilka kan egentligen effekterna bli för de direkt berörda länderna men också för de länder som står utanför? Vilka kan effekterna bli för de multilaterala sammanhang där länderna ingår?

I det avslutande kapitlet presenteras slutsatserna, både gällande försvarssamarbete i allmänhet och gällande det fransk-brittiska initiativet. Ett särskilt avsnitt ägnas åt Sverige och de möjliga effekterna för Sverige. Vad har Sverige att ta ställning till? Vilken roll kan Sverige spela?

2 Försvarssamarbete i teori och praktik

2.1 Försvarssamarbete

I en studie om bilaterala och regionala försvarssamarbeten är det viktigt att inledningsvis betona att beskrivningarna av den nuvarande situationen inte är entydiga och samstämmiga. Vid sidan om analyser som påvisar en pågående trend mot alltfler samarbeten utanför multilaterala sammanhang finns det andra bedömare som hävdar att detta dels inte är något nytt, dels att vi snarare riskerar en motsatt utveckling med fler protektionistiska och inåtblickande initiativ.

När det gäller försvarssamarbete i form av exempelvis s.k. *pooling and sharing* påminner många bedömare om att detta inte är någon ny företeelse utan att mängder av EU-dokument, däribland den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS) från 2003, har uppmanat till närmare försvarssamarbete av denna typ i likhet med många forskningsartiklar och debattinlägg. Trots att många länder under flera år också har sökt sig till bilaterala och regionala samarbeten kvarstår dock förmågebristerna i Europa. En förklaring som ges i sammanhanget är att även om flera av dessa initiativ i vissa avseenden har varit långtgående har de stannat vid att handla om enskilda projekt och i avsaknad av ett större helhetsgrepp har länderna misslyckats med att komma till rätta med de stora strategiska bristerna.³

I andra analyser betonas att det finns en risk alternativt en tendens att länder i händelse av ekonomisk kris vänder sig än mer inåt och skyddar sin egen inhemska försvarsindustri och arbetsmarknad istället för att prioritera mellanstatligt samarbete. I enlighet med detta resonemang skulle vi nu riskera ”a renationalisation of defence in Europe”. Nackdelarna handlar enligt samma analys om försämrad förmåga, minskad interoperabilitet och en kännbar fördyring.⁴

Relaterat till dessa resonemang är det faktum att vissa forskare pekar på att de initiativ som nu tas till samarbete är långt ifrån tillräckliga för att Europa ska kunna komma till rätta med alla sina förmågebrister inom vad som kan beskrivas en rimlig tidsram. I sammanhanget nämns också att initiativ lätt stannar vid bara vackra ord och att implementeringen inte blir av eller inte ger det utfall, i den tid som har avsetts.⁵

³ Biscop, S. och Coelmont, J. (2011) s. 1 och Valasek, T. (2011) s. 8 och s. 17.

⁴ Giegerich, B. (2010) not 5 och Brune, S.C. (2010) s. 2.

⁵ Brune, S.C. (2010) s. 2 och Giegerich, B. (2010) not 5.

2.1.1 Begreppsdiskussion

Definitionerna som förekommer i olika källor skiljer sig mycket ofta åt, ibland är de överlappande och rent av förvirrande, i andra fall saknas helt en ansats att ringa in och avgränsa vad som avses med de olika begreppen. Det är således viktigt att reflektera över hur de vanligaste begreppen används, utan att för den skull kunna presentera någon slutgiltig definition. Noterbart är även att det i föreliggande rapport, och i intervjuerna som till stor del ligger till grund för studien, nästan uteslutande talas om försvarssamarbete i vid bemärkelse. Vid de tillfällen då någon specifik typ av försvarssamarbete avses, exempelvis forskningssamverkan eller gemensamma inköp av materiel, lyfts detta fram.⁶

Ytterligare en aspekt att beakta är att försvarssamarbete kan röra ett eller flera olika skeden och faser med olika aktiviteter, olika särdrag och olika svårigheter. Ett samarbete kan exempelvis vara inriktat på att enbart omfatta forskning, medan ett annat försvarssamarbete har ett bredare fokus och även kan vara inriktat på inköp, anskaffning och underhåll. Ett samarbete kan omfatta materiel men även exempelvis relateras till styrkor genom samarbete kring övning och logistik. I realiteten är gränserna inte glasklara mellan olika former av samarbete. Länder som exempelvis köper materiel tillsammans delar ofta på kostnaderna för underhåll och på förvaring, länder som har en gemensam enhet kan göra inköp från samma leverantör.⁷

En annan aspekt som kan ingå i begreppsdiskussionen för försvarssamarbete är i vilken krets av länder som samarbetet sker. I grova drag brukar särskiljas mellan multilateralt försvarssamarbete som består av tre eller fler länder inom ramen för en multilateral organisation, regionalt samarbete mellan ett ibland mindre antal länder med mer eller mindre tydlig geografisk och/eller ekonomisk samhörighet, och slutligen, bilateralt samarbete mellan två länder. Skiljelinjerna är inte heller i detta avseende dock helt tydliga. En sammanslutning kan vara både en multilateral och en regional organisation. Det finns också samarbeten, utanför multilaterala sammanhang, mellan flera länder som inte har en uppenbar regional närhet som grund. Till stor del är dessutom samarbetena överlappande då många länder ingår i flera samarbeten parallellt och då regionala samarbeten exempelvis har relationer med ett enskilt land utanför den inre kretsen.⁸

De två vanligaste begreppen när det gäller försvarssamarbete är *pooling* och *sharing*. I texter i ämnet används mycket ofta *pooling and sharing* som ett

⁶ Som en illustration av att begreppen ges olika innebörd i olika källor kan det nämnas att det i den FOI-rapport om försvarssamarbete inom ramen för Nato, som författats parallellt med föreliggande rapport, finns en beskrivning av samlingsformer som skiljer sig åt från den uppdelning som görs här, se Lagerström, C. (2012).

⁷ Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 44 och Valasek, T. (2011) s. 8 och s. 14.

⁸ Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 47–48.

gemensamt begrepp. I Sverige är den vedertagna översättningen ”samutnyttjande och gemensamt ägande”.⁹ Det är dock ändå intressant att lyfta fram de olika begreppen var och ett för sig:

Pooling innebär att länder samarbetar, exempelvis genom att poola/slå samman rent nationella resurser. Någon form av struktur finns för att reglera användandet och den nationella kontrollen kvarstår. Exempel på *pooling* är European Air Transport Command (EATC), som samordnar flygtransporter för Frankrike, Nederländerna, Belgien och Tyskland, och EU-battlegroups, dvs. EU:s stridsgrupper, bestående av bidrag från flera olika medlemsstater.¹⁰

Ibland särskiljs mellan olika former av *pooling*:

Pooling of capabilities innebär att stater poolar, eller slår samman, nationella förmågor som ska användas gemensamt till en multinationell eller integrerad struktur. Ett exempel på denna form av *pooling* är the Movement Coordination Centre Europe (MCCE), där över 20 länder ingår, som ska samordna land-, luft- och sjötransporter samt lufttankningsförmåga för ett mer effektivt användande av resurser och minskade omkostnader.¹¹

Pooling of acquisitions innebär gemensam förmågeanskaffning och drift. Denna samverkan innebär både höga politiska, militära och industriella kostnader men har använts framgångsrikt för mycket dyra och/eller krävande resurser, som exempel kan nämnas den Natogemensamma s.k. AWACS flygplansflottan samt det gemensamma köpet av tre stycken transportplan C-17 Globemaster III inom ramen för SAC-samarbetet (Strategic Airlift Capability). Transportplanen som köpts in av tio Nato-länder samt Finland och Sverige finns nu placerade i Ungern och flygs av multinationella besättningar och underhålls gemensamt. Varje land köper flygtid och operationer sker på begäran från de berörda staterna. Planen kan användas i Nato-, FN- eller EU-insatser.¹²

Pooling in procurement, gemensam materielutveckling kan motiveras av att det är dyrt att utveckla vapensystem. Länder delar på testdata eller forskning. Denna form av samarbete kan särskilt vara intressant för små länder men ett exempel på att det även kan vara attraktivt för större länder att tillsammans utveckla och forska är samarbetet kring transportplanen A400M där såväl Frankrike som Tyskland och Storbritannien deltar.¹³

Structural pooling innebär att länder i varierande grad integrerar delar av sina styrkestrukturer. Möjligheten finns till besparingar exempelvis gällande

⁹ Se exempelvis Regeringskansliet, Politikens inriktning för 2012.

¹⁰ För mer om EATC se exempelvis Ministry of Defence, Nederlands och EATC, hemsida. För mer om EU BG se exempelvis European Parliament (2006).

¹¹ Giegerich, B. (2010) s. 90–91 och Maulny, J-P, et al. (2008) s. iii.

¹² Maulny, J-P, et al. (2008) s. iii och Giegerich, B. (2010) s. 92.

¹³ Valasek, T. (2011) s. 13–14.

underhåll och övningsfaciliteter. Länder kan också välja att sätta upp gemensamma styrkeenheter och på så sätt spara pengar genom att inte behöva flera högkvarter.

Sharing innebär att medlemsstater tillsammans skapar gemensamma resurser. Det krävs till skillnad mot *pooling* ingen särskild struktur för att organisera användningen utan alla nationella bidrag kvarstår under nationell ledning. I likhet med begreppet *pooling*, särskiljs ibland mellan olika former av *sharing*:

Sharing of capabilities vilket innebär att nationella förmågor delas under en viss tid utan en multinationell struktur eller integrerad struktur. Som exempel kan nämnas the European Carrier Group Interoperability Initiative mellan nio europeiska stater, däribland Frankrike, Tyskland och Storbritannien, om ”a combined European maritime-strike capability” i syfte att öka interoperabiliteten mellan ländernas marin och flyg samt underlätta styrkegenerering vid EU-respektive Natoinsatser. Varje enhet ska dock kvarstå under nationellt befäl och bekostas nationellt vilket innebär att staterna behåller sitt självbestämmande och sätter upp villkoren tillsammans för delandet. De ekonomiska vinsterna bedöms vara relativt små.¹⁴

Ibland används även begreppen *structural sharing* och *sharing in procurement*. I grunden är det samma innebörd för dessa begrepp som för vad som ovan har beskrivits under *pooling*. Den avgörande skillnaden är dock avsaknaden av överordnad struktur.

Andra termer som är värda att nämna i sammanhanget är *role and task sharing*, specialisering och nischning, vilket innebär att alla länder inte har och inte heller eftersträvar alla förmågor. Det kan exempelvis handla om att vissa länder ger upp specifika förmågor som andra länder har samtidigt som de själv bidrar inom andra områden och att de därmed kompletterar varandra. Det kan också handla om att ett land eller några länder utvecklar spetskompetens som ett komplement till övrig förmåga.¹⁵

Specialisering framställs ibland som en i teorin idealisk väg framåt för att till en lägre kostnad komma till rätta med förmågebrister och minska duplicering. Specialisering betraktas dock allmänt som den svåraste formen av försvarssamarbete och den mest utmanande för den nationella suveräniteten. Länder vill inte bli alltför beroende av andra och därmed sårbara. De konkreta exempel på specialisering som i praktiken redan finns är ofta inte specialisering i den mest utpräglade formen eftersom de initiativen i regel existerar parallellt med likartade nationella förmågor. Andra länder väljer då att antingen behålla eller att utveckla samma förmåga vilket i slutändan inte leder till några

¹⁴ Giegerich, B. (2010) s. 90 och Maulny, J-P, et al. (2008) s. iii.

¹⁵ Maulny, J-P, et al. (2008) s. iii.

besparingar, däremot kan länder ges tillgång till en förmåga de saknar på egen hand.¹⁶

I Nato finns *centres of excellence* såsom Estlands fokus på cyberhot och Tjeckiens specialisering på detektion av kemiska, biologiska och kärnmaterial. Inom ramen för EU har Spanien ansvar för EU:s satellitcenter med stöd av ett fåtal stater med just den kompetensen. Ett annat exempel är Nederländerna som bidrog ekonomiskt till Tysklands kostnader för A400M i utbyte mot att få tillgång till förmågan. En slutsats som har dragits utifrån det lilla intresset för specialisering är att även om de bara innebär mindre ekonomiska besparingar så föredrar länder i praktiken samarbetsformer som medför små politiska risker, framför specialisering som får anses vara ”a high risk – high reward approach”.¹⁷

2.1.2 Motiv och drivkrafter, hinder och stötestenar

Försvarssamarbete är långt ifrån enkelt. För att länder ändå ska välja att överse med svårigheterna och att samverka krävs det att länder anser att de har något att tjäna på samarbete utan att för den skull riskera något och, slutligen, att det är ett bra politiskt val.¹⁸ Motiven och drivkrafterna kan sedan givetvis variera mellan samarbeten och mellan olika länder. Det är förvisso också naturligt att motiven och drivkrafterna i mångt och mycket sammanfaller med de önskade effekter som de berörda länderna hoppas uppnå genom sin samverkan.

Den nuvarande ekonomiska krisen är troligen den i särklass vanligaste faktorn i beskrivningar av aktuella drivkrafter för försvarssamarbete. När länder står inför besparingar och budgetminskningar samtidigt som de har kännbara förmågebrister och är involverade i tuffa internationella insatser kan samarbete med andra länder framstå som en möjlig lösning. Genom samarbete hoppas de göra ekonomiska vinster och besparingar, samtidigt som de överkommer förmågebrister och tillsammans skapar nya förmågor och/eller ges möjlighet att upprätthålla sin nuvarande kapacitet, vilket de skulle ha svårt att klara av på egen hand. Noterbart är att de ekonomiska vinsterna ibland är obefintliga eller i de närmaste negligerbara och att drivkraften för samarbete då snarast handlar om att trots minskade försvarsanslag kunna bevara försvarsförmågan men till en lägre kostnad.¹⁹

Vid sidan om detta mer pragmatiska motiv framhålls också att det ibland kan finnas en ideologisk tanke bakom viljan att samarbeta på försvarsområdet. Samarbetet sätts då in i ett större sammanhang och betraktas som ett naturligt led

¹⁶ Keller, P. (2011) s. 5–6.

¹⁷ Giegerich, B. (2010) s. 91 och Valasek, T. (2011) s. 39–40.

¹⁸ Valasek, T. (2011) s. 9.

¹⁹ Council of the European Union den 1 december 2011 och Cameron, A. m.fl. (2010) s. 1.

i den europeiska integrationen för att minska regionala spänningar och knyta länder samman. Det handlar också om att värna Europas ställning i världen och om att säkra att den gemensamma förmågan inte skärs ned alltför kraftigt.²⁰

I sammanhanget är det dock intressant att framhålla att det i den nu aktuella situationen i Europa ofta också talas om en specifik drivkraft som har fötts ur besvikelse och dåliga erfarenheter inom ramen för framför allt EU men till viss del även Nato. Onödig administration, oförmåga att tillsammans lösa förmågebrister och att verka samordnat i kris har lett till vad som beskrivs som en utbredd uppgivenhet och frustration, ”EU-wide fatigue with intra-European multilateral co-operation”.²¹ Detta parat med dåliga erfarenheter från större gemensamma materielprojekt har fått länder att prioritera samarbete i mindre skala, med ett land alternativt ett fåtal andra länder.

I aktuella forskningsartiklar identifieras vidare en rad hinder och stötestenar som anses kunna försvåra försvarssamarbeten. Dessa kretsar i mångt och mycket kring att länder generellt värnar sitt självbestämmande och sitt manöverutrymme, och i synnerhet är detta giltigt på försvarsområdet. I sammanhanget talas ibland om tre rädslor eller farhågor som kan verka hämmande på länders vilja att ingå försvarssamarbeten:

För det första nämns rädslan för *entrapment*, vilket kretsar kring risken att mer eller mindre se sig tvingad att delta i en insats trots att man skulle vilja avstå. För det andra talas om rädslan för *abandonment*, vilket tvärtemot handlar om rädslan att själv hindras från att genomföra en insats på grund av att ens samarbetspartner inte vill. För det tredje finns rädslan för *free-riders*, som handlar om att mindre och/eller resurssvagare stater ska åka snålskjuts på min förmåga utan att själva bidra i någon egentlig mening. En inte ovanlig slutsats är att värnandet om den egna suveräniteten och svårigheterna att enas på detta område gör att länder hellre tappar i förmåga och inflytande än att ingå nära försvarssamarbeten. Med referens till EU kan det konstateras att även om EU:s medlemmar gjort eftergifter och samarbetar mycket nära inom i princip alla områden är försvarsområdet speciellt och nära samarbete särskilt svårt.²²

Den utbredda skepsis som finns till samordning och samarbete till följd av tidigare misslyckanden och dåliga erfarenheter är förvisso en drivkraft för mindre samarbeten men också en faktor som tydligt bromsar länders entusiasm för att delta i större multilaterala initiativ. Såsom det redan har konstaterats ovan finns det många exempel i Europa på samordnade inköp och gemensam materielutveckling som inte har hållit vare sig kostnadskalkyler eller tidsramar,

²⁰ Giegerich, B. (2010) s. 97 och Valasek, T. (2011) s. 29–30 samt Council of the European Union den 1 december 2011.

²¹ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Brune, S.C. m.fl. (2010) s. 1–2 och SvD den 31 juli 2011 s. 4.

²² Keller, P. (2011) s. 5 och Valasek, T. (2011) s. 9 och s. 20–21.

inte minst på grund av att de ingående parterna har haft svårt att enas om en gemensam teknisk standard och att kompromissa. Erfarenheter visar att det lätt uppstår situationer där de berörda länderna bromsar varandra – ett samarbete är bara så effektivt som dess svagaste länk.²³ Länder med en nationell försvarsindustri har också i mer eller mindre utsträckning en tendens att värna sin egen försvarsindustri och sin inhemska arbetsmarknad vilket kan verka hämmande på viljan att öppna upp för samarbete. Även om siffrorna är omdebatterade är det värt att nämna att det finns forskning som visar att försvarsindustriella projekt kan vara mycket lönsamma för ett land, vilket ytterligare kan spä på protektionismen.²⁴

En annan hämmande faktor att beakta i sammanhanget är en medvetenhet om att försvarssamarbete inte automatiskt leder till stora besparingar. Förutom den ovan nämnda protektionismen, som kan leda till fördyrade kostnader och en i slutändan dyrare produkt, kan det också röra det faktum att ett gemensamt nytt projekt har en uppstartskostnad som åtminstone inledningsvis kan innebära ökade utgifter. Vidare är det *de facto* så att länderna generellt inte avsätter stora summor på just materiel. I genomsnitt läggs ca. 20% av försvarsbudgeten på forskning, utveckling och inköp av materiel. Länder kan åtminstone ur ett ekonomiskt perspektiv ha mer att vinna på andra former av samarbeten, exempelvis s.k. *structural pooling and sharing*, som utgör en större del av försvarsbudgeten.²⁵

Det pekas även på risken att länder under den ekonomiska kris som nu råder samarbetar med ett alltför kortsiktigt perspektiv, enbart utifrån ekonomiska parametrar, utan att göra en väl avvägd analys av sina behov och vad som är bäst på längre sikt. De missar enligt detta resonemang därmed chansen att förändra på djupet.²⁶ När det gäller den nu aktuella situationen nämns ibland också att svårigheterna för Europa att enas om hanterandet av utvecklingen i Libyen kan ha haft en viss dämpande effekt på den tidigare entusiasmen för försvarssamarbete men å andra sidan har samma kris visat på förekommande förmågebrister och behovet av att komma till rätta med dem. Samarbete kan ses som en viktig del i lösningen.²⁷

²³ Giegerich, B. (2010) s. 94–95, Brune, S.C. m.fl. (2010) s. 1–2 och SvD den 31 juli 2011 s. 4.

²⁴ Realtid.se den 9 april 2010.

²⁵ Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011, Valasek, T. (2011) s. 14–15 och s.20–21, Keller, P. (2011), Brune, S.C. m.fl. (2010) s. 3 och Giegerich, B. (2010) s. 94–95 samt SvD den 31 juli 2011 s. 4.

²⁶ Cameron, A. (2010), Valasek, T. (2011) s. 33–34 och Giegerich, B. (2010) s. 97.

²⁷ Biscop, S. och Coelmont, J. (2011) s. 4, Keller, P. (2011) och Brune, S.C. (2010) s. 1 samt Valasek, T. (2011) s. 8 och s. 20–21. Se även SvD den 31 juli 2011 s. 4.

2.1.3 Framgångsfaktorer

Nära förknippat med diskussionen om motiv och drivkrafter är vilka faktorer som mer eller mindre kan betraktas som varande förutsättningar för att ett försvarssamarbete ska kunna bli framgångsrikt. I sammanhanget är det dock viktigt att kort reflektera över vad som menas med att ett samarbete är just framgångsrikt. Det är uppenbart att svaret givetvis kan variera. Ett sätt att mäta framgång kan vara att målbilden har uppfyllts inom utsatt tid till förväntad kostnad. Men å andra sidan kan ett samarbete i vissa fall vara en framgång även om kostnads kalkylerna inte har hållits om det i slutändan har blivit en bra produkt. Här väljer vi att nöja oss med innebörden att de berörda parterna betraktar samarbetet som en framgång och att de är nöjda med utfallet.

I forskningsartiklar om försvarssamarbete nämns en rad olika faktorer som kan underlätta samarbete och göra det framgångsrikt, utan att för den skulle utgöra en absolut garanti för framgång:

1. likartad strategisk kultur,
2. ömsesidigt förtroende och solidaritet,
3. militära styrkor av likartad storlek och kvalitet,
4. jämnt fördelad förlust/vinst för försvarsindustrin i respektive land,
5. tydliga syften och motiv (fokus, val, omfattning),
6. grad av seriositet och engagemang,
7. samma förväntningar på samarbetet,
8. liten förekomst av korruption.²⁸

Vidare framhålls att samarbete underlättas om de berörda länderna bär på en insikt om att samarbetet är en långsiktig process och att fokus inte enbart läggs på kortsiktiga ekonomiska lösningar, att länderna visar att de tror på processen och att de därför tar konkreta, ambitiösa initiativ inte minst när det gäller harmonisering av regelverk. Stödet från den högsta ledningen och berörda ministerier i respektive land är en annan viktig faktor.²⁹

Vikten av öppenhet, samordning och informationsutbyte beskrivs för övrigt som ledord. Alla berörda bör ha en klar inblick i alla de övriga ländernas avsikter och planer. EU:s Försvarsmaterielbyrå EDA skulle enligt vissa bedömare kunna ha en viktig roll att spela på detta område genom att säkra att de olika samarbeten som pågår i Europa faktiskt drar åt samma håll och ligger i linje med de

²⁸ Valasek, T. (2011) s. 21-27 och Giegerich, B. (2010) s. 96-97.

²⁹ Biscop, S. och Coelmont, J. (2011) s. 2-3 och Intervju Försvarsmaktens Högkvarter den 15 december 2011.

strategiska prioriteringar som EU har samt minska risken för duplicering och fragmentering.³⁰

Att förankra samarbeten i EU, alternativt i Nato, beskrivs ibland också som en möjlig framgångsfaktor eftersom det kan ge ett samarbete önskvärd legitimitet men i förlängningen även öka samordningen mellan ett större antal länder än vad som är möjligt i mindre grupper. Samtidigt framhålls att det inte kan anses vara relevant för alla samarbeten att involvera exempelvis EU och att det kan leda till en felaktig förväntan på att alla övriga medlemsstater per automatik ska få delta om de vill. En alltför inkluderande ansats bedöms också kunna vara negativ ur effektivitetshänseende. Om samarbetet inkluderar många länder innebär det ofta att färre av de framgångsfaktorer som har listats ovan uppfylls. Bland de som uttrycker skepsis kring multilateralt samarbete mellan många länder hävdas ibland att en viktig lärdom av tidigare försök till försvarssamarbeten av olika slag är att samarbete bör ske i mindre grupper om mellan idealt två till fem länder. EU bör i linje med detta resonemang uppmuntra flera bilaterala och regionala samarbeten, exempelvis av typen Benelux, Norden, Frankrike-Storbritannien och Tjeckien-Slovakien.³¹

Andra bedömare varnar för att en ökad fragmentisering inte är av godo. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter kan vi få se ett Europa med många parallella, dåligt samordnade initiativ. Varje bilateralt initiativ bör istället vara öppet för andra, med liknande intressen och förmågor. Det finns också länder som saknar naturliga partners och som skulle få svårt att fördjupa ett partnerskap med andra länder, såsom exempelvis Spanien och Italien.³²

Avslutningsvis, när det gäller samarbete kring materielutveckling betonas vikten av att tidigt analysera risker med projektet, att anta ett strategiskt angreppssätt för hela livscykeln av materielen, dvs. att inte upphöra med samarbetet när produkten väl är framtagen, att harmoniera sina krav och att inte låta samarbetet politiseras i alltför hög utsträckning – politikerna uppmanas att våga släppa taget och att låta multinationella team av experter ta över.³³

2.1.4 Potentiella effekter

I forskningen identifieras en lång rad positiva effekter av försvarssamarbete, både i ekonomiskt avseende, ur militärt perspektiv, på den politiska nivån och för försvarsindustrisektorn. Det framhålls att försvarssamarbete förväntas leda till effektiviseringar och besparingar bl.a. genom stordriftsfördelar, minskade kostnader för support och administration samt en mer effektiv användning av de

³⁰ Giegerich, B. (2010) s. 96–97 och Biscop, S. och Coelmont, J. (2011) s. 2–3.

³¹ Valasek, T. (2011) s. 17–19 och Menon, A. (2011) s. 26.

³² Brune, S.C. m.fl. (2010) s. 4 och s. 8 och Valasek, T. (2011) s. 29–30.

³³ Giegerich, B. (2010) s. 96–97 och Valasek, T. (2011) s. 30.

resurser och förmågor som finns. Tillsammans kan länder också ha råd och möjlighet att utveckla materiel och förmågor som är för dyra att ta fram på egen hand. Effekterna handlar därutöver om ökad interoperabilitet genom harmonisering av krav och standarder. För politikerna kan samarbetet i sin tur leda till ökad ömsesidig förståelse och mer gemensamma analyser. För försvarsindustrin kan samarbete innebära minskad duplicering och leda till ökad konsolidering.³⁴

Samtidigt medges att nackdelarna med eller kostnaderna för försvarssamarbete är många. Samarbete leder till ett ökat behov av samordning och anpassning vilket riskerar att leda till förseningar och risker som kan göra att den reella vinsten och besparingen uteblir. I fält kan det leda till minskad operativ förmåga på grund av olika förbehåll. Det finns också en risk med att bli beroende av andra för tillgången på materiel. Politiskt innebär samarbete ett visst tapp av det nationella självbestämmandet eftersom samarbete kräver sina kompromisser och ökar beroendet. För försvarsindustrin kan det slutligen leda till neddragningar, förlorad kunskap och färre arbetstillfällen.³⁵

När det gäller vilka effekter bilateralt och regionalt försvarssamarbete har för multilateralt samarbete inom EU kan det konstateras att de är mångfacetterade.

Å ena sidan kan försvarssamarbeten i mindre konstellationer medföra positiva effekter för multilateralt samarbete i Europa. Flera av de europeiska länderna samverkar i mindre grupper och på egna initiativ för att ta tag i de kapacitetsbrister som till stor del har identifierats gemensamt på europeisk nivå, men där EU på grund av politiska låsningar och tröga processer ännu inte har förmått få fram tillräckliga resultat.³⁶

Å andra sidan är det oklart hur det samarbete och den legitimitet som under lång tid har byggts upp i EU kommer att påverkas av de olika bilaterala och regionala försvarssamarbetena. Det kan förvisso ifrågasättas vilken legitimitet försvarssamarbetet i EU egentligen har idag, samtidigt bör över ett decenniums samarbete inom GSFP ha satt sina spår vad gäller främjandet av en samsyn på gemensamma hot och utmaningar samt hur dessa bör hanteras. Nick Witney, dåvarande chefen för Europeiska försvarsbyrån EDA uttryckte viss oro för hur mindre samarbeten, såsom det fransk-brittiska, kan inverka på annat försvarssamarbete i Europa: "But where, the question then presses, does this leave the rest of Europe? [W]ill the French now have eyes for anyone other than

³⁴ Giegerich, B. (2011) s. 88–89 och Valasek, T. (2011) s. 7–8.

³⁵ Intervju IISS London den 28 oktober 2011 och Giegerich, B. (2011) s. 88–89.

³⁶ Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 52.

the British? Will the new cross-Channel entente suck the oxygen out of any other form of European cooperation?”³⁷

Vidare är det oklart hur de mindre resursstarka medlemsländerna i EU ska kunna behålla inflytande i relation till framför allt Frankrike och Storbritannien. Om de staterna med störst militär kapacitet samarbetar på egen hand i mindre konstellationer finns det en risk att övriga medlemsstater i ännu mindre utsträckning vill bidra till förmågeutveckling och krishanteringsinsatser inom EU.³⁸

Andra bedömare väljer istället att poängtera att det är ett problem för den samlade försvarsförmågan i Europa att vi dagsläget inte ser en samlad europeisk försvarsreform, utan snarare en mängd separata nationella processer: ”There are two dozen national defence transformations and reforms underway in Europe, but hardly any truly European reform. Unless there develops a greater degree of cooperation and common planning among at least a few of the major powers in Europe, the national militaries are doomed to kluge.”³⁹ Även om GSFP kan sägas ha bidragit till en viss samsyn kring gemensamma hot och utmaningar i EU, menar forskare samtidigt att de europeiska länderna alltför främst har ett nationellt fokus då de genomför minskningar i försvarsbudgeten. Det finns liten vetskap på nationell nivå om hur övriga medlemsstater prioriterar samt därmed också hur den gemensamma säkerheten inom EU och Nato som helhet påverkas av de nationella nedskärningarna.⁴⁰

2.2 Försvarssamarbeten i Europa

I Europa idag ser vi en mängd olika samarbeten på försvarsområdet. I spåren av den ekonomiska krisen har nya initiativ till samverkan tagits och gamla har stärkts eller återupplivats. Några utav dessa initiativ och samarbeten har tydliga kopplingar till EU, medan andra återfinns utanför EU-ramen.

Gentprocessen

På ett gemensamt initiativ från Sverige och Tyskland kom EU:s försvarsministrar i december 2010 överens om att blåsa nytt liv i samarbetet kring militär förmågeutveckling, arbetet går under benämningen ”Gentprocessen”. Det övergripande syftet med initiativet är att stärka effektiviteten, uthålligheten, interoperabiliteten samt kostnadseffektiviteten hos medlemsstaternas militära

³⁷ Hagström Frisell, E. (2011) s. 43, Witney, N. (2010) och Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 52.

³⁸ Hagström Frisell, E. (2011) s. 43.

³⁹ Keller, P. (2011) s. 120 och Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 52.

⁴⁰ Cameron, A. m.fl. 2010 s. 2, Brune, S.C. m.fl. (2010) s. 4 och Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 52.

förmågor. Medlemsstaterna gavs i ett första steg uppdrag att på frivillig basis analysera möjligheterna för *pooling and sharing*. Den ekonomiska krisen är en central drivkraft bakom arbetet.⁴¹

Som ett resultat av medlemsstaternas analyser presenterades under 2011 drygt 300 förslag på potentiella samarbetsområden. Nästa steg i arbetet blir för medlemsstaterna att omvandla dessa förslag till konkreta åtgärder genom att identifiera samarbetspartners, inom eller utanför EU. Relevanta EU-organ, som EDA, kan ge stöd till arbetet.⁴²

Mottagandet av initiativet har varit mycket positivt. Bland andra EDA:s chef Claude-France Arnould ser det som ett steg i rätt riktning: ”[...] We will prepare the future. I am not saying that Pooling & Sharing is the cure-all of all our budgetary challenges. But I am sure it is part of the solution.”⁴³

Även forskare menar att Gentinitiativet innebär en chans till utvecklat försvarssamarbete, förutsatt att den politiska viljan bland medlemsstaterna infinner sig. Samma forskare påpekar samtidigt att *pooling and sharing* inte nödvändigtvis leder till en utveckling av nya resurser, utan i ett första steg kan syfta till att bevara befintlig försvarsförmåga. Ett mer långsiktigt perspektiv där möjligheten att samverka kring utvecklingen av nya förmågor är därför också av vikt.⁴⁴

Weimartriangeln och ”de fems brev till Ashton”

Frankrike, Tyskland och Polen samarbetar sedan 1991 inom ramen för den s.k. ”Weimartriangeln”. Samarbetet var under många år mestadels vilande och fyllde länge främst en funktion för Polens väg mot EU-medlemskap. I april 2010 presenterade emellertid de tre ländernas utrikesministrar sin syn på hur GSFP bör stärkas i den ekonomiska krisens spår. Länderna angav i ett gemensamt uttalande bl.a. att de ville utveckla EU:s förmåga att planera och genomföra insatser genom etablerandet av en permanent civil-militär planerings- och ledningsförmåga (OHQ) baserad i Bryssel, öka användbarheten av EU:s stridsgrupper genom att öppna upp för möjligheten att inkludera även marinen och flyget liksom civila komponenter samt stärka samarbetet mellan EU och Nato. Länderna avser sätta upp en gemensam stridsgrupp till EU:s förfogande med beredskap tidigast 2013.⁴⁵

⁴¹ ”*Pooling and sharing*” German-Swedish initiative, Food for Thought, European Imperative Intensifying Military Cooperation in Europe - Ghent Initiative, Berlin and Stockholm, november 2010.

⁴² Ibid, Försvarsdepartementet den 16 juni 2011.

⁴³ EDA (2011a).

⁴⁴ Biscop, S. och Coelmont, J. (2011) s. 2–3.

⁴⁵ Dickow, M. m.fl. (2011).

Frankrike, Tyskland och Polen tillsammans med Italien och Spanien skickade i september 2011 ett gemensamt brev till Unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, Catherine Ashton (HR Ashton), för att framhålla sitt stöd till den fortsatta utvecklingen av GSFP. Länderna uppmanade bl.a. HR Ashton att närmare analysera de institutionella och legala möjligheterna för medlemsstaterna att utveckla förmågor inom ramen för GSFP, bl.a. genom det permanenta strukturerade samarbetet (PSS)⁴⁶ som introducerades i Lissabonfördraget liksom att etablera ett OHQ för EU.⁴⁷

Det går i nuläget trögt att ta dessa initiativ framåt, de förblir främst viljeyttringar. Det är tydligt att medlemsstaternas fokus är på annat håll. Från franska regeringens håll poängteras dock alltså vikten av Weimariangelns initiativ som ett led i stärkandet av det europeiska samarbetet.⁴⁸

NORDEFECO

De nordiska länderna samarbetar sedan 2009 inom ramen för NORDEFECO⁴⁹ (Nordic Defence Cooperation). Samarbetet har till del stärkts i spåren av den ekonomiska krisen och lyfts ibland fram som en god förebild för andra försvarssamarbeten. Förutsättningarna för de nordiska länderna att samverka på försvarsområdet kan sägas vara goda. Länderna är ungefär lika stora, ligger i samma geografiska område och under många år har det byggts upp ett ömsesidigt förtroende beslutsfattare emellan. Länderna har visserligen olika försvarspolitiska hemvister, i EU respektive Nato, men det uppges inte utgöra något hinder för samverkan.⁵⁰

NORDEFECO täcker både politiskt och militärt samarbete. Det militära samarbetet täcker samtliga försvarsförmågor och omfattar fem specifika områden: strategisk utveckling, förmågor, personella resurser och utbildning, övning samt insatser.⁵¹

Inom samarbetet kring förmågor tittar länderna på gemensamma behov och samverkansmöjligheter inom *pooling and sharing* på två till tio års sikt. Som exempel på samarbetsprojekt kan nämnas att Sverige och Norge har anskaffat ett gemensamt artillerisystem (ARCHER). Vidare samverkar Sverige och Finland med de baltiska staterna kring sjöövervakning över Östersjön (SUCBAS). Vid

⁴⁶ Se avsnitt 2.3 i föreliggande studie för mer om det permanenta strukturerade samarbetet.

⁴⁷ Letter of 5 to HR Ashton, Sopot den 2 September 2011.

⁴⁸ Sénat den 15 december 2011, Major, C. (2010) och Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

⁴⁹ NORDEFECO ersatte år 2009 de tidigare samarbetsavtalen NORDSUP (förmågeutveckling), NORDAC (materialanskaffning) och NORDCAPS (insatser).

⁵⁰ Lundi Saxi, H. (2011), Norweigan Institute for Defence Studies seminarium den 22 mars 2011 och Intervju IFRI Paris den 9 november.

⁵¹ NORDEFECO, hemsida och Försvarsdepartementet telefonintervju den 13 januari 2012.

det nordsiska ministermötet hösten 2011 överenskom länderna att analysera möjligheterna för att samarbeta närmare kring taktisk lufttransport.⁵²

Därtill har det nordiska länderna satt upp en gemensam stridsgrupp som stod i beredskap för EU våren 2008 och våren 2011. Länderna har också för avsikt att ställa en gemensam stridsgrupp till EU:s förfogande under de kommande åren, dock tidigast år 2015.

Northern Group

Det s.k. ”Northern Grouping Initiative”, som senare fick benämningen ”Northern Group”, kan spåras till 2010 och samlar de nordiska länderna, de baltiska länderna, Polen, Tyskland och Nederländerna samt Storbritannien. Samarbetet uppges ursprungligen ha varit en brittisk idé. Storbritanniens dåvarande försvarsminister Liam Fox lade stor vikt vid detta samarbete och efterträdaren Philip Hammond, som blev försvarsminister 2011, tycks även han visa ett intresse för Northern Group. Enligt brittiska källor är orsakerna till detta mångfacetterade och handlar om att Storbritannien i denna konstellation sett möjligheten att utveckla Storbritanniens bilaterala relation med Norge, skapa ett ramverk som underlättar för Sverige och Finland att samarbeta med Nato, ytterligare manifesterar för de baltiska staterna betydelsen av Natos artikel 5 samt underlätta för samverkan med Ryssland. Från svenskt håll lyfts bland annat möjligheterna till närmare samverkan med länderna kring Östersjön fram som ett särskilt medvärde.⁵³

Northern Group beskrivs som ett flexibelt samarbetsforum utan egentlig fast konstellation, forumet är således öppet för andra länder utanför den nuvarande gruppen. Länderna kan på eget initiativ kalla till möten, det finns inget formaliserat ordförandeskap. Hittills har länderna passerat på att ses vid tillfällen då ministrarna redan har varit samlade, t.ex. vid möten i NORDEFCON. Northern Group möttes bl.a. i Sverige i november 2011 för att föra diskussioner på det övergripande temat ”*Security and Defence Policy Development in the Coming Decade*”. Vid mötet diskuterades bl.a. Gentprocessen liksom försvarsförmågor i Europa och hur länderna idag levererar säkerhet på regional och europeisk nivå.⁵⁴

Visegrad four

Tjeckien, Ungern, Slovakien och Polen samarbetar sedan 1991 inom ramen för Visegrad four. Utgångspunkten är att främja det ekonomiska, politiska och kulturella samarbetet mellan länderna. Samarbetet har periodvis varit trögt på grund av politiska låsningar. Men även dessa länder söker nu former för närmare regional samverkan på försvarsområdet. I maj 2011 överenskom exempelvis

⁵² Ibid.

⁵³ Ministry of Defence den 4 nov 2010 och Försvarsdepartementet Stockholm telefonintervju den 13 januari 2012.

⁵⁴ Försvarsdepartementet Stockholm telefonintervju den 13 januari 2012.

länderna att de ska sätta upp en gemensam stridsgrupp som är tänkt att stå i beredskap 2016 under ledning av Polen. Energisäkerhet är en annan central fråga för samarbetet.⁵⁵

Exempel på försvarsmaterielsamarbeten – LoI och OCCAR

Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Italien och Spanien, som har de största försvarsindustrierna i Europa, samverkar sedan 1998 inom ramen för Letter of Intent (LoI). Tillsammans står de för ca. 80% av Europas försvarsindustri och för ca. 98% av den europeiska forskningen och teknikutvecklingen på försvarsområdet.⁵⁶

OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) är ett samverkansforum för anskaffning av försvarsmateriel som utöver de fem länder som också deltar i LoI-samarbetet även inkluderar Belgien. Därutöver deltar Sverige, Finland, Polen, Turkiet, Luxemburg och Nederländerna i vissa materielprogram utan att vara medlemmar i OCCAR. Samverkan sker kring materielprogram/projekt som exempelvis A400M, Multirole Frigates, TIGER Helicopters. Eftersom det finns få marknadsmässiga och politiska incitament för dessa länder att koordinera sitt arbete inom ramen för en större grupp som EU, har EU sedan 2010 istället samarbetsarrangemang med OCCAR.⁵⁷

Försvsarssamarbeten på förbandsnivå

I Europa finns även försvsarssamarbeten på förbandsnivå. Inom exempelvis EUROCORPS samverkar bl.a. Frankrike, Tyskland, Spanien, Belgien, Österrike, Italien, Polen, Grekland och Turkiet. Frankrike och Tyskland tog 1991 initiativet till skapandet av EUROCORPS och 1993 etablerades förbundet officiellt. Förbundet deltog bl.a. i Natos insatser i Bosnien-Hercegovina 1998 och i Kosovo 2000 samt i den multinationella styrkan ISAF i Afghanistan 2004.⁵⁸

Inom EUROMARFOR (European Maritime Force) samverkar sedan 1994 Italiens, Frankrikes, Portugals och Spaniens respektive flotta. Denna styrka används framför allt i insatser inom ramen för EU men kan även användas inom ramen för Nato, FN eller OSSE. EUROMARFOR kan genomföra humanitära insatser, räddningsinsatser och fredsfrämjande insatser. 2002 deltog EUROMARFOR i "Operation Coherent Behaviour" i östra Medelhavet i nära samverkan med Nato. Mellan 2003 och 2005 deltog styrkan i den multinationella insatsen "Enduring Freedom" i Indiska Oceanen som leds av USA.⁵⁹

⁵⁵ Båtor, J. och Haaland Matlary, J. (2011), Visegradgroup, hemsida och EUISS, debatt den 29 september 2011.

⁵⁶ Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 23.

⁵⁷ Ibid. och EDA (2011a).

⁵⁸ EUROCORPS, hemsida.

⁵⁹ EUROMARFOR, hemsida.

I EGF (European Gendarmerie Force) samverkar sedan år 2006 Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien och Rumänien för att främst genomföra insatser kopplade till civil säkerhet/ polisiära uppgifter (*civil security action*), antingen autonomt eller i samverkan med andra insatser. Insatser ska i första hand genomföras inom ramen för EU men kan även genomföras inom ramen för FN och Nato.⁶⁰

Inom EATC (European Air Transport Command) samverkar sedan 2010 Belgien, Tyskland, Frankrike och Nederländerna kring flygstransporter. Dessa länder har ställt flygtransport- och lufttankningsresurser under gemensam operativ ledning och avser även samverka vid styrkegenerering. Luxemburg och Spanien har också för avsikt att gå med i samarbetet.⁶¹

Nato

Även inom Nato pågår för närvarande ett arbete för att utveckla den samlade försvarsförmågan. Arbetet går under namnet Smart Defence Initiative och syftar till att främja prioritering, specialisering samt multinationalisering vad gäller förmågeutveckling. Länderna inom Nato har identifierat ca. 150 områden för närmare militär samverkan. Målet är att kunna presentera drygt ett tiotal konkreta förslag på åtgärder vid Natos toppmöte i maj 2012.⁶²

För att främja samarbete kring förmågeutveckling och för att undvika onödiga dupliceringar mellan EU och Nato finns det sedan 2003 en EU-Nato samverkansgrupp (EU-NATO Capability Group) där kapacitetsfrågor diskuteras. Gruppen möts ungefär en gång i månaden. På grund av politiska låsningar kommer dock få konkreta resultat ur samarbetet. Deltagandet i gruppen av berörda länder är tidvis begränsad och därtill kommer att det saknas ett säkerhetsavtal mellan EDA och Nato, vilket ytterligare försvårar samverkan. Gruppens mandat medger vidare inga beslut utan endast informationsutbyte. Det främsta mervärdet ligger istället i det informella *staff-to-staff contacts* som har främjat viss koherens och informationsutbyte i arbetet med förmågeutveckling.⁶³

2.3 Försvarssamarbete i EU

Samarbetet inom GSFP har två övergripande målsättningar. För det första syftar GSFP till att utveckla en operativ förmåga som består av både civila och militära resurser som ska kunna användas i insatser utanför unionen för att främja fred och säkerhet i enlighet med FN:s stadga. För det andra ska GSFP, enligt

⁶⁰ European Gendarmerie Force, hemsida.

⁶¹ EATC, hemsida.

⁶² För mer om Nato och Smart Defence Initiative se Lagerström, C. (2012).

⁶³ Natos, hemsida och ISIS Europe den 13 april 2010 samt Jones, B. (2011) s. 42–43.

Lissabonfördraget, leda till ett gemensamt försvar för EU. Det sistnämnda förutsätter dock att Europeiska rådet beslutar detta med enhällighet.⁶⁴

Samarbetet inom GSFP har pågått i över ett decennium men går för närvarande på sparlåga. Det råder brist på politisk vilja bland medlemsstaterna att driva samarbetet framåt liksom att engagera sig i militära insatser. Gentprocessen och Weimarinitiativen är försök att främja utveckling av GSFP, men länderna i Europa tycks snarare prioritera mindre bilaterala och regionala försvarssamarbeten för att möta de förmågebrister och behov som har identifierats. Vid utrikesministrarnas möte i Bryssel i december 2011 välkomnade medlemsstaterna de olika initiativ till försvarssamarbeten som har tagits med motivet att de bidrar till att stärka den övergripande militära förmågan i Europa samt främjar fler möjligheter för samverkan mellan medlemsstaterna.⁶⁵ HR Ashton poängterar också vikten av dessa försvarssamarbeten och uppmuntrar bl.a. medlemsstaterna att öppna befintliga samarbetsprojekt för nya partners.⁶⁶ Fokus för försvarssamarbete i Europa tycks i skrivande stund med andra ord vara på att uppnå konkreta resultat i utvecklingen av försvarsförmågor, medan mer långsiktiga strategiska målsättningar för samarbetet i EU och GSFP har hamnat i skymundan. EDA:s chef Claude-France Arnould underströk i november 2011 också just att fokus härnäst bör vara på konkreta resultat och att samverkan på försvarsområdet till stor del är en fråga om inställning:

”there is a clear momentum for moving forward, an important window of opportunity to strengthen European defence capabilities. The time has come for a change of mind-set regarding cooperation on defence capabilities. The question is no longer whether we should cooperate or not. It is now whether we want certain capabilities or not.”⁶⁷

Gällande militär krishantering antog EU 1999 Helsinki Headline Goal som angav att EU senast 2003 skulle ha kapacitet att inom 60 dagar sända ut 60 000 soldater samt underhålla dessa under ett år. År 2004 sattes ytterligare mål upp då EU antog Headline Goal 2010, vilka fokuserade mer på snabbinsatser och kvalitativa aspekter. Det är svårt att avgöra om dessa målsättningar har uppnåtts. Målen kan sägas vara uppfyllda på papperet genom de styrkor medlemsstaterna har anmält till EU, men om man ser till vad som i realiteten finns tillgängligt för militära insatser och som erbjuds vid styrkegenrerering är målen långt ifrån uppfyllda.⁶⁸

⁶⁴ Sieps, Regeringskansliet, SNS (2008) artikel 42.1 och 42.2 i Fördraget om Europeiska unionen.

⁶⁵ Council of the European Union den 1 december 2011.

⁶⁶ European External Action Service, High Representatives Report on CSDP, Bryssel den 11 juli 2011 s. 5.

⁶⁷ EDA (2011b).

⁶⁸ Hagström Frisell, E. och Sundberg, A. (2008) och Hagström Frisell, E. (2011) s. 34.

Analytiker och praktiker är överens om att EU:s militära förmåga fortfarande är otillräcklig. Centrala och användbara resurser saknas. Medlemsstaterna har inte någon enad syn på den fortsatta utvecklingen av GSFP, och saknar, vilket inte minst blev tydligt i samband med händelserna i Libyen 2011, politisk vilja samt i många fall resurser för att bidra till multinationella insatser. Därtill är den europeiska försvarsindustrin fragmenterad och medlemsstaterna anskaffar i huvudsak försvarsmateriel nationellt. Att finna nya sätt att identifiera och utveckla nya förmågor utanför EU:s ram är enligt många bedömningar oundvikligt.⁶⁹

Det nuvarande arbetet med förmågeutveckling i EU bygger på frivillighet och medlemsstaterna har inte gjort några andra bindande åtaganden till EU än EU:s stridsgrupper. Sedan 2007 turas medlemsstaterna om att ha två stridsgrupper av bataljonsstorlek inklusive stödfunktioner i beredskap för snabbinsatser för EU. Även om stridsgrupperna hittills aldrig har använts är en vanlig bedömning att arbetet med stridsgrupperna betytt mer för modernisering och samverkan än vad Headline Goal processerna har gjort.⁷⁰

På motsvarande sätt som på den militära sidan antog EU år 2000 en målsättning som innebar att EU senast 2003 skulle kunna sätta in 5000 poliser i krishanteringsinsatser, därtill identifierades fyra prioriterade områden: Polis, stärkande av rättsstaten, civil förvaltning och räddningstjänst. När målet ansågs vara uppnått antog EU nya civila målsättningar Civilian Headline Goal 2008 respektive 2010 som till stor del byggde på den process för förmågeutveckling som användes på den militära sidan. Under de senaste åren har det inom EU förts diskussioner om hur närmare samordning skulle kunna uppnås mellan den militära och civila förmågeutvecklingen. I december 2010 antog EU gemensamma riktlinjer för den militära respektive civila förmågeutvecklingen efter 2010 samtidigt som den militära målsättningen i likhet med den civila målsättningen förlängdes och behölls i separata spår.⁷¹

EDA – Europeiska försvarsbyrån

EDA (European Defence Agency) är en central aktör i EU:s förmågeutveckling och ska ge stöd till medlemsstaternas arbete. Försvarsbyrån skapades 2004 och har till uppgift att utveckla arbetet med förmågeutveckling liksom forskning och teknikutveckling på området samt främja en europeisk industribas, marknad och materielsamarbete. EDA är ett mellanstatligt organ med en verkställande direktör men styrs formellt av HR Ashton tillsammans med de deltagande staternas försvarsministrar. EDA arbetar sedan länge med projekt som rör *pooling and*

⁶⁹ Intervju Ministry of Defence Paris den 8 november 2011, O'Donnell, C.M. (2011), Brune, S.C. et al (2010), Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011, Intervju IFRI Paris den 9 november 2011, Hagström Frisell, E. (2011) s. 34 och Gomis, B. (2011) s. 13.

⁷⁰ Hagström Frisell, E. (2011) s. 34 och Witney, N. (2008) s. 31.

⁷¹ Europeiska unionens råd (2011a) och Hagström Frisell, E. (2011) s. 35–36.

sharing. Exempel på sådana projekt är sjöövervakning och upphandling av satellitkapacitet.⁷² Noterbart är att arbetet inom EDA omfattar projekt som rör ländernas hela förmågebehov, dvs. både krishantering utanför EU och det territoriella försvaret, medan fokus för GSFP-samarbetet fortfarande främst är på EU:s krishantering utanför Unionen.

Medlemsstaternas försvarsministrar har bl.a. gett EDA i uppdrag att regelbundet och i samverkan med medlemsstaterna, EU:s militärkommitté och EU:s militära stab utarbeta en Capability Development Plan (CDP). CDP syftar till att tydliggöra nuvarande brister och prioriteringar, identifiera möjliga framtida förmågebehov, erbjuda en sammanställning av medlemsstaternas aktuella försvarsplaner och projekt samt påvisa lärdomar från genomförda insatser och vad dessa innebär för behovet av framtida förmågor på kort, medel och lång sikt. Den första CDP:n kom 2008 och i mars 2011 kom sedan en uppdaterad version där nya samarbetsområden har identifierats såsom cybersäkerhet.⁷³ CDP ska fungera som ett vägledande dokument för förmågeutvecklingsarbetet inom EU. I samband med att de militära målsättningarna förlängdes "*beyond 2010*", dvs. utan att det angavs ett specifikt årtal då målen ska vara uppnådda, uppger en källa att arbetet med CDP och det militära förmågeutvecklingsarbetet i stort har tappat momentum och att det är oklart vilket intresse medlemsstaterna egentligen har för CDP. En annan källa menar att det redan finns en gemensam uppfattning inom EU om vilka förmågebristerna är, varför en ytterligare utveckling av CDP för närvarande inte är nödvändig. Samma källa anger att medlemsstaterna många gånger främst ser EDA som en plattform för att identifiera samarbetspartners. Var samarbetet sedan tar form, inom eller utanför EU-ramen, varierar dock. Även om EDA uppges ha potential att fylla en central funktion i förmågeutvecklingsarbetet, uppges samtidigt att det överlag tycks råda brist på politisk vilja bland medlemsstaterna att utnyttja EDA i den utsträckning som skulle kunna vara möjligt. Det faktum att myndigheten är politisk styrd medför dessutom att processerna är långsamma och resultaten få.⁷⁴

Lissabonfördraget och GSFP

När Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009 fanns det i många länder höga förväntningar på att det nya fördraget skulle stärka EU-samarbetet på det

⁷² Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen den 31 januari 2012 och Cameron, A. m.fl. (2010) s. 3.

⁷³ Övriga områden är: Counter Improvised Explosive Device (C-IED); Medical Support; Intelligence Surveillance and Reconnaissance samt Increased Availability of Helicopters; Multinational Logistic Support; CSDP Information Exchange; Strategic and Tactical Airlift Management; Fuel and Energy samt; Mobility Assurance, se EDA "*Capability Development Plan*".

⁷⁴ Intervju vid Försvarsmaktens Högkvarter den 15 december 2011, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen den 31 januari 2012 och Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 10 samt Intervju IRIS Paris den 10 november 2011.

säkerhets- och försvarspolitiska området. En symbolisk förändring var att den *europiska* säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) blev den *gemensamma* säkerhets- och försvarspolitiken. En ny funktion som Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik tillsammans med etablerandet av utrikestjänsten skulle bana väg för ett mer samordnat politiskt agerande av EU. EDA skrevs också in i fördragen. Genom Lissabonfördraget uttryckte medlemsstaterna därtill en vilja att ge och ta emot civilt och militärt stöd, såväl under kriser och allvarliga situationer i fredstid, som i händelse av väpnat angrepp mot någon medlemsstat i EU.⁷⁵

Av betydelse för arbetet med förmågeutveckling är att Lissabonfördraget introducerar möjligheten att etablera ett s.k. ”permanent strukturerat samarbete” (PSS). PSS ska kunna upprättas mellan de länder ”som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppgifterna”.⁷⁶ Grundtanken kan sägas vara att en grupp länder ska kunna gå före övriga medlemsstater inom GSFP för att driva försvarssamarbetet framåt. Målsättningen på sikt är att utveckla den samlade militära förmågan i Europa.

För att upprätta PSS ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet, vilket innebär att enskilda länder kan blockera ett sådant beslut. Lissabonfördraget anger vilka kriterier och åtaganden som ska gälla för PSS, bl.a. ska samarbetet vara öppet för andra medlemsstater och därtill ska EDA regelbundet bidra till en utvärdering av de deltagande staternas bidrag och rapportera om detta minst en gång per år.⁷⁷ Skrivningarna om PSS i Lissabonfördraget lämnar dock stort utrymme för tolkningar och medlemsstaterna har ännu inte kommit överens om genomförandet av PSS. Det är för övrigt få medlemsstater, om några, som är redo att använda sig av PSS. Forskare menar också att det kan vara svårt att etablera ett PSS om varken Frankrike eller Storbritannien är med på båten och just nu är det tydligt att dessa länder inte prioriterar PSS.⁷⁸

Förändringarna i och med Lissabonfördraget har ännu inte lett till någon märkbar utveckling eller förbättring av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. GSFP är och förblir ett mellanstatligt samarbete och så länge

⁷⁵ Sieps, Regeringskansliet, SNS (2008) artikel 222 ”Solidaritetsklausulen” i Fördraget om EU:s funktionssätt täcker stöd vid naturkatastrofer, katastrofer som orsakas av människor och terroristattacker och artikel 42.7 i Fördraget om EU:s funktionssätt omfattar stöd vid väpnat angrepp mot en medlemsstats territorium.

⁷⁶ Sieps, Regeringskansliet, SNS (2008) artikel 42.6 i Fördraget om Europeiska unionen.

⁷⁷ Ibid., Protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 1.

⁷⁸ European External Action Service, High Representative Report on CSDP den 11 juli 2011 s. 7 och Jones, B. (2011) s. 44.

den politiska viljan saknas bland EU:s medlemsstater att ta samarbetet framåt kommer Lissabonfördragets nyheter enbart förbli fina ord i en fördragstext.⁷⁹

Försvarsindustrin i Europa

EU:s arbete med den inre marknaden med fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital är en av grundstenarna i EU-samarbetet, men har ännu inte helt nått fram till försvarsområdet. År 2009 var, enligt EDA, 75% av alla försvarsinvesteringar som gjordes av EU:s medlemsstater riktade mot nationella program utan multinationell samverkan. EU:s processer för förmågeutveckling respektive medlemsstaternas materielanskaffning är heller inte samordnade. Så länge anskaffandet av försvarsmateriel inte samordnas över Europa, är det svårt för EU (EDA och kommissionen) att spela en roll. Samtidigt finns få möjligheter inom EU-ramverket för exempelvis gemensam finansiering av materielanskaffning, vilket kan antas främja ökad samverkan.⁸⁰

Koncept och institutioner i EU kopplade till försvarsindustrin är inte lika utvecklade i jämförelse med de som finns kopplade till förmågeutveckling, trots att EDA är tänkt att bidra till stärkt samarbete även på detta område. Som det ser ut nu är det istället medlemsstaternas försvarsindustripolitik som styr liksom marknad och produktionsstrukturer. Samarbeten kring försvarsmateriel i Europa har också främst växt fram utanför EU-ramen.⁸¹ Artikel 346 i Lissabonfördraget vidmakthåller dessutom samverkan kring försvarsmateriel utanför EU-samarbetet, där anges bl.a. att: ”Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.”⁸²

Därtill anammats inom EU principen om *juste retour* (även kallat ”cost share – work share” principen). Detta innebär att om en stat i multinationella samarbeten bidrar med pengar motsvarande 40% av projektets budget ska landets industri få motsvarande värde på kontrakt.⁸³

Anledningen till att försvarsindustrin och marknaden i Europa är fragmenterad beror bl.a. på att medlemsstaterna vill skydda sina nationella försvarsindustrier samt att de har olika syn på behoven av försvarsmateriel liksom statens roll i förhållande till den egna försvarsindustrin. Det är heller inte självklart att de av EU:s medlemsstater som saknar egen försvarsindustri köper från den europeiska

⁷⁹ Hagström Frisell, E. och Åhman, T. (2011).

⁸⁰ EDA (2010), Hagström Frisell, E. (2011) s. 34 och Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 17.

⁸¹ Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 22.

⁸² Sieps, Regeringskansliet, SNS (2008), artikel 346 b i Fördraget om EU:s funktionssätt.

⁸³ Lundmark, M. (2011) och Directorate-General for External Policies, Policy Department, (2011) s. 23.

marknaden utan väljer att köpa från t.ex. USA istället. En nära rådgivare till president Sarkozys stab menar att man från franskt håll ser det pågående arbetet med att utveckla *pooling and sharing* som ett sätt att försöka skydda försvarsindustrin i Europa från att bli alltför beroende av USA.⁸⁴ Det har också skett förändringar på marknaden, där utvecklingen har gått från ”säljarens marknad” till ”köparens marknad”. Konkurrenten från försvarsindustrin i bl.a. Kina, Indien, USA och Ryssland har ökat och budgetnedskärningar har inneburit minskade beställningar överlag. Detta sammantaget har medfört att det för närvarande föreligger en överproduktion av försvarsmateriel i Europa.⁸⁵

För att motarbeta protektionism och främja en europeisk marknad för försvarsmateriel antog EU år 2009 ett direktiv (”Försvarsupphandlingsdirektivet”) med syfte att harmonisera de legala ramverken för försvarsmaterielanskaffning i EU:s medlemsstater. Noterbart är att kommissionen därmed tog ett kliv in på det område som länge har dominerats av medlemsstaterna.⁸⁶ Syftet med direktivet är att möjliggöra utvecklingen av en EU-marknad för försvarsmateriel som ska öka den industriella konkurrensen, minska dupliceringar samt minska kostnaden av försvarsmateriel i EU. Skapandet av fler samverkansprogram inom EU (cooperative programmes) för materielanskaffning är en utav målsättningarna med direktivet. Länder utanför EU kan också vara med i dessa program, så länge minst två EU-medlemsstater deltar. Det är emellertid oklart vad den praktiska skillnaden är mellan EU:s samverkansprogram och de bilaterala och regionala försvarssamarbetena utanför EU-ramen förutom samverkansprogrammets tydliga koppling till EU. Det kommer även krävas en högre bevisbörda för de länder som vill åberopa artikel 346 i Lissabonfördraget. Bedömare menar att direktivet främst kommer att påverka vad som kan kallas icke-känsliga materielprogram, medan det förväntas bli svårare att komma åt skyddandet av materiel som upplevs som vital för den nationella säkerheten. Även om kraven skärpts för åberopandet av artikel 346 kvarstår likväl möjligheten för länderna att utnyttja artikeln för att t.ex. skydda den nationella industrin. Vilka effekter direktivet kommer att få kommer därmed till stor del att bero på hur artikel 346 tolkas framöver. Att notera är att det i december 2011 enbart var 10 av EU:s medlemsstater som hade implementerat EU:s direktiv i sin nationella lagstiftning trots att implementeringen för samtliga länder skulle ha skett redan i augusti 2011.⁸⁷

⁸⁴ Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 22, Darnis, J-P. et al (2007) s. 15 samt Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

⁸⁵ Intervju FOI den 7 februari 2012.

⁸⁶ Europeiska unionens råd och Europaparlamentet (2009), Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) och Cameron, A. m.fl. (2010).

⁸⁷ DefenseNews den 20 december 2011.

EU:s roll i ljuset av dagens försvarssamarbeten?

Det finns många kritiska röster när det gäller EU:s förmåga att producera konkreta resultat inom förmågeutveckling, men samtidigt menar både praktiker och analytiker att EU har en tydlig roll att fylla i arbetet. EU kan vara ett stöd till medlemsstaterna i frågor som rör exempelvis standardisering, interoperabilitet samt forskning och teknikutveckling. EDA kan fylla en funktion som bl.a. koordinator för industri och marknad. Fördelen med EDA uppges vara att det är ett flexibelt forum där samtliga medlemsstater deltar och där det finns möjlighet att diskutera frågor kopplade till både försvarsindustrin och förmågebehov på samma gång, något som Nato inte har samma kapacitet att göra.⁸⁸

Samtidigt kan EU och EDA enbart ha den roll på försvarsområdet som medlemsstaterna vill att de ska ha. Både forskare och praktiker menar att EU inte behöver fler processer, verktyg eller institutioner utan att EU behöver politisk vilja och ledarskap. I anslutning till detta anför vissa forskare att en uppdaterad säkerhetsstrategi för EU skulle kunna skapa ökad koherens mellan de europeiska ländernas försvarsplaneringar.⁸⁹

⁸⁸ European External Action Service, High Representative Report on CSDP den 11 juli 2011 och Jones, B. (2011) s. 43.

⁸⁹ Keller, P. (2011) s. 120 och Intervju EUISS Paris den 9 november 2011 samt Jones, B. (2011).

3 Frankrike och Storbritannien i nöd och lust – En fallstudie

3.1 Bakgrund – Lika som bär eller olika som natt och dag

I november 2010 skrev Frankrike och Storbritannien under en långtgående och omfattande överenskommelse om försvarssamarbete. Överenskommelsen som av de två ländernas ledare, premiärminister David Cameron och president Nicolas Sarkozy, beskrevs som historisk överraskade många. Storbritannien och Frankrike är visserligen båda gamla kolonialmakter med en global utblick och med internationella intressen och kopplingar. De är Europas två största militärmakter. Bägge har kärnvapen och är permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd. Men de har också beskrivits som ”two champions of different visions in Europe” och har när det gäller EU-samarbetet allt som oftast befunnit sig i skilda läger.

Storbritannien prioriterade länge sin relation med USA medan Frankrike som en av EU:s grundarmakter förespråkade närmare europeisk integration. Under premiärminister Tony Blairs styre skedde dock en omsvängning av den brittiska hållningen och i slutet av nittioåret påbörjades ett medvetet närmande till EU. En viktig symbol för denna nya brittiska politik blev den fransk-brittiska uppgörelsen i St Malo 1998 som allmänt brukar betraktas som startskottet för GSFP.

I början av 2000-talet, i samband med meningsskiljaktigheterna kring Irakkriget, kom vad som har tolkats som ännu en vändpunkt i Storbritanniens relation till EU och en påtaglig försämring av den fransk-brittiska relationen. Den dåvarande brittiske premiärministern Tony Blair, och senare hans efterträdare Gordon Brown, kom att föra en mer nedtonad EU-politik även om Storbritannien medverkade till att nya initiativ togs i EU bl.a. på försvarsområdet. När Frankrike i maj 2007 fick en ny president, Nicolas Sarkozy, som verkade för att Frankrike skulle återinträda i Natos integrerade militära strukturer och samtidigt tonade ned den mest högljudda retoriken mot USA, kom relationen mellan Frankrike och Storbritannien att åter förbättras.⁹⁰

⁹⁰ För mer om Frankrike och Storbritannien i EU se Sundberg, A. (2010), Sundberg, A. (2008), Sundberg, A. (2001). Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011.

3.2 Inrikes-, försvars- och utrikespolitik

I maj 2010 fick Storbritannien en ny regering då Labour förlorade makten till Torypartiet och Liberaldemokraterna. För första gången på 65 år ledes landet av en koalitionsregering. Skeptikerna var inledningsvis många när det gällde möjligheterna för regeringen att kunna utforma en gemensam politik, inte minst på försvarsområdet och inom utrikespolitiken där de två partierna i mångt och mycket företräder olika synsätt. Idag tycks dock den allmänna uppfattningen vara att koalitionsregeringen har lyckats förvånansvärt bra och att de i de allra flesta frågor presenterar en sammanhållen linje utåt.⁹¹

När Nicolas Sarkozy tillträdde som president i Frankrike 2007, präglades hans budskap av en betydande reformvilja och en ambition att bryta med det gamla. Under sina år vid makten har president Sarkozy bl.a. öppnat upp för en återintegrering av Frankrike i Natos integrerade militära strukturer, låtit sända fler trupper till Afghanistan och eftersträvat en förbättrad relation till USA. Redan under sin tid som minister beskrevs han som en stor USA-vän.⁹² President Sarkozy tog även initiativet till en försvars- och säkerhetspolitisk översyn vilket ledde till den s.k. Vitboken som presenterades år 2008.⁹³ Att notera i sammanhanget är att en revidering av Vitboken påbörjades under 2011. Tanken är att den reviderade Vitboken ska antas någon gång efter presidentvalet 2012.⁹⁴

Utgången för valet väntas, enligt tjänstemän vid franska försvarsdepartementet, inte medföra några större effekter på den franska säkerhets- och försvarspolitik. Även om president Sarkozy haft ambitionen att bryta med gamla traditioner och visa på nya vägar inom politiken har skillnaden mot tidigare i realiteten inte alltid varit påtaglig. Oppositionen har förvisso inte varit blid i sin kritik av president Sarkozys göranden, exempelvis gällande landets ledande roll i insatsen i Libyen. Men när det gäller de stora huvuddragen uppges de säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarna inte skilja sig nämnvärt åt mellan regeringen och oppositionen.⁹⁵ Det finns dock även bedömare som hävdar att en vinst för Socialistpartiet på sikt kan innebära en mer EU-orienterad och mindre pragmatisk fransk försvarspolitik.⁹⁶

Den nuvarande försvarspolitiska utvecklingen i Europa som helhet och i de två länderna i fråga präglas i mångt och mycket av den pågående finanskrisen. I land efter land aviseras minskningar av försvarsbudgeten och materiel avbeställs. Samtidigt pågår flera kostsamma insatser där förmågebristerna ställs på sin spets.

⁹¹ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011 och Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011.

⁹² Sundberg, A. (2008) s. 13, s. 39 och s. 50.

⁹³ Portail du Gouvernement *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*.

⁹⁴ Sénat den 16 december 2011.

⁹⁵ Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

⁹⁶ Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011 och Gomis, B. (2011) s. 10.

I oktober 2010 presenterade den brittiska regeringen the Strategic Defence and Security Review (SDSR) som klargör prioriteringarna för den brittiska försvars- och säkerhetspolitiken samtidigt som den utgör ett led i arbetet med att försöka få försvarsbudgeten i balans.⁹⁷ Ekonomin är tveklöst det viktigaste ingångsvärdet och nyckelorden kan sägas vara *affordability* och *value for money*. Ur innehållet kan nämnas målsättningen att spara ca. 38 miljarder pund. Detta ska möjliggöras genom flera olika åtgärder bl.a. tillfällig avveckling av hangarfartygsförmågan, framskjutna materielleveranser och stora personella neddragningar samt en ambitionssänkning vad gäller insatser. Efter att Storbritannien under hösten 2011 fått en ny försvarsminister, Philip Hammond, spekuleras i om ytterligare neddragningar kan vara att vänta då Hammond varit förra skuggregeringens finanspolitiske talesman och dessutom står finansminister George Osborne nära.⁹⁸

I Frankrike har president Sarkozy drivit på en förnyelse, omstrukturering samt modernisering av det franska försvaret inklusive satsningar på materielinköp. Under 2009 och 2010 fick den franska försvarsindustrin dessutom ett stimulanspaket på 2,9 miljarder euro.⁹⁹ I jämförelse med t.ex. Storbritannien har försvarssektorn i Frankrike så långt kommit lindrigt undan, trots att landet i övrigt har påverkats på ett betydande sätt av den ekonomiska krisen. Helt omärkt har dock inte den ekonomiska krisen gått förbi. Frankrikes försvarsplanering bygger på femårsplaner och som en följd av den ekonomiska situationen fick planen för 2009–2014 ses över i förtid. Detta resulterade i en ny plan som anger att Frankrike, med en årlig försvarsbudget på ca. 40 miljarder euro, ska spara ca. 3,5 miljarder euro på försvarsområdet under åren 2011–2013. I linje med detta har det aviserats nedläggningar av baser i och utanför Frankrike, minskad närvaro av fransk trupp i Afrika samt uppskjutna materielprojekt. Sedan 2008 pågår också en betydande personalreduktion i försvaret på ca. 20%.¹⁰⁰

När det gäller Storbritanniens och Frankrikes aktuella EU-politik kan det konstateras att de två partier som utgör Storbritanniens koalitionsregering har företrätt två skilda synsätt på EU. Medan Torypartiet traditionellt har varit ett EU-kritiskt parti har Liberaldemokraterna varit starka förespråkare av EU. Den gängse synen idag är dock att de två partierna utåt har visat upp bra enighet, även i denna politiska fråga, när det gäller de stora huvuddragen och att regeringens EU-politik i allra högsta grad har präglats av pragmatism.¹⁰¹ Att enigheten är

⁹⁷ HM Government "The Strategic Defence and Security Review" (2010).

⁹⁸ Intervju IISS London den 28 oktober 2011 och Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011. Se även DefenseNews den 12 november 2011, DefenseNews den 8 december 2011, O'Donnell, C.M. (2010) och Chalmers, M. (2010) samt Ripley, T. (2011) s. 21-27.

⁹⁹ Intervju Sveriges ambassad i Paris den 10 november 2011, Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) s. 37.

¹⁰⁰ Keller, P. (2011) s. 117–118 och Ministère de la Défense et des Anciens Combattants, hemsida (2011).

¹⁰¹ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Lindley-French, J. (2010) s. 5.

långt ifrån total blev dock uppenbart i efterspelet till Europeiska rådets toppmöte, i mitten av december 2011, då premiärminister Cameron valde att lägga in sitt veto för att stoppa en fördragsändring och en strängare samordning av den ekonomiska politiken. Vice premiärministern, Liberaldemokraten Nick Clegg var då öppet mycket kritisk till premiärministerns hantering av frågan vilken han menade riskerade leda till en marginalisering av Storbritannien.¹⁰²

När det gäller GSFP är nyckelorden som ofta upprepas i Storbritannien *capability, comprehensive approach, soft security* och *value for money*. Det understryks med enfaset att Storbritannien inte vill se så mycket processer och symboler utan att vad som gäller är *Action! Deliver!* EU är ur brittiskt perspektiv inte att betrakta som en seriös försvarsaktör utan ska istället utgöra ett komplement till Nato på de områden där EU har potential såsom bistånd, gränskontroller, polismissioner, diplomati etc. Idealt kan EU på så sätt förebygga en destruktiv utveckling och säkra att behovet av ett Nato-ingripande inte uppstår. En prioriterad fråga är vidare att lösa den nuvarande EU-Nato-blockeringen.¹⁰³

Nämnvärt är att Storbritannien i grunden har en mycket negativ inställning till EDA. Huvudargumenten går ut på att det är en alltför stor och ineffektiv byråkrati som kostar alldeles för mycket pengar. Muntliga källor betonar att EDA i teorin skulle kunna ha en roll att spela när det gäller att identifiera gemensamma brister. Att detta i realiteten inte fungerar skylls bl.a. på att det inte finns någon funktion som kan tvinga igenom de uppsatta planerna och målen samt att länderna har så skilda strategiska intressen. I nuläget har Storbritannien valt att stanna i EDA under vad som uppges vara en försöksperiod på två år. Samtidigt framgår det av muntliga källor att Storbritannien ”inte helt vill förstöra för EDA” och seriositeten i talet om ett möjligt utträde kan därmed ifrågasättas.¹⁰⁴

EU-samarbetet och GSFP har av tradition varit en central prioritet för Frankrike och har länge beskrivits som ett nödvändigt instrument för länderna i Europa att möta hot och utmaningar. GSFP ses också som ett naturligt steg i EU:s integrationsprocess. Under det franska ordförandeskapet i EU 2008 hade Frankrike en ambitiös agenda för utvecklingen av GSFP där en förbättrad och mer trovärdig kapacitet och förmåga var en av prioriteringarna. President Sarkozy vidhåller i sina uttalanden vikten av ett starkt GSFP och Frankrike betonar även fortsatt vikten av samarbetet inom Weimartriangeln och dess betydelse för landets engagemang i GSFP. De muntliga källorna är dock mer

¹⁰² Financial Times den 11 december 2011a), Financial Times den 11 december 2011b), Financial Times den 11 december 2011d) och SvD den 12 december 2011.

¹⁰³ Intervju Foreign and Commonwealth Office London. Se även Ministry of Defence den 4 februari 2011 och Föredragning CER London den 31 oktober 2011.

¹⁰⁴ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju IISS London den 28 oktober 2011 och Parliament den 28 oktober 2010.

försiktiga i sin entusiasm för GSFP och väljer i nuläget snarare att betona samarbetsmöjligheter utanför EU. Gällande fransk syn på EDA är landet generellt sett positivt inställt till försvarsbyrån men anser att myndigheten inte används tillräckligt effektivt samt att den har en för liten budget. Samtidigt påpekar mer kritiska källor att inte heller Frankrike har kommit med konkreta förslag på hur EDA skulle kunna arbeta mer effektivt.¹⁰⁵

3.3 Det fransk-brittiska initiativet

Den överenskommelse om försvarssamarbete som undertecknades av Frankrike och Storbritannien den 2 november 2010 består av två separata avtal.

Det första avtalet omfattar bl.a. skapandet av en försvarsgemensam expeditionsstyrka om ca. 3500-5000 man. Styrkan, som självständigt ska kunna delta i hårda strider, ska öva och sändas ut tillsammans men inte vara permanent integrerad. Avtalet innebär även samarbete kring hangarfartyg. Länderna ska i linje med detta anpassa sin teknik för att öka interoperabiliteten och möjliggöra samarbete, först kring franska Charles-de-Gaulle och längre fram när Storbritanniens nya hangarfartyg tas i drift planeras för en fransk-brittisk integrerad s.k. *carrier strike group* (2020). Avtalet föreskriver även att länderna ska utvidga sitt samarbete kring materiel och förmåga, bl.a. kring UAV, cybersäkerhet och u-båtsteknologi. De ska dela på övning och utbildning av personal till sina framtida A400M samt underhåll exempelvis genom gemensamma inköp av reservdelar. I ett separat avtal avhandlas samarbete kring kärnvapenforskning och tester, bl.a. ska ett gemensamt simuleringscentrum byggas i Valduc i Frankrike, färdigt att tas i bruk ungefär 2014, och med ett utvecklat samarbete med det brittiska forskningscentret i Aldermaston. A *Strategic high-level group* med representanter från bägge länder skapas i och med avtalens undertecknande, med uppgift att både följa och utvärdera implementeringen men också att aktivt bidra till ökad harmonisering.¹⁰⁶

När det gäller det fransk-brittiska samarbetet i relation till andra länder är Frankrike och Storbritannien mycket noga med att understryka att deras bilaterala samarbete inte ska framstå som alltför exklusivt och uteslutande. I Storbritannien framhålls gärna att inget land kan klara sig med bara en partner,

¹⁰⁵ Sundberg, A. (2008), s. 33 och s. 72, Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011, Sénat den 15 december 2011, Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011, Intervju IFRI Paris den 9 november 2011 och Jones, B. (2011) s. 44.

¹⁰⁶ Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation och Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic relating to joint Radiographic/Hydrodynamics Facilities. För en längre sammanfattning av avtalen se exempelvis Explanatory Memoranda on the UK-France Defence and Security Co-operation Treaty och Kempin, R. m.fl. (2010). Se även Elysée den 2 november 2010.

utan att det i dagens komplexa värld krävs att man ingår i olika sammanhang och konstellationer för att möta de situationer som uppstår. Det fransk-brittiska samarbetet ska således inte innebära ett förringande av de andra sammanhang som de två länderna ingår i. För Storbritannien betyder det att samarbetet med exempelvis USA och Nederländerna samt inom ramen för ABCA, som vid sidan om Storbritannien och USA också samlar Kanada, Australien och Nya Zeeland, fortsatt tillskrivs hög prioritet.¹⁰⁷

I Frankrike är det officiella budskapet att landets långa försvarssamarbete med Tyskland fortsatt är viktigt. I januari 2011, kort efter att de fransk-brittiska avtalen hade undertecknats, meddelade den franska regeringen att Frankrike och Tyskland hade tagit initiativ till att fördjupa sitt försvarsindustriella samarbete.¹⁰⁸

Även om föresatsen finns, åtminstone i teorin, att det fransk-brittiska samarbetet ska vara öppet så understryks i muntliga källor i de båda länderna upprepade gånger att fokus för närvarande är på det bilaterala samarbetet och att Frankrike och Storbritannien måste gå före själva och säkra att implementeringen fortgår.

Väljer man att anta ett längre tidsperspektiv kan dock både Storbritannien och Frankrike tänka sig att under vissa förutsättningar öppna samarbetet för andra stater. Från brittiskt håll talas om ett begränsat samarbete med andra länder inom specifika områden, dvs. inte att hela det fransk-brittiska samarbetets alla aspekter öppnas för fler länder. Ett grundläggande krav för alla eventuella partners uppges vara att det handlar om länder som visar en reell förmåga och vilja att bidra till insatser. Storbritannien vill inte att samarbetet ska utvecklas till någon stor klubb eftersom en sådan utveckling i brittiska ögon oundvikligen leder till mer administration, fler institutioner och minskad effektivitet. Förutom USA och Frankrike lyfter brittiska källor i olika sammanhang fram bl.a. Sverige och Nederländerna som tänkbara samarbetspartners.¹⁰⁹ Även i Frankrike läggs fokus på att alla eventuella samarbetspartners måste vara beredda att bidra substantiellt. Det anförs vidare från franskt håll att mer relevant än frågan om huruvida samarbetet är öppet eller inte, är frågan om andra stater faktiskt skulle kunna bidra till samarbetet eller inte.¹¹⁰

När det gäller implementeringen av avtalen och konkreta resultat från dessa är det svårt att få någon inblick både i var länderna står idag och vad som planeras att bli nästa steg. Noterbart är också att de tjänstemän som är direkt berörda av frågan talar om att mycket är på gång och att alla arbetar med frågan, medan

¹⁰⁷ Ministry of Defence den 31 mars 2011 och Ministry of Defence den 4 februari 2011 samt Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011.

¹⁰⁸ Intervju Frankrikes ambassad i Stockholm den 7 november 2011 och Upi.com den 20 januari 2011 samt Intervju IISS London den 28 oktober 2011. Se även Le Monde den 2 december 2011.

¹⁰⁹ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju IISS London den 28 oktober 2011 och Ministry of Defence den 31 mars 2011.

¹¹⁰ Intervju rådgivare till presidenten Paris den 8 november 2011.

forskarna, de utomstående betraktarna av processen, snarare förmedlar bilden av att det inte händer så mycket i praktiken. Ett exempel som ofta används för att illustrera att samarbetet realiserats är att en gemensam övning har genomförts för att testa interoperabiliteten. Erfarenheterna från denna övning ska nu ligga till grund för en färdplan för ökad interoperabilitet. Det framhålls även att besöksfrekvensen har ökat, att arbetsgrupper verkar inom en rad områden och att flera tekniska samarbetsprojekt har lanserats på materielsidan.¹¹¹

I avsaknad av fler konkreta exempel betonas istället gärna att det fransk-brittiska samarbetet har mycket hög prioritet för de båda länderna och att entusiasmen och engagemanget är mycket stort hos både president Sarkozy och premiärminister Cameron. Vidare framhålls betydelsen av deras personliga relation som ofta beskrivs som osedvanligt god. Huruvida det kommande presidentvalet i Frankrike i maj 2012 och ett eventuellt maktskifte kan komma att förändra situationen återstår att se men några större förändringar i relationen förutspås inte. Visserligen gör en del franska bedömare analysen att en socialistregering kan förväntas ge större prioritet åt den fransk-tyska relationen och att fler gemensamma utspel och initiativ inom ramen för EU skulle kunna vara att vänta efter ett regeringsskifte. President Sarkozy måste dessutom betraktas som en med franska mått mätt ovanligt anglofil person. De flesta pekar dock på att de fransk-brittiska avtalen är utformade med ett långt tidsperspektiv och rymmer mekanismer som gör dem mer eller mindre självgående när de har kommit igång. Däremot skulle ett maktskifte i Frankrike kunna påverka tempot i implementeringen. En motor och ett driv behövs alltid för att hålla ett samarbete igång och det är osäkert om en fransk socialistledning känner lika stort engagemang för frågan som den nuvarande ledningen.¹¹² I sammanhanget kan nämnas att, om inget oväntat inträffar, kommer den nuvarande koalitionsregeringen i Storbritannien att sitta kvar vid makten till våren 2015. Torypartiet och Liberaldemokraterna har nämligen ingått en överenskommelse om att inte utlysa nyval under den nuvarande mandatperioden utan nästa val kommer att genomföras efter fem år.¹¹³

¹¹¹ Intervju svenska ambassaden den 7 november, Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011, Intervju IFRI Paris den 9 november 2011 och Intervju EUISS Paris den 9 november 2011.

¹¹² Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011, Intervju rådgivare till presidenten Paris den 8 november 2011 och Intervju IFRI Paris den 9 november 2011.

¹¹³ I Storbritannien är det annars premiärministern som bestämmer valdag inom en femårsperiod. Det nuvarande mandatet löper ut våren 2015.

3.4 Motiv och drivkrafter, hinder och stötestenar

När det gäller motiven till det fransk-brittiska samarbetet och förklaringarna till varför just dessa två länder har valt att fördjupa sitt samarbete är det ett antal grundläggande faktorer som återkommande lyfts fram. Huvuddelen av dem har redan berörts i tidigare avsnitt. I första hand pekas på likheter länderna emellan. De beskrivs som likartade länder när det gäller försvarsbudget och styrkestorlek. Dessutom poängteras att de har liknande inställning till internationella insatser och syn på risker samt att de innehar kärnvapen. Båda har globala ambitioner och delar strategiska intressen samt är villiga att satsa seriöst för att utveckla specifika förmågor. Länderna har dessutom vana att samarbeta i fält och har därmed redan viss interoperabilitet. I sammanhanget är det värt att nämna att det från franskt och brittiskt håll understryks att vikten av dessa faktorer inte bör underskattas. Förekomsten av likheter bedöms öka möjligheterna till konstruktiva resultat och de råder andra länder att bedöma potentiella samarbetspartners utifrån denna typ av kriterier innan de ingår liknande försvarssamarbeten.¹¹⁴

Det är, utan att förringa vikten av dessa faktorer, dock uppenbart att huvuddelen av dem inte är nya utan att de tvärtom har funnits länge. Det är således intressant att reflektera över varför vi får se ett närmande mellan Frankrike och Storbritannien just nu. Vilka är de aktuella drivkrafterna bakom det fransk-brittiska samarbetet?

Vad som ofta framställs som det kanske främsta skälet till att samarbetet nu sker är den ekonomiska situationen parat med en önskan om att inte tappa i internationellt inflytande och förmåga. En fras som ofta hörs i debatten är att länderna i praktiken har två val – ”share it or lose it”.¹¹⁵ I dessa svåra ekonomiska tider, där hotbilden dessutom kräver stor anpassningsförmåga och bredd, är det helt enkelt inte ekonomiskt försvarbart eller ens möjligt för de två att på varsitt håll försöka upprätthålla full förmåga inom alla områden.¹¹⁶

Det bilaterala samarbetet beskrivs i både Frankrike och Storbritannien också gärna som en motkraft mot multilaterala samarbeten. I bägge länderna märks en påtaglig frustration och irritation, och i Frankrikes fall också besvikelse. Andra europeiska länder uppfattas som antingen ointresserade eller oförmögna av att bidra till internationella insatser och/eller bidra till att seriöst stärka sin och därmed Europas samlade förmåga. Dåliga erfarenheter från stora multilaterala

¹¹⁴ Intervju Foreign and Commonwealth Office London, Number 10 den 2 november 2010 och Jones, B. (2011) s. 11–21.

¹¹⁵ Se exempelvis Cameron, A. (2010), Föredragning Ministry of Defence den 31 oktober 2011 och Föredragning CER London den 31 oktober 2011.

¹¹⁶ Number 10 den 2 november 2010.

materielprojekt som har försenats och fördyrats nämns också gärna. Besvikelsen efter att under det franska ordförandeskapet i EU 2008 ha försökt, men misslyckats, kickstarta förmågeutvecklingen genom konkreta förslag och projekt är nu påtaglig i Frankrike. GSFP har inte utvecklats i den takt eller den riktning som i synnerhet Frankrike hade hoppats. Det finns visserligen fortfarande en förhoppning i Frankrike om att EU:s medlemsstater ska kunna dra lärdom av, vad som med franska ögon, är misstag. Men tvivlen är många när det gäller GSFP:s framtid och övriga medlemsstaters vilja och förmåga att bidra till EU:s krishantering, vilket speglas i följande citat av en tjänsteman vid det franska Försvarsdepartementet: "France fought hard for EU defence structures for ten years. We are now in a new era of developing capabilities. If we cannot do that collectively as Europe then we need to look at other ways."¹¹⁷

Enligt en rådgivare till presidentens stab kan Frankrike inte längre blunda för det faktum att de europeiska ländernas obeslutsamhet och ovilja att agera påverkar både Frankrike och EU:s möjligheter att agera: "We all are prisoners of Europe's hesitations".¹¹⁸ Efter att både Frankrike och Storbritannien har konstaterat att multilaterala sammanhang är långsamma och ineffektiva väljs vad som uppfattas som en snabbare väg framåt i mindre format. I Storbritanniens fall poängteras med emphasis att bilateralt samarbete för närvarande betraktas som nyckeln för effektivt försvarssamarbete.¹¹⁹

I sammanhanget är det intressant att relatera det fransk-brittiska initiativet till EU-samarbetet. Att det bilaterala samarbetet skulle ha tagits inom ramen för det permanenta strukturerade samarbetet (PSS) kom enligt vare sig franska eller brittiska källor aldrig ens på fråga. Avsikten var bara att gå så effektivt som möjligt till väga och dessutom upplevs PSS ännu vara alltför oklart och otydligt för att kunna åberopas.¹²⁰

Bland andra faktorer som har lyfts fram i källorna betonas att det successivt har vuxit fram ett ömsesidigt förtroende mellan Frankrike och Storbritannien. Storbritanniens roll i St Maloöverenskommelsen, 1998, och Frankrikes återinträde i Natos militära integrerade strukturer, 2009, framhålls av brittiska källor som viktiga faktorer som har underlättat ett närmare samarbete. De två länderna har vidare sedan länge ett nära politiskt samarbete, inte minst inom

¹¹⁷ Jones, B. (2011) s. 19. Se också Le Figaro den 25 oktober 2010, Intervju IFRI Paris den 9 november 2011 och Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011 samt Intervju EUISS Paris den 9 november 2011.

¹¹⁸ Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

¹¹⁹ Intervju IISS London den 28 oktober 2011, Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 28 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011, Intervju IFRI Paris den 9 november 2011 och Intervju IRIS Paris den 10 november samt O'Donnell, C.M. (2010).

¹²⁰ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 28 oktober 2011 och Intervju FRS Paris den 9 november 2011 samt Intervju Frankrikes ambassad i Stockholm den 7 november 2011.

ramen för EU3 tillsammans med Tyskland. De har dessutom varit involverade i framtagandet av varandras strategiska dokument, franska Vitboken och brittiska SDSR.¹²¹

När det gäller fransk syn på förtroendet länderna emellan kan det nämnas att Nicolas Sarkozy redan när han tillträdde som president 2007 särskilt betonade vikten av goda relationer med Storbritannien.¹²² Under hans tid vid makten uppges relationen ha stärkts ytterligare inte minst på det personliga planet. I samband med att avtalen om försvarssamarbete undertecknades 2010 framhöll president Sarkozy att den nuvarande relationen mellan länderna är exceptionell, präglad av ett unikt ömsesidigt förtroende och att "France and Britain's clock strike the same hour at the same time".¹²³ President Sarkozy understryker att det faktum att samarbetet även inkluderar kärnvapen är en viktig och konkret illustration av den tillit som nu finns mellan länderna. Kan man samarbeta om det, kan man samarbeta om allt: "le fait d'avoir trouvé un accord sur un sujet majeur comme le nucléaire militaire prouve un degré de confiance entre nos deux pays qui n'a jamais été égale. Il va permettre de développer tout le reste."¹²⁴ Risken att länderna inte skulle vilja stötta varandra vid en uppkommen kris där den ena parten är berörd avvisar president Sarkozy, i likhet med premiärminister Cameron: "Don't we live on the same planet?"¹²⁵

Även från brittisk sida betonas att relationen är nära och att länderna är naturliga partners, men premiärminister Cameron tycks också angelägen om att betona att samarbetet länderna emellan bygger mer på pragmatism än på känslor. Lika mycket som han betonar möjligheten att agera tillsammans, betonar han friheten att avstå från att agera tillsammans.¹²⁶

En annan tolkning av drivkrafterna som har förekommit är att de främsta skälen till detta samarbete i åtminstone Storbritanniens fall skulle vara inrikespolitiska. I linje med detta resonemang skulle det från brittisk sida främst handla om att blidka väljarna när det gäller de stora kostnaderna för försvaret, inte minst kärnvapnen, och om att blidka Liberaldemokraterna både vad gäller deras syn på kärnvapen och deras önskan om EU-samarbete. Nu kan regeringen visa för Liberaldemokraternas EU-positiva väljare att den både samarbetar med Europa (dvs. Frankrike) och att den samtidigt ser över kostnader i

¹²¹ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Cameron, A. (2010) samt Jones, B. (2011) s.17–21.

¹²² Sundberg, A. (2008) s. 55.

¹²³ Number 10 den 2 november 2010.

¹²⁴ En ungefärlig översättning till svenska lyder: "Det faktum att vi kunde sluta en överenskommelse i en sådan central fråga som kärnvapen visar den grad av förtroende som finns mellan våra två länder, något som vi inte har kunnat se tidigare. Detta kommer att möjliggöra utvecklingen av allt det andra." Le Figaro den 2 november 2010.

¹²⁵ Number 10 den 2 november 2010.

¹²⁶ Number 10 den 2 november 2010.

kärnvapenavskräckningen.¹²⁷ När det gäller att sälja in samarbetet till den i övrigt mycket EU-skeptiska befolkningen i Storbritannien lades betoningen på ekonomiska faktorer och det faktum att initiativet sker utanför EU och således inte är ett traditionellt EU-samarbete. I dåvarande försvarsministern Liam Foxs ord: ”This is not a repeat of Tony Blair’s St Malo summit that called for deeper military co-operation through the EU. Nor is this a push for the EU Army that we oppose.”¹²⁸

När det gäller drivkrafterna och motiven för det fransk-brittiska samarbetet kan det vara intressant att relatera till möjliga stötestenar och hinder för det bilaterala samarbetet eftersom dessa faktorer på många sätt är nära relaterade. Från framför allt brittiskt håll understryks att det fransk-brittiska samarbetet på intet sätt är okomplicerat men även från fransk sida är medvetenheten stor om att svårigheter finns.

Brittiska källor påpekar att samarbetet är praktiskt svårt, inte minst på den militära nivån. Frankrike och Storbritannien är båda två länder med stolt och stark militär historia, men med olika arbetssätt, kultur, beslutsstruktur och ledningsstruktur. Allt måste samordnas mer och bättre om länderna ska leverera vad som har utlovats i avtalen. En annan brittisk källa hävdar att den svåraste utmaningen finns inom materiel och försvarsindustri. Förutom att materielen tekniska egenskaper inte alltid är kompatibla så måste länderna tillsammans identifiera materiel där det finns möjlighet och behov av samarbete. Frankrikes mer eller mindre protektionistiska attityd och viljan att se till sin egen arbetsmarknad förutses bli ett svårt hinder. Den nuvarande ekonomin och den höga arbetslösheten motarbetar tydligt försvarssamarbete i denna aspekt. I Storbritannien medges även att det inte minst bland många militärer och på det brittiska Försvarsministeriet länge har funnits vad som beskrivs som en utbredd skepsis mot Frankrike. Trots att det allmänt har funnits en bild av att fransmän är duktiga militärer har de haft rykte om sig att vara svåra och att de inte riktigt går att lita på.¹²⁹ Idag har denna skepsis mattats av och förtroendet har ökat, inte bara på den högsta politiska nivån, men till viss del lever den kvar. En brittisk källa medger, om än med glimten i ögat, att man genom ett nära samarbete ges en möjlighet att hålla lite extra koll på Frankrike, allt enligt devisen ”Keep your friends close, and your enemies closer.”¹³⁰

Det är när det gäller den fransk-brittiska relationen vidare enkelt att peka på risken för att meningsskiljaktigheter kan blossa upp och, om inte helt stjälpas

¹²⁷ Menon, A. (2011) s. 26, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och The Guardian den 3 november 2010.

¹²⁸ The Telegraph den 31 oktober 2010 och The Guardian den 2 november 2010.

¹²⁹ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Föredragning CER London den 31 oktober 2011. Se också Jones, B. (2011) s. 33–34.

¹³⁰ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011 och Cameron, A. (2010).

samarbetet, åtminstone under en period få det att tappa fart. Det finns många exempel på frågor som genom åren har placerat de två länderna i olika läger och lett till höga tonlägen och öppen kritik av varandra.¹³¹ Ett av de mest uppenbara exemplen är den spända situation som rådde under Irakkriget i början av 2000-talet. Bland mer aktuella exempel på spänningar från det gångna året kan nämnas president Sarkozys fräna uppmaning till premiärminister Cameron om att inte lägga näsan i blöt när det gäller eurokrisen, Storbritanniens veto – stick i stäv med fransk linje – mot fördragsändring i EU och Frankrikes agerande under Libyeninsatsen då landet i alla skeden inte lär ha informerat Storbritannien om sina göranden. I Storbritannien väljer skeptikerna till avtalen ofta att lyfta fram Falklandskriget (1982) och ifrågasätter om Frankrike i en liknande situation skulle vara berett att ge Storbritannien sitt stöd. Värt att nämna som ytterligare en faktor som ur brittiskt perspektiv komplicerar relationen med Frankrike är Frankrikes engagemang i Weimarsamarbetet och utspelen om behovet av ett OHQ för EU – helt i strid med brittisk åsikt.¹³² Kritiska röster i den franska debatten menar i sin tur att det är ytterst oklart hur lojaliteten mellan länderna kan komma att påverkas i stundens hetta, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från Irak och Storbritanniens relation till USA.¹³³

Avslutningsvis, att samarbetet på intet sätt är oproblematiskt är tydligt. President Sarkozy och premiärminister Cameron har visat att de inte ryggar för att öppet kritisera varandra eller att lufta meningsskiljaktigheter. De är dock viktigt att understryka att de båda också har uttryckt ambitionen att värna relationen och låta samarbetet utvecklas. Från såväl fransk som brittisk sida var man exempelvis mycket snabb med att tona ned betydelsen av sin oenighet vid EU-toppmötet i december 2011. Relationen beskrevs efter mötet som intakt och fortsatt stark: ”No anger, no animosity and no set-up”.¹³⁴ Samarbetet under den nu avslutade insatsen i Libyen tillmäts vidare stor betydelse och beskrivs som ett bra test av arbetsrelationen i praktiken. Under insatsen påvisades områden som kan förändras och förbättras och förtroendet anses ha ökat ytterligare länderna emellan.¹³⁵ Franska källor gör vidare gällande att Frankrike har valt, att åtminstone för tillfället, tona ned sitt engagemang i OHQ-frågan för att inte i onödan fresta på relationen till Storbritannien.¹³⁶

¹³¹ de Durand, E. (2010) s. 2–5.

¹³² Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011 och The Guardian den 31 oktober 2010, The Guardian den 2 november 2010 och The Guardian den 3 november 2010 samt The Telegraph den 2 november 2010b).

¹³³ Le Nouvel Observateur den 3 november 2010 och Le Monde den 2 november 2010.

¹³⁴ Financial Times den 11 december 2011c) och Le Figaro den 12 december 2011.

¹³⁵ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011 samt Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

¹³⁶ Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

3.5 1+1 blir 1 eller 2? Synen på oberoende och interdependens

Såsom det har konstaterats i föregående kapitel ges diskussionen om kopplingen mellan nationellt oberoende, suveränitet och försvarsförmåga stort utrymme i många artiklar om försvarssamarbete. Värnandet om det nationella oberoendet framställs ofta som en hämmande faktor för djupare försvarssamarbete. Länder vill inte försätta sig i situationer där de blir alltför beroende av andra för sin säkerhet eller där de hindras i sina val. Hur ser Frankrike och Storbritannien på försvarssamarbete i olika former kontra nationellt oberoende? Vilken plats får dessa begrepp i debatten och hur förklarar den politiska ledningen sitt val att ingå närmare samarbete i förhållande till just suveränitet?

Sett till skrivningar om Frankrike och Storbritannien så beskrivs de i både analyser och politiska anföranden ofta som stolta nationer med långa anor, kända för att värna sitt oberoende och sin manöverfrihet. Kärnvapnen brukar i sin tur beskrivas som den yttersta garanten för suveräniteten. Mot denna bakgrund är det därför inledningsvis värt att notera att intresset för att analysera och problematisera det fransk-brittiska försvarssamarbetet, genom att relatera det till suveränitetsaspekter, varit förvånansvärt litet hos de muntliga källor som ligger till grund för rapporten. I de intervjuer som har genomförts inom ramen för denna studie har det närmast betraktats som en icke-fråga av respondenterna.

Även om det vid något tillfälle medgavs att det finns vissa politiska svårigheter med samarbetet på grund av suveränitetsaspekter viftades ämnet ofta bort i intervjuerna i Frankrike och i Storbritannien och man valde att vända på perspektiven. Resonemangen gick ut på att samarbetet stärker förmågan genom att länderna ges tillfälle att utveckla och behålla förmågor som de annars kanske skulle ha saknat. Suveräniteten och manöverutrymmet skulle därmed öka. Det anfördes vidare att de två länderna genom avtalen inte på något sätt binder upp sig för att slaviskt följa i varandras spår eller skapa ett gemensamt försvar. Frankrike och Storbritannien är även fortsatt två separata stater som kan göra egna val.¹³⁷

I direkt anslutning till detta resonemang anfördes att sannolikheten är mycket liten att de inte skulle vilja stötta varandra när den ena parten ser behov av en insats. Värderingar, prioriteringar och intressen sammanfaller i så stor grad. Vidare framhölls i intervjuerna att det ur suveränitetssynpunkt inte ändras så mycket i och med avtalen. I Storbritannien hänvisades i sammanhanget till landets mycket nära samarbete med USA ("Vi delar i praktiken redan suveränitet

¹³⁷ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju Frankrikes ambassad i Stockholm den 7 november, Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011 och Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011 samt Jones, B. (2011).

med USA”) och att brittiska styrkor deltar i Nato-insatser under andra befäl. Inte heller när det gäller det separata kärnvapenavtalet, som får anses mycket anmärkningsvärt då det rör ett traditionellt mycket känsligt område, nämndes någon negativ inverkan på suveräniteten. Den förklaring som gavs var att avtalet inte är så långtgående som det verkar utan att det *de facto* enbart handlar om forskning och tester vilket enligt samma resonemang inte påverkar suveräniteten. En annan aspekt är förvisso också att samarbete på detta område inte är något helt nytt utan att exempelvis Storbritannien sedan länge har ett långtgående samarbete med USA.¹³⁸

I sammanhanget är det värt att reflektera över de interna reaktionerna på avtalen och vilket utrymme suveränitetsdiskussionen fått. Vid den gemensamma presskonferens som de två ledarna höll i samband med undertecknandet av avtalen kretsade flera av journalisternas frågor kring suveränitet och även oombedda valde premiärminister Cameron och president Sarkozy att beröra ämnet.

Den brittiske premiärministern avvisade med enfass vad han kallar myter som cirkulerar kring avtalens inverkan på suveräniteten:

”I want, first of all, to deal with some myths. This is not, as some have suggested, about weakening or pooling British or French sovereignty. This is not about a European army. This is not about sharing our nuclear deterrents. Let me say this plainly: Britain and France are and will always remain sovereign nations able to deploy our armed forces independently and in our national interests when we choose to do so.”¹³⁹

Genom samarbete stärks förmågan och därmed också suveräniteten: [...]”if we [France and Great Britain] come together and work together we can increase not just our joint capacity but crucially we can increase our own individual sovereign capacity to make sure that we are able to do more things alone as well as together.”¹⁴⁰

Frankrikes president Sarkozy betonar att han som fransman tar mycket seriöst på suveränitetsfrågor men att suveräniteten inte på något vis sätts ur spel genom samarbetet. I likhet med sin brittiske kollega menar han att samarbete gör länderna starkare och att suveräniteten därmed snarare stärks medan ensamhet och isolering försvagar och urholkar suveräniteten: “[...]sovereignty does not mean isolation. When you are isolated you are no longer sovereign, you are

¹³⁸ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011 och Ministry of Defence den 31 mars 2011 samt Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november och Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011.

¹³⁹ Number 10 den 2 november 2010.

¹⁴⁰ Number 10 den 2 november 2010.

exposed and vulnerable.”¹⁴¹ Enligt franska källor förefaller Frankrike samtidigt vara redo att acceptera ett visst ökat ömsesidigt beroende med Storbritannien för att kunna behålla sin internationella ställning:

”Afin de rester des puissances globales, Londres et Paris, les deux poids lourds européens en matière militaire, sont aujourd'hui condamnés à coopérer, pour faire des économies, quitte à accepter ‘une interdépendance mutuelle’ dans certains domaines [...]. S'unir pour survivre.”¹⁴²

Förre brittiske försvarsministern Liam Fox gav också frågan om suveränitet och oberoende uppmärksamhet i anföranden vid tiden för att avtalen undertecknades. Han underströk, i likhet med sin premiärminister, att avtalen inte innebär att landets handlingsutrymme har beskurits eller att förmågan har minskats. Han understryker också att samarbete är vägen framåt i de fall det kan göras på en mellanstatlig nivå utan att suveräniteten berörs negativt.¹⁴³

När det gäller reaktionerna i övrigt i de respektive länderna så omgärdades antagandet av de fransk-brittiska avtalen inte av nämnvärd kritik eller av större debatt. Noterbart i sammanhanget är att avtalen har antagits i respektive parlament. Viss förvåning kan också skönjas hos de muntliga källorna i Storbritannien över hur förhållandevis lätt det gick att få stöd för samarbetet. En förklaring som ges är koalitionsregeringens goda förmåga att sälja in sina argument och framföra ekonomiska bevekelsegrunder men också att regeringen har understrukit att det inte handlar om ett St Malo 2 och ett fördjupat EU-samarbete. Ibland pekas å ena sidan på att den förre premiärministern Gordon Brown i realiteten gjort mycket av grundarbetet och att Labour således redan i mångt och mycket var med på tåget, och å andra sidan på att Torypartiet redan innan sitt tillträde till makten tagit kontakter i Frankrike och öppet förespråkade ett närmande vilket förberett det egna partiet.¹⁴⁴

Avtalen gick dock inte helt omärkt förbi. Inte oväntat hördes i Storbritannien kritik i EU-kritiska brittiska medier och från enskilda parlamentsledamöter. Fokus låg dock inte så mycket på suveränitetsaspekter *per se* som på valet av Frankrike som samarbetspartner och risken att bli beroende av detta enligt kritikerna alltför opålitliga land. Risken för att ländernas intressen ska gå isär bedöms vara alltför stor. Enligt en konservativ parlamentsledamot: ”We need to

¹⁴¹ Number 10 den 2 november 2010.

¹⁴² En ungefärlig översättning till svenska lyder: ”För att förbli stormakter är de två tyngsta militära makterna i Europa, London och Paris, idag dömda till samarbete för att spara pengar och är därmed beredda att acceptera en ömsesidig interdependens på vissa områden [...]. Enas för att överleva.” Le Figaro den 2 november 2010.

¹⁴³ The Telegraph den 31 oktober 2010.

¹⁴⁴ Intervju IISS London den 28 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, The Telegraph den 31 oktober 2010 och The Guardian den 2 november 2010.

recognise that France has never and is never likely to share the same strategic priorities as the UK”.¹⁴⁵

I Frankrikes hördes framför allt en del kritiska röster i parlamentets andra kammare, Senaten, om samarbetet med Storbritannien, där bl.a. britternas negativa inställning till utvecklingen av GSFP lyftes fram liksom deras ovilja att öka EDA:s budget.¹⁴⁶ En kontroversiell röst i den franska debatten, den högerpopulistiska partiledaren Marine le Pen, har också riktat mycket skarp kritik mot avtalen utifrån Storbritanniens relation med USA och menar att avtalen med Storbritannien innebär slutet för Frankrikes självständighet: ”Il est évident que l'objectif de cet accord est de faire passer notre défense sous tutelle anglo-saxonne et chacun évidemment aura compris que derrière la Grande-Bretagne il y a bien entendu le grand frère américain”¹⁴⁷ samt ”Nicolas Sarkozy est en train de solder définitivement, d'être le fossoyeur de la politique d'indépendance du Général de Gaulle. Il en est fini de notre indépendance.”¹⁴⁸

3.6 Potentiella effekter av fransk-brittiskt samarbete

I samband med att avtalen mellan Frankrike och Storbritannien undertecknades i november 2010 uttrycktes i de två länderna en rad förhoppningar om positiva effekter som de ville uppnå genom sitt samarbete. Premiärminister Cameron hävdade att effekten kommer att bli att länderna blir säkrare och bättre skyddade genom att de får möjlighet att stärka sin försvarsförmåga de ekonomiska kristiderna till trots:

”The result will make our citizens safer, more secure and better protected in the global age of uncertainty in which we now live. This will also help us to maintain and strengthen our defences at a time when national finances are severely challenged.”¹⁴⁹

President Sarkozy valde även han att betona de positiva effekterna för förmågan:

¹⁴⁵ The Guardian den 31 oktober 2010, The Guardian den 2 november 2010, The Guardian den 3 november 2010, The Telegraph den 2 november 2010b), Le Monde den 2 november 2010.

¹⁴⁶ Sénat den 16 december 2011.

¹⁴⁷ RTL den andra november 2010. En ungefärlig översättning till svenska lyder: ”Det är tydligt att syftet med detta samarbetsavtal är att föra in vårt försvar under det anglosaxiska förmyndarskapet och alla borde ha förstått att bakom Storbritannien finns alltså storebror USA.”

¹⁴⁸ En ungefärlig översättning till svenska lyder: ”Nicolas Sarkozy håller på att sälja ut försvaret för all framtid och är dödgrävaren till Charles de Gaulles självständiga politik. Detta är slutet på vår självständighet.”, Ibid.

¹⁴⁹ Number 10 den 2 november 2010. Se även Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation.

”Together we will do better. Together we will better defend the values that we share that are our values and there is a common point between the British and the French government, which is that we consider that the security effort should not in any way be drawn down in an increasingly dangerous world, which is that in which we live.”¹⁵⁰

Vidare finns i de båda länderna förhoppningar om besparingar. I sammanhanget ges den nukleära förmågan och det faktum att de bägge länderna innehar kärnvapen en stor betydelse. Att upprätthålla en nukleär förmåga är extremt kostsamt och besparingarna som kan göras genom samarbete uppges vara betydande. En siffra som förekommer är möjliga besparingar på uppemot 500 miljoner euro. Betydelsen av varandras politiska stöd i frågan framhålls också som viktigt i tider då stödet för kärnvapennedrustning vuxit i länder som Tyskland. Noterbart är att motståndet mot kärnvapen för övrigt är mycket starkt också internt i den brittiska regeringen. Liberaldemokraterna vill helt avveckla Tridentsystemet och möjligheten att minska kostnaderna på detta område har hög prioritet för dem.¹⁵¹

När det gäller försvarssamarbete i mer allmänna termer, inte specifikt det fransk-brittiska initiativet, framhålls i de muntliga källor som ligger till grund för studien att försvarssamarbete mellan två länder eller möjligen en mindre grupp länder kan ha en rad positiva effekter. Ett väl fungerande försvarssamarbete förväntas ge större effekt men också ökad effektivitet och flera synergier i jämförelse med såväl multilaterala som inomnationella satsningar. Genom samarbete bevaras insatsförmågan och interoperabiliteten ökar medan dupliceringen minskar. Effekterna för ekonomin understryks särskilt. Det är mer kostnadseffektivt att dela på utgifter och genom att gå samman kring projekt kan länderna göra mer. Det framhålls dock att samarbete inte per automatik innebär besparingar utan att exempelvis *pooling* åtminstone initialt faktiskt kostar pengar.¹⁵²

När det gäller effekterna av det fransk-brittiska samarbetet för multilaterala samarbeten, såsom EU/GSFP och Nato, kan det konstateras att detta är en aspekt som det inte riktas så stor uppmärksamhet mot och som inte heller problematiseras nämnvärt i vare sig Frankrike eller i Storbritannien. Påståendet att det fransk-brittiska samarbetet skulle kunna ha negativ inverkan på

¹⁵⁰ Number 10 den 2 november 2010. Se även Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation London.

¹⁵¹ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011 samt Number 10 den 2 november 2010.

¹⁵² Brune, S. m.fl. (2010) s. 3 och Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju Foreign and Commonwealth Office London 27 oktober 2011.

multilaterala sammanhang möts allt som oftast med förvåning.¹⁵³ Argumenten går återigen ut på att Frankrike och Storbritannien genom sitt samarbete blir starkare och mer effektiva vilket bidrar till att stärka såväl den europeiska som den transatlantiska säkerheten.¹⁵⁴ Nick Harvey, Minister for Armed Forces i Storbritannien, är övertygad om att avtalen är en *win-win situation*:

”Win for the tax payers of both Britain and France. Win for the military capabilities of our respective countries. Win for the capabilities available to NATO. And win for the capabilities available to the EU. In this way bilateral co-operation must surely enhance multilateral co-operation.”¹⁵⁵

De potentiellt negativa effekter som i enstaka sammanhang lyfts fram i muntliga källor handlar om risken för att det fransk-brittiska samarbetet ska framstå som alltför exklusivt och uteslutande och att den eftersträlvade inspirerande effekten därmed ska utebli. Det medges även att det faktum att samarbetet delvis har fötts ur missnöje med multilateralt samarbete i praktiken innebär att länderna har valt att prioritera det ena framför det andra. Med enfaset understryks dock att syftet inte har varit att försvaga vare sig EU eller Nato utan är en praktisk lösning på konkreta problem som de två länderna har identifierat. Huvudbudskapet är att bilaterala samarbeten ska komplettera och stärka multilaterala samarbeten så att de blir mer effektiva.¹⁵⁶

När det gäller vilka effekter som kan bli kännbara för länder som står utanför det fransk-brittiska samarbetet är den återkommande tanken som har uttryckts att Frankrike och Storbritannien ska föregå med exempel. En annan drivkraft som framhålls är nämligen möjligheten att verka som förebild och inspiration. Genom sitt samarbete kan de markera vikten av att samarbeta och samtidigt visa hur ett effektivt försvarssamarbete kan utformas och fungera.¹⁵⁷ Ofta betonas vikten av bättre bördefördelning och att andra länder måste satsa bättre och ibland mer på sitt försvar. Genom att Frankrike och Storbritannien nu visar på ett effektivt fungerande samarbete ska de två länderna inspirera andra att följa i deras spår. På så sätt blir effekten att fler stärker sin förmåga, tar ansvar och bidrar. Nick Harvey, Minister for Armed Forces i Storbritannien:

”If the UK-France partnership can provide a roadmap for others to strengthen their capability by working with each other in similar ways it will be to the benefit of both NATO and the EU. It

¹⁵³ Intervju Foreign and Commonwealth Office London och Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011.

¹⁵⁴ Ministry of Defence den 4 februari 2011 och The Telegraph den 31 oktober 2010.

¹⁵⁵ Ministry of Defence den 31 mars 2011.

¹⁵⁶ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju IISS den 28 oktober 2011 och Gomis, B. (2011) s. 10.

¹⁵⁷ Ministry of Defence den 31 mars 2011, Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011 samt Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011.

may even kick-start the growth of greater military capability and co-operation in Europe in a way that St Malo and subsequent initiatives have yet to do.”¹⁵⁸

Samma tankar förs fram i Frankrike om än med en ännu tydligare koppling till just EU och GSFP. Dåvarande försvarsministern, nuvarande utrikesministern, Alain Juppé anför även han att den bilaterala utvecklingen kan komma multilateralt samarbete till godo och ska ses som ett led i de nationella ambitionerna för GSFP: ”While the deal with Britain was struck to retain military power in times of shrinking defence budgets, it also supports ambitions to form a joint European defence and security policy”.¹⁵⁹ President Sarkozy argumenterar enligt samma resonemang men vidgar perspektivet ytterligare genom att hävda att de positiva effekterna kommer att bli kännbara inte bara för EU och för Nato utan för ländernas bundsförvanter runt om i hela världen: ”Cette coopération profitera à l'ensemble de nos alliés et contribuera à la sécurité de l'Alliance atlantique, de l'Union européenne et de nos amis partout dans le monde.”¹⁶⁰

I sammanhanget är det intressant att rikta uppmärksamhet mot hur det fransk-brittiska initiativet har mottagits av andra stater. Brittiska och franska källor beskriver reaktionerna bland medlemsstaterna i EU som lite nervösa och griniga. Förklaringen som ges är att det i vissa fall, läs Nederländerna, Italien, Tyskland och Polen, handlar om att länder har känt sig överrumplade och åsidosatta av det fransk-brittiska initiativet, mycket beroende på att de trots att just de hade en särskilt god relation till Storbritannien och/eller Frankrike men att de nu har ställts utanför. I andra fall har det handlat mer om misstänksamhet mot avsikterna med initiativet och huruvida det är att betrakta som ett avståndstagande från GSFP och Nato.¹⁶¹ Enligt flera bedömare skulle det fransk-brittiska försvarssamarbetet även kunna betraktas som en mer eller mindre direkt följd av EU:s Försvarsupphandlingsdirektiv samt att Frankrike och Storbritannien genom sitt samarbete försöker begränsa direktivets genomslagskraft i de två länderna. Från brittiskt och franskt håll försäkras att de negativa reaktionerna har tagits på allvar och att länder har inbjudits till dialog för att försäkras om avsikterna och att det bilaterala samarbetet inte innebär slutet för vare sig GSFP, Nato eller ländernas övriga samarbeten.¹⁶²

¹⁵⁸ Ministry of Defence den 31 mars 2011

¹⁵⁹ Upi.com den 20 januari 2011.

¹⁶⁰ En ungefärlig översättning till svenska lyder: ”Detta samarbete är till fördel för alla våra allierade och bidrar till Natos, EU:s säkerhet liksom till säkerheten för våra vänner runt om i världen.” Élysée, Présidence de la république den 2 november 2010.

¹⁶¹ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju IISS den 28 oktober 2011, Intervju franska ambassaden Stockholm den 7 november 2011 och Intervju EUISS Paris den 9 november 2011 samt Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011.

¹⁶² Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011, Intervju IISS den 28 oktober 2011, Intervju franska

Frankrike poängterar att samarbetet med Tyskland och Polen inom ramen för Weimartriangeln liksom det bilaterala samarbetet med Tyskland fortfarande är centrala. Det framhålls särskilt att den fransk-tyska relationen har utvecklats positivt genom det gemensamma arbetet med att rädda euron. Budskapet är att motsvarande utveckling nu även bör ske på försvarsområdet och sommaren 2011 inledde Tyskland och Frankrike, en dialog om hur samarbetet skulle kunna utvecklas samt hur de gemensamt ska kunna bidra till konkreta resultat i det europeiska försvarssamarbetet och bidra till den internationella säkerheten. Ländernas respektive försvarsministrar möttes senare under samma år och kom då bl.a. överens om att gemensamt arbeta för ett utvecklat försvarssamarbete i Europa samt, mer konkret, att använda den fransk-tyska brigaden i Kosovo och i Afghanistan. Under året kom dock relationen på försvarsområdet att överskuggas av den från franskt håll tydliga besvikelsen, om än inte förvånningen, över Tysklands ovilja att delta i insatsen i Libyen.¹⁶³

I Storbritannien har det i vissa kretsar funnits en oro över att en negativ effekt av det fransk-brittiska samarbetet skulle vara att den för landet viktiga relationen till USA försämrats. Farhågorna handlar bl.a. om att USA skulle vilja begränsa sitt underrättelseutbyte med Storbritannien av ovilja att dela hemligheter med Frankrike.¹⁶⁴ Den gamla bilden, som redan premiärminister Tony Blair försökte suddas ut, om att Storbritannien måste välja mellan att satsa antingen på relationen till USA eller på europeiskt samarbete lever till del kvar. Mer och mer sprider sig dock uppfattningen att det inte handlar om ett nollsummespel utan att Storbritannien kan prioritera flera samarbeten och därigenom dessutom stärka sin position och öka sitt handlingsutrymme. Relationen till USA beskrivs nu som viktig utan att för den skull vara den enda, ”a core but not the only one”.¹⁶⁵

Avgörande för uppfattningen att Storbritannien, men även Frankrike, kan stärka sin relation till USA genom samarbete med andra länder är det återkommande budskapet att USA vänder sig bort från Europa, att mer ansvar och uppgifter faller på Storbritannien och Frankrike samt att USA uppmanar Europa att göra mer för sin säkerhet och sin förmåga. Det tuffa budskapet i den förre amerikanske försvarsministern Robert Gates tal sommaren 2011 upprepas gärna i både Frankrike och Storbritannien som en tydlig och ännu aktuell uppmaning till Europa.¹⁶⁶

ambassaden Stockholm den 7 november 2011 och Intervju EUISS Paris den 9 november 2011 samt Intervju Ministère de la Défense Paris den 8 november 2011.

¹⁶³ Ibid och Sénat den 15 december 2011.

¹⁶⁴ The Telegraph den 2 november 2010b).

¹⁶⁵ Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och Föredragning Ministry of Defence London den 31 oktober 2011.

¹⁶⁶ Atlantic Council (2011), Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011 och Föredragning CER London den 31 oktober 2011. Se också de Durand, E. (2010) s. 8.

När det gäller reaktionerna från USA på det fransk-brittiska samarbetet påpekas även att reaktionerna har varit långt mer positiva än vad som var fallet vid St Malo-överenskommelsen 1998. Detta förklaras med att USA har vant sig vid tanken på europeiskt försvarssamarbete och är angeläget om att se en ökad bördefördelning. Avtalen uppges ur amerikanskt perspektiv också betraktas som en bra modell för samarbete som kan vara användbar i the Smart Defence Initiative inom Nato och bidra till den internationella säkerheten.¹⁶⁷

Premiärminister Cameron hävdar för övrigt att USA är mycket positivt till samarbete av detta slag eftersom det gynnar förmågan och ger ”Biggest bang for our buck”. De frågetecken som lär ha lyfts fram från USA:s sida rör vilka implikationer som avtalen eventuellt kan få för USA:s försvarsindustri.¹⁶⁸

Avslutningsvis, kan konstateras att det fransk-brittiska initiativet ännu befinner sig i sin linda. Många frågor återstår fortfarande när det gäller i vilken takt samarbetet kommer att utvecklas, i vilken riktning och i vilken mån det verkligen kommer att inspirera andra länder till närmare samarbete eller om effekten tvärtom kan bli den motsatta. Vilka förväntningar vi kan ha på samarbetets fortsatta utveckling diskuteras i slutsatskapitlet.

¹⁶⁷ Intervju Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011, Intervju Ministry of Defence London den 27 oktober 2011 och The Telegraph den 2 november 2010c) samt Intervju rådgivare till presidentens stab Paris den 8 november 2011.

¹⁶⁸ Nummer 10 den 2 november 2010 och Intervju London IISS den 28 oktober 2011 samt Gomis, B. (2011) s. 11.

4 Slutsatser

4.1 Övergripande slutsatser om bilateralt och regionalt försvarssamarbete

Syftet med studien var att belysa olika former av bilateralt och regionalt samarbete samt effekterna av denna typ av samarbeten. Inledningsvis kan det konstateras att försvarssamarbete är ett svårstuderat område. Detta är framför allt en följd av att det i det närmaste råder begreppsförvirring eller åtminstone förekommer en stor variation mellan hur begrepp används i olika sammanhang. I rapporten har vi valt att parera denna svårighet genom att nästan uteslutande anta ett brett fokus och se till försvarssamarbete i den bredaste betydelsen. Även om vi i analysen vid enstaka tillfällen berör olikheter mellan samarbetsformer, är en nackdel med detta angreppssätt att vi delvis missar möjligheten att dra skilda slutsatser för olika typer av försvarssamarbeten. Eftersom olika samarbetsformer utmärks av olika karakteristika är det möjligt att slutsatserna kan variera mellan dem. Vi kan exempelvis konstatera att specialisering visserligen innebär stora ekonomiska vinster men kräver höga insatser i form av inverkan på suveräniteten och ett högt politiskt pris och därmed är en mindre vanlig samarbetsform. Samtidigt är det viktigt att understryka att de otydliga begreppen inte behöver utgöra något hinder i praktiken för försvarssamarbete mellan länder. Istället är det inte otänkbart att det ibland till och med kan underlätta åtminstone de initiala kontakterna om ramarna och definitionerna inte är alltför låsta.

Utan att ha någon ambition att exakt mäta och räkna på utvecklingen i Europa kan det konstateras att intresset för försvarssamarbete har fått ett uppsving med minst ett sjuttiofem pågående parallella initiativ av olika karaktär och omfattning, se bilaga. Drivkrafterna bakom utvecklingen är många och varierande men den tuffa ekonomiska situationen är den faktor som oftast lyfts fram i debatten och i forskningen. För länder med minskat budgetutrymme men fortsatta krav på deltagande i kostsamma internationella insatser, kännbara förmågebrister och dyra materielbeställningar i pipeline ter sig samarbete med andra länder som en ekonomiskt intressant lösning. I en situation med starkare ekonomier i Europa hade bilden troligen sett annorlunda ut.

Det svåra ekonomiska läget gör dock också att många länder tvingas hantera balansgången mellan å ena sidan skyddandet av den egna nationella försvarsindustrin och arbetsmarknaden och å andra sidan behovet av samarbete. Risker finns att länder i skuggan av den ekonomiska krisen bromsar implementeringen av samarbetsinitiativ av inrikespolitisk hänsyn, men även att fokus blir alltför kortsiktigt och inte i tillräcklig utsträckning innebär att ett helhetsgrepp tas kring vilka behov landets försvarsmakt *de facto* har. Många av samarbetsinitiativen syftar till att komma till rätta med resursbrister och materiel

på ett eller annat sätt. I och med att materielsamverkan är långsiktigt tar det också tid innan politiker kan visa på resultat.

En annan nu vanlig drivkraft bakom försvarssamarbete är dåliga erfarenheter av multilateralt samarbete, vilket bekräftas av exemplet Frankrike och Storbritannien. Det talas om en alltför tungrodd administration, om ineffektiva strukturer, förseningar och ökade kostnader. Även om EU förvisso är involverat i insatser runt om i världen får samarbetet inom ramen för GSFP ändå anses gå på sparlåga och har dessutom producerat få konkreta resultat vad gäller förmågeutvecklingen i Europa. På samma sätt som ekonomin både kan vara en drivkraft bakom samarbete och ett hinder för detsamma kan denna faktor både vara en hävstång för mer bilateralt/regionalt samarbete men hämma entusiasmen och intresset för fördjupat multilateralt samarbete inom EU/GSFP och Nato.

När det gäller vilka potentiella effekter försvarssamarbete kan ha för de berörda staterna visar studien att de positiva effekterna kan handla om ökad effektivitet, fler synergier, bevarad, och eventuellt utvecklad, insatsförmåga och ökad interoperabilitet samt minskad duplicering. De negativa effekterna kan handla om avsaknad av reella vinster eller besparingar, ömsesidigt beroende, en viss förlust av nationellt självbestämmandet, förlorad kunskap och färre arbetstillfällen i försvarsindustrin. För att fördjupa analysen är det intressant att närmare resonera kring möjliga effekter för GSFP.

Vilka effekterna blir beror till mångt och mycket på hur den nuvarande situationen tas till vara samt vilket tidsperspektiv som antas. Det kan hävdas att vi nu upplever en utveckling som - trots budgetnedskärningar, kostsamma transformeringar och långväga insatser - kommer att leda till en ökad samlad förmåga i Europa. Om grupper av länder i Europa stärker sin försvarsförmåga så stärks också den gemensamma förmågan i Europa. Samarbete i mindre kretsar, som t.ex. inom det nordiska samarbetet, kan också främja samsyn mellan länder och kan därmed i förlängningen även driva på försvarssamarbetet inom EU. Det skulle därutöver kunna hävdas att det egentligen inte är någon större skillnad mellan de olika försvarssamarbeten som har växt fram i Europa och det pågående arbetet med förmågeutveckling inom EU. Inom EDA deltar EU:s medlemsstater på frivillig basis i olika projekt och utifrån egna prioriteringar och val av samarbetspartners. De olika bilaterala och regionala försvarssamarbetena kan därmed på sätt och vis sägas vara en förlängning av eller ett komplement till EU:s arbete. Om detta blir fallet är det givetvis ytterst lovtvårt men ett antal aspekter är intressanta att lyfta fram för att nansera diskussionen.

Sett ur ett längre perspektiv kan det handla om negativa effekter för försvarssamarbetet inom EU. Om försvarssamarbete koncentreras alltmer till bilaterala och regionala sammanslutningar är det möjligt att än mindre tid, energi och politiska ansträngningar avsätts för att beakta de gemensamma hoten och utmaningarna på europeisk nivå. Om de mindre resursstarka staterna dessutom känner sig uteslagna från försvarssamarbeten, på grund av att de militärt starkaste

staterna agerar i separata sammanhang, kan det inverka negativt på deras vilja att bidra till försvarssamarbete i EU.¹⁶⁹

PSS skulle, åtminstone i teorin, kunna vara ett alternativ för en mindre grupp av länder som vill samverka på försvarsområdet. Ett möjligt mervärde med PSS, i jämförelse med de bilaterala och regionala försvarssamarbetena, är att det har tydligt fokus på den gemensamma säkerheten inom EU där EU-organ som EDA har en uttalad stödjande roll. Denna koppling till EU kan dock även vara en hämmande faktor som avskräcker medlemsstaterna från att utnyttja PSS då EU förknippas med tröga processer och bristande resultat. Det är vidare ytterst oklart vilket mervärde PSS skulle kunna ha för det arbete som redan idag pågår inom exempelvis EDA. De medlemsstater som ville kunde redan före introducerandet av PSS ta initiativ till olika förmågeprojekt inom ramen för EDA. Så länge mervärdet med PSS i jämförelse med bilaterala och regionala samarbeten utanför EU-ramen och EDA:s arbete inte tydligt kan påvisas och det fortfarande råder stor otydlighet kring vad PSS egentligen är och hur det ska implementeras, är det heller inte troligt att medlemsstaterna i en nära framtid, om någonsin, kommer att välja att utnyttja denna möjlighet.

En viktig del av effektdiskussionen rör EU:s breda uppsättning av instrument (diplomatiska, finansiella, civil och militär krishantering) och dess politiska legitimitet, i jämförelse med t.ex. Nato, vilket ofta brukar lyftas fram som EU:s stora fördel. Om medlemsstaterna i allt större utsträckning prioriterar bort militärt samarbete inom EU kan effekten bli att det blir än svårare för medlemsstaterna att nå de EU-gemensamma mål som satts upp om försvar, fred och säkerhet i framför allt Lissabonfördraget eftersom EU då inte längre har hela bredden av instrument att tillgå. För att EU:s trovärdighet inte ska naggas i kanten än mer kan det vid en sådan utveckling vara läge för medlemsstaterna att se över sina ambitioner för vad EU ska kunna åstadkomma när det gäller att möta olika hot och utmaningar.

Om intresset för militärt samarbete i EU minskas ännu mer kan effekten också bli att rollfördelningen mellan Nato och EU påverkas. En sådan utveckling kan medföra att Natos roll som militär allians stärks än mer och att fokus för EU därmed blir att utveckla sin roll inom civil krishantering, vilket för övrigt får anses ligga väl i linje med brittisk syn på EU men helt strida mot franska traditionella prioriteringar.

En annan viktig del av effektdiskussionen är hur försvarsindustrin påverkas. Det är dock inte helt tydligt vilka effekterna kommer att vara på den redan fragmenterade europeiska försvarsindustrin och marknaden. Möjligheten att i Europa skapa en försvarsindustri där duplicering undviks och ökad konsolidering främjas torde å ena sidan försvåras om försvarssamarbete alltmer fokuseras till

¹⁶⁹ Hagström Frisell, E. (2011) s. 43.

mindre bilaterala och regionala sammanslutningar. Även om få medlemsstater än så länge har genomfört EU:s lagstiftning på detta område på nationell nivå, skulle EU:s legala instrument på sikt kunna bidra till att minska dupliceringar och främja effektivitet för försvarsindustrin och marknaden.

Å andra sidan bör tillit mellan länder vara centralt för att främja utvecklingen mot en gemensam försvarsindustri där t.ex. rollspecialisering betraktas som en fördel och inte som ett hot mot den nationella självständigheten. Tillit bör i sin tur vara lättare att utveckla i mindre sammanslutningar. I och med att frågor kopplade till försvarsindustrin idag främst sker inom bilaterala och regionala sammanhang kan förutsättningarna i detta avseende tänkas vara godare där än inom EU. I vilken utsträckning tilliten att dela roller och förmågor sedan kommer att sträcka sig utöver dessa sammanslutningar är svårt att sja om i dagsläget.

En annan intressant, potentiell effekt av försvarssamarbeten att reflektera över är vilken eventuell påverkan de kan få på lojaliteter länder emellan. Detta är en aspekt som inte är så mycket diskuterad i källorna men som ändå är intressant att beakta. Hur påverkas lojaliteter av nära band på försvarsområdet. I vilken mån spiller det över på andra politikområden genom att länder som ingått långtgående avtal om nära försvarssamarbete exempelvis tar ökad hänsyn? Det är *de facto* så att många länder ingår i flera olika nätverk och samarbeten parallellt. Storbritannien, Tyskland, Polen och Frankrike är exempel på sådana länder. Effekterna i detta avseende är förvisso mycket svåra att mäta och bedöma, men man kan utgå från att ett land i första hand står sig själv närmast och i andra hand de länder med vilka man har nära band. Å ena sidan delar man ofta just värderingar och tankesätt med länder man väljer att ingå samarbete med och kan därför redan tänkas ha en uttalad lojalitet med dem. Å andra sidan kan samarbete även bidra till att främja att gemensamma värderingar och tankesätt utvecklas mellan länder.

Med många parallella samarbetsinitiativ finns sammanfattningsvis en uppenbar risk för duplicering och fragmentisering. Men som det påpekades inledningsvis, beror de möjliga effekterna av att det blir fler bilaterala och regionala försvarssamarbeten till mångt och mycket på hur de europeiska länderna väljer att utnyttja situationen. En väg att gå skulle kunna vara att sträva efter att koppla de bilaterala och regionala initiativen till EU.

Det förefaller i dagsläget högst otroligt att GSFP under en överskådlig tid kommer att leda till ett gemensamt försvar för EU, i enlighet med skrivningarna i Lissabonfördraget. Försvarssamarbete i Europa kommer istället med stor sannolikhet fortsatt främst ske på olika nivåer, bilateralt, regionalt och multilateralt. För att de olika försvarssamarbetena både ska gynna de enskilda länderna liksom den gemensamma säkerheten i Europa, samarbetet i EU och Nato inkluderat, krävs öppenhet, informationsutbyte och i så stor utsträckning som möjligt samordning. Det behövs en övergripande kunskap om övriga länders avsikter och prioriteringar. Om medlemsstaterna så tillåter skulle EU och EDA

här kunna spela en roll genom att främja informationsutbyte och koherens mellan de olika försvarssamarbetena och tillgodose att de ligger i linje såväl med EU:s övergripande strategiska prioriteringar som med varandra. Även om de konkreta resultaten från GSFP kan uppfattas som små, bör samtidigt dess betydelse inte förringas. EU:s arbete med förmågeutveckling omfattar komplexa processer genom vilka medlemsstaterna har arbetat gemensamt i drygt tio år för att identifiera behoven och bristerna i den samlade förmågan, en analys som bör kunna vara grundläggande för de nuvarande försvarssamarbetena och något som svårligen görs bilateralt eller regionalt. Förmågebrister och behov skulle även fortsättningsvis kunna identifieras gemensamt via EDA och EU-processerna och samlas i en CDP, medan den praktiska lösningen på problemen görs i de bilaterala och regionala sammanslutningarna. På detta sätt kan det bästa från ”båda världar” utnyttjas.

För att de positiva effekterna för EU och GSFP ska infinna sig är det dock grundläggande att incitament skapas för att samverkan på europeisk nivå ska uppfattas som något attraktivt och givande. Som det nämndes inledningsvis, är en förutsättning för att försvarssamarbeten ska utvecklas att länderna anser att de, utan att riskera något, har något att vinna på att samverka. Ur detta perspektiv har både medlemsstaterna men också EU-institutionerna en roll att spela genom att visa på ledarskap, initiativförmåga samt en vilja att driva arbetet inom EU framåt. En översyn av ESS, den Europeiska säkerhetsstrategin, som snart är ett decennium gammal, skulle kunna vara ett sätt att påminna länderna i Europa om de gemensamma strategiska intressen man har. Men samtidigt kan en sådan process kosta mer än vad den smakar i termer av arbetstid i relation till dess praktiska effekter. Det finns också en uppenbar risk att det blir svårt att komma i mål och enas om en ny säkerhetsstrategi. Den pågående Gentprocessen skulle kunna vara ett annat sätt att skapa momentum i EU-arbetet genom att fokusera på konkreta resultat. Här finns dock en risk att alltför stor vikt läggs vid snabba effekter och att den långsiktiga utvecklingen blir något sekundär. Det handlar överlag om att få till stånd ett förändrat tankesätt hos medlemsstaterna och EU-institutionerna – försvarssamarbete utanför EU-ramen behöver inte vara negativt, men inte heller försvarssamarbete inom EU. Samarbete på olika nivåer är nödvändigt och fokus för de berörda länderna bör därmed hädanefter vara att verka för att de olika försvarssamarbetena och initiativen i Europa blir komplementära, inte konkurrerande.

4.2 Slutsatser om fransk-brittiskt försvarssamarbete

En av de mest intressanta slutsatserna med fallstudien är hur synen på GSFP tydligt har förändrats i Frankrike. Från att under många år ha varit en av GSFP:s starkaste och ivrigaste förespråkare är det franska budskapet nu ett helt annat. I

sammanhanget bör det medges att fokus för studien inte ligger på att i detalj eller i någon större mängd studera anföranden av officiella franska företrädare. De få nedslag som har gjorts visar på ett i det närmaste oförändrat budskap i detta avseende. Slutsatserna i denna del bygger dock huvudsakligen på intervjuer med forskare och tjänstemän. De får ändå betraktas som mycket intressanta då de kan sättas i ett längre tidsperspektiv, mot bakgrund av att FOI följt Frankrike nära under flera år och intervjuat samma kretsar av tjänstemän och forskare tidigare.¹⁷⁰

Idag uttrycker våra franska källor en överraskande stor pessimism om GSFP. De är mycket öppna med sin stora besvikelse men medger också frustration och irritation. Utmärkande är att det i mångt och mycket handlar om känslor och en besvikelse på andra länder, deras val och agerande som upplevs som alltför ointresserat och oseriöst. Känslorna präglas också av det stora engagemang och den prestige landet investerade i sitt EU-ordförandeskap 2008 och konkreta misslyckanden med att entusiasmera andra medlemsstater att hantera förmågebrister. Missnöjet är även påtagligt med vad som kommit ur Lissabonfördraget. Den väl inarbetade självbilden av landet som GSFP:s motor har fått sig en knäck.

Om argumentationen i Frankrike syns präglad av känslor tycks Storbritannien anta ett mer pragmatiskt synsätt. Även i Storbritannien är irritationen uppenbar över andra länders bristande engagemang att på allvar ta itu med förmågebrister men där blir samtidigt den nuvarande situationen, med ett GSFP på tomgång, också en slags bekräftelse på att GSFP inte fungerar – i någon mån vad man alltid har sagt och trott. Förvåningen och besvikelsen, som är tydlig i Frankrike, uteblir i Storbritannien. På sätt och vis har Torypartiet och de många EU-motståndarna i landet fått sina negativa förväntningar uppfyllda.

Frankrike och Storbritannien förenas i sin önskan om att på försvarsområdet se handlingskraft och initiativförmåga i motsats till tomma ord och nya strukturer. Bilateralt samarbete betraktas i både Frankrike och i Storbritannien som en snabbare väg framåt men de kan förväntas vara mycket selektiva med vem de samarbetar med.

Mot denna bakgrund kan inga konkreta initiativ att bredda de fransk-brittiska avtalen förväntas inom den närmaste framtiden för att lugna några oroliga utomstående betraktare. Det är inte heller realistiskt att tro att ett större antal länder i framtiden kommer att bjudas in att omfattas av avtalen som helhet. Om eller när en breddning blir av är det ett mycket begränsat urval länder som kan komma ifråga och enbart för väl valda begränsade samarbeten. Det kommer att handla om pragmatiska och praktiska avväganden mer än politiska och

¹⁷⁰ Sundberg, A.(2001), Sundberg, A. (2003) och Sundberg, A. (2008).

ideologiska. Vilja och förmåga blir avgörande för vilka som kan passera nålsögat.

Vad som även är intressant att betona är att suveränitetsaspekter har lyfts fram i mycket liten grad i de franska och brittiska källorna. Det är förvånande dels eftersom de båda länderna annars gärna talar om sin egen nation, sin roll och ställning, dels eftersom suveränitet omtalas i forskningen som den kanske största hämskon för försvarssamarbete. En förklaring till det ringa intresset kan förstås ligga i att just våra källor av olika skäl inte varit insatta i ämnet. Men en troligare förklaring finns i att det i mångt och mycket handlar det om vilken innebörd man väljer att lägga i begreppet suveränitet. Resonemangen i Frankrike och Storbritannien går ut på att de trots sitt nära försvarssamarbete även fortsatt är två separata stater, fria att göra egna val. Att de *de facto* begränsas av att de ensamma inte har all förmåga framställs som en ekonomisk fråga mer än något annat. Samarbete kan stärka suveräniteten.

Även om det inte ingår i studiens syfte kan det, om man ser till de faktorer som har lyfts fram av dem själva som motiv och som i forskningen brukar påtalas som viktiga byggstenar i ett fungerande försvarssamarbete, konstateras att det i fallet Frankrike och Storbritannien föreligger goda förutsättningar för ett väl fungerande samarbete. Länderna uppfyller flera kriterier av både praktisk och mer känslomässig natur, såsom ömsesidigt förtroende, militära styrkor av likartad storlek och kvalitet, grad av seriositet och engagemang, liksom ett klart momentum från den högsta nivån. Att samarbetet omfattar nukleärt samarbete har självklart praktisk och ekonomisk betydelse men även stor symbolisk betydelse. Det blir en viktig illustration av tillit och förtroende.

Det är när det gäller det fransk-brittiska samarbetets fortskridande dock viktigt att anta ett långsiktigt perspektiv och att inte förvänta sig alltför påtagliga resultat inom en alltför kort tidsperiod. Även om det redan idag finns konkreta tecken på att implementeringen fortskrider och att parterna tar seriöst på avtalen finns det fog att hävda att det är en till synes skör process med olika hinder och stötestenar att parera. Rent generellt talas om rädslan för *entrapment*, *abandonment* och *free-riders* som försvårande omständigheter när det gäller försvarssamarbeten.¹⁷¹ Studien visar att det i fallet Frankrike och Storbritannien främst handlar om rädslan av att bli ”övergiven” och att se sitt manöverutrymme att kunna agera när man vill beskuret. Förekomsten av s.k. *free-riders* i Europa blir, såsom det har nämnts ovan, snarast en drivkraft för fördjupat bilateralt samarbete. Tålamodet är slut med stater som inte satsar seriöst.

Rädslan för *abandonment* bedöms för övrigt inte vara tillräckligt stor för att enskilt kunna stoppa samarbetet. En utveckling med alltmer likartade intressen och värderingar lyfts fram som den naturliga motvikten. Länderna ska helt enkelt

¹⁷¹ Se avsnitt 2.1.3 i föreliggande rapport.

vara så lika att det svårligen ska uppstå situationer där de inte vill bistå varandra. I realiteten är det dock säkerligen, och åter igen, ekonomin som får det att väga över till samarbetets fördel. Den fransk-brittiska relationen har inte utmärkts av stabilitet och enighet över åren och det finns flera aktuella exempel på oenighet länderna emellan.

Franska ledare kan i internationella relationer med stolthet ibland hävda sin rätt att vara, vad som i franska ögon uppfattas som, rättframma och ärliga men som av andra ibland tolkas som hårda och till och med arroganta, vilket tidvis inte minst varit tydligt i relationen till USA. Storbritannien har i sin relation till USA ibland, kanske framför allt under Tony Blairs tid vid makten, fått kritik för en alltför låg och undfallande profil. Detta tycks dock inte på något sätt prägla relationen till Frankrike. Både president Sarkozy och premiärminister Cameron har visat att de på intet sätt ryggat för att öppet kritisera varandra och att lufta meningsskiljaktigheter. Ett planerat toppmöte mellan premiärminister Cameron och president Sarkozy, som skulle ha genomförts i december 2011, har skjutits upp till vintern 2012.¹⁷² Tonläget har under vissa perioder varit högt vilket inte är riskfritt men betydelsen av detta ska samtidigt inte överdrivas. De båda ledarna har gjort en tydlig personlig investering i relationen och behovet av samarbetet är fortsatt stort. Därtill kommer att de båda ledarna har en omtalat god personlig relation och mycket snabbt har valt att tona ned betydelsen av oenigheter. När det uppskjutna toppmötet hölls i februari 2012 summerades det gångna året i mycket positiva ordalag samtidigt som en del nya initiativ presenterades såsom ett gemensamt sammansatt styrkehögkvarter (*a deployable combined Joint Force Headquarters*).¹⁷³

När det gäller effekterna av det fransk-brittiska samarbetet kan det konstateras att det är ett ovanligt långtgående och omfattande samarbete mellan två av Europas största militärmakter. Redan mot denna bakgrund är det uppenbart att detta inte kan gå omärkt förbi utan kommer att medföra kännbara effekter för andra stater och för andra samarbeten. Huruvida det främst kan komma att medföra positiva eller negativa effekter varierar dock, beroende på tidsperspektiv och vem som tillfrågas.

I Frankrike och Storbritannien är det framför allt de positiva effekterna för ekonomin och förmågan som understryks. Källorna visar ingen förståelse för att det bilaterala samarbetet skulle kunna få negativa effekter för vare sig andra länder eller för GSFP och Nato. Det finns flera förklaringar till detta. Till stor del handlar det säkerligen om den djupa besvikelse och irritation som finns i Frankrike och Storbritannien över andra länders ovilja att i någon nämnvärd utsträckning engagera sig i multilateralt försvarssamarbete parat med bilden av de multilaterala strukturernas oförmåga att bidra till reell förmågeutveckling. En

¹⁷² Le Nouvel Observateur den 28 november 2011.

¹⁷³ Number 10 den 17 februari 2012.

annan viktig aspekt är den starka övertygelsen som finns i bägge länder om att Frankrike och Storbritannien genom samarbetet stärker sin förmåga och därmed också bidrar till att stärka GSFP och Nato. Ytterligare att beakta är deras mission att vara förebilder och inspiratörer för andra bilaterala och regionala försvarssamarbeten.

Frågan kan dock ställas i vilken utsträckning det fransk-brittiska samarbetet verkligen kommer att inspirera andra länder att samarbeta närmare på försvarsområdet. Å ena sidan kan det hävdas att det fransk-brittiska samarbetet är unikt så till vida att det är ett mycket omfattande samarbete mellan två europeiska stormakter som delar många karakteristika med varandra. Vid en jämförelse med exempelvis det fransk-tyska samarbetet, som också är omfattande, är det tydligt att det där saknas en grundläggande samsyn på våldsanvändning, kärnvapen och deltagande i internationella insatser. Att jämföra det fransk-brittiska och det fransk-tyska samarbetet görs därmed svårligen. Utifrån detta perspektiv är det oklart om andra europeiska länder verkligen låter sig inspireras av det fransk-brittiska samarbetet som kan betraktas som unikt. Men å andra sidan kan det hävdas att det fransk-brittiska samarbetet är en del av en pågående utveckling i Europa och där samverkan redan sker i många olika konstellationer oavsett hur Frankrike och Storbritannien väljer att agera.

USA:s reaktioner på det fransk-brittiska samarbetet har varit positiva medan de bland medlemsstaterna i EU snarare har varit lite nervösa. För de länder som lägger stor vikt vid multilateralt samarbete är det uppenbart att det på kort sikt kan innebära negativa effekter. Det bör vara en uppenbar risk att GSFP-projektet stoppas upp ännu mer om motorn inte finns där. Och motorn har på detta politikområde genom åren främst varit Frankrike, även om Storbritannien under inte minst Tony Blair spelat en avgörande roll och det från fransk sida alltid har hävdats att GSFP behöver Storbritannien som en huvudspelare.

I och med att Storbritannien fortsatt uttrycker skepsis mot GSFP kan det bli uppenbart svårt för Frankrike att både samarbeta nära Storbritannien och samtidigt driva på sitt tidigare favoritprojekt GSFP. Ett aktuellt exempel är Frankrikes engagemang i Weimartriangeln och den tidigare hjärtefrågan om OHQ för EU där Frankrike medvetet valt att inte aktivt driva frågan av hänsyn till Storbritannien och det bilaterala samarbetet. En ny faktor att beakta i sammanhanget är förvisso också den nya skepsis som franska källor uttrycker över GSFP:s nuvarande status och möjligheterna till utveckling vilket tyder på att landet åtminstone i nuläget inte kommer att öka sitt engagemang i GSFP.

När det gäller GSFP är en annan relevant fråga att ställa sig huruvida Tories verkligen engagerar sig i frågan. Vill man dra resonemanget till sin spets kan man fråga sig om det inte är just en urholkning av GSFP som man från Storbritanniens sida vill se eller åtminstone inte kan förväntas motarbeta aktivt? I Storbritannien finns det som bekant en lång tradition av EU-motstånd och

fortfarande höjs i debatten röster för ett EU-utträde. Samtidigt ska detta inte på något vis överdrivas. Det är tydligt att Storbritannien ser en tydlig roll för GSFP som ett komplement till Nato. Möjligen kan också Liberaldemokraterna i den brittiska koalitionsregeringen spela en roll när det gäller att värna GSFP. De flesta bedömare tycks visserligen eniga om att Liberaldemokraterna förlorat på samarbetet med Tories och att många av deras väljare känner sig besvikna. Liberaldemokraterna har dock visat att partiets representanter i regeringen inte drar sig för att kritisera premiärministern utan kan stå upp för sin linje. Detta kan komma att få tyngd och betydelse eftersom koalitionen är viktig också för Torypartiet som inte vill se något nyval – inte minst mot ett Labour som leder i opinionsmätningarna – utan har ambitionen att fortsätta.

Avslutningsvis, väljer man att se på potentiella effekter av det fransk-brittiska samarbetet i ett längre tidsperspektiv är förmågebristerna en avgörande hämsko på GSFP och om de två största militära länderna stärker sin förmåga så kommer det i slutändan även det gemensamma till del vid behov. Detsamma gäller om den inspirerande faktor som de hoppas på får genomslag i praktiken. De andra stora bristerna med GSFP – bristande vilja att använda våld, att engagera sig och att dra åt samma håll – löses dock inte av detta. Det är förvisso så att GSFP:s största bekymmer idag inte är Frankrikes och Storbritanniens agerande, eller andra länder som samarbetar utanför de multilaterala strukturerna i Europa.

4.3 Fokus Sverige

Mot bakgrund av den aktuella utvecklingen är det intressant att reflektera över dels vad Sverige har att ta ställning till, dels vilken roll Sverige skulle kunna ha eller redan har i den här utvecklingen. Den svenska hållningen, från både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, kan i generella termer sägas vara mycket positiv till försvarssamarbete av typen *pooling and sharing*, vilket inte minst Gentininitivet är en tydlig illustration på. Budskapet är att regionalisering är vägen framåt. Sverige är också med och bidrar till denna utveckling genom att delta i sammanhang som NORDEFECO och Northern Group. Där bygger Sverige upp lojaliteter utanför GSFP, även om det inte handlar om några nya band utan länder med vilka Sverige har nära och långa band, men ges också möjligt till konkreta resultat i en mindre krets.¹⁷⁴

Sverige får samtidigt sägas ha investerat mycket i GSFP genom åren som vårt verktyg och vårt forum, och försvarsminister Sten Tolgfors uttrycker ambitionen att även göra det fortsättningsvis: ”Att EU:s krishanteringsförmåga utvecklas är också av intresse för Sverige. För Sverige är motivet därtill att få ökad försvarseffekt för pengarna. Oavsett vilket, så blir slutsatsen densamma. Den

¹⁷⁴ Se bl.a. Försvarsdepartementet den 16 juni 2011 och Intervju Försvarsmaktens Högkvarter den 15 december 2011.

logik som ledde till fördjupade regionala samarbeten som i Norden gäller också för EU. Europeisk insatsförmåga kräver effektivare samverkan.”¹⁷⁵ Från svenskt håll anges förvisso att exempelvis det nordiska samarbetet ska ses som ett komplement till EU-samarbetet. Men, såsom det redan har konstaterats ovan, innebär bilateralisering och regionalisering, under nuvarande former, *de facto* en diversifiering och fragmentering.¹⁷⁶ Frågan är om Sverige genom sitt intresse för försvarssamarbete utanför EU är med och driver på en utveckling som kanske på sikt riskerar att stjälpa samarbetet inom GSFP?

För att besvara denna fråga måste fördelar och nackdelar med de olika formerna av samarbeten värderas och vägas mot varandra liksom vad dessa betyder för den gemensamma säkerheten i Europa, den fortsatta utvecklingen av GSFP samt för Sverige. Utmaningen är dock att det inte finns något entydigt svar i svart eller vitt, utan snarare handlar om resonemang av typen ”å ena sidan och å andra sidan”.

Som tidigare har konstaterats finns inte någon optimal lösning för att bibehålla eller utveckla försvarsförmåga på nationell, regional och europeisk nivå, utan det krävs åtgärder på flera nivåer, något som även understryks från svenskt håll av försvarsminister Sten Tolgfors: ”Europas nödvändiga hemläxa är nu förnyelse och vitalisering av försvarspolitiken och försvarsförmågan. Det handlar om betydande behov av nationella försvarsreformer, men också om lika betydande behov av djupare europeisk samverkan för att bygga och bevara militära förmågor.”¹⁷⁷ Den huvudsakliga utmaningen framöver för Sverige och övriga länder i Europa blir att beakta de olika bilaterala och regionala initiativen och samarbetena utifrån ett helhetsperspektiv, men framför allt att fortsatt visa på mervärdet av samverkan på en europeisk nivå för att möta de gemensamma hoten och utmaningarna.

Sveriges positiva grundinställning till samarbete såväl inom som utanför EU kan betraktas som något mycket positivt i sammanhanget då Sverige kan verka för att bilaterala och regionala försvarssamarbeten samt EU-samarbetet verkligen blir kompletterande verksamheter. En nyckelfaktor ur svenskt hänseende kan därmed vara att i det fortsatta arbetet sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt inkludera EU-perspektivet liksom att verka för öppenhet, samordning och informationsutbyte mellan de olika försvarssamarbetena, i synnerhet mellan de samarbeten som Sverige deltar i.

Sveriges och Tysklands initiativ till Gentprocessen kan ses som ett bra sätt att kombinera initiativ i mindre grupper med samarbete inom ramen för GSFP. Det är i sammanhanget värt att påminna om att intresset för Gentprocessen visat sig vara mycket begränsat vid våra intervjuer i Frankrike och i Storbritannien. Detta

¹⁷⁵ DN Debatt den 15 januari 2011.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ SvD Brännpunkt den 15 januari 2012.

kan mycket väl vara en följd av bristande kunskaper hos just våra källor. Intervjuer i Bryssel, istället för i huvudstäderna, skulle möjligen ha visat på andra resultat. Men det lilla intresset skulle också kunna vara en följd av att Gentprocessen kopplas till EU och därmed per automatik uppfattas som tungrodd, mot bakgrund av den nuvarande skepsisen att kunna åstadkomma konkreta framsteg i multilaterala sammanhang. En annan faktor är att Frankrike och Storbritannien i nuläget mycket tydligt prioriterar sitt eget bilaterala initiativ framför andra. Samtidigt är de franska och brittiska källorna inte negativt inställda utan hävdar att om Gentprocessen har någon som helst positiv inverkan på förmågeutvecklingen i Europa är processen av godo och ska uppmuntras. Ur deras perspektiv är formerna inte nödvändigtvis det viktiga utan att siktet är inställt på ökad förmåga.

Civil-militär samverkan är vidare en central fråga för Sverige. Att notera i sammanhanget är att Storbritannien, mellan all kritik, ser det civil-militära perspektivet som den främsta fördelen med GSFP. Ur ett svenskt perspektiv bör det därför vara viktigt att ta hänsyn till de eventuella långsiktiga effekterna av att de olika bilaterala och regionala försvarssamarbetena främst fokuserar på militära frågor. Sverige kan såväl inom NORDEFCO och Northern Group som i EU-arbetet lyfta fram vikten av att det civil-militära perspektivet beaktas, och där det är möjligt, inkluderas i diskussioner om försvarssamarbete.

Vidare är det intressant att reflektera över det fransk-brittiska försvarssamarbetet och möjliga kopplingar till Sverige. Det är i sammanhanget noterbart att den i Frankrike och Storbritannien tydliga frustrationen och irritationen över handfallna europeiska stater inte omfattar Sverige. Tvärtom vittnar många källor om att bilden av Sverige under det senaste året bara har blivit allt mer positiv i bägge länderna och får anses gå utöver vad som bara kan tolkas som vanlig artighet hos respondenterna. Även om det länge har funnits en insikt om att Sverige deltar i internationella insatser och har en konkurrenskraftig försvarsindustri har Sverige tidigare ofta hamnat lite i skymundan av länder som exempelvis Danmark. Idag poängteras framför allt Sveriges bidrag i Libyen 2011 och Sverige omtalas i bägge länder som ett positivt exempel på ett lojalt, aktivt och seriöst land.

Ur svenskt perspektiv bör det, om viljan finns, finnas goda möjligheter att rida på denna positiva våg av *goodwill*. Om Sverige är intresserad av samverkan med Frankrike-Storbritannien skulle Sverige exempelvis via NORDEFCO kunna öppna upp för någon form av samverkan. Även i övrigt bör det för Sverige vara av intresse att se över vad Sverige konkret kan bidra med till andra samarbeten och vad vi kan få ut av dem.

Den nuvarande utvecklingen för sammanfattningsvis med sig både positiva och negativa effekter för Sverige på samma sätt som för andra stater och som har beskrivits ovan. Försvarssamarbete kan vara effektivt men kommer inte att lösa allt här och nu. Det är viktigt att ha rimliga förväntningar på vad

försvarssamarbete kan åstadkomma men det är också centralt att behålla fokus för arbetet och vara beredd på att det kan ta tid innan konkreta resultat kan uppnås. I Sveriges solidaritetsförklaring anges förvisso att Sveriges säkerhet byggs i samverkan med andra, men mot bakgrund av den militära alliansfriheten är det också relevant att reflektera över hur långt Sverige kan tillåta sig att gå när det gäller försvarssamarbete, exempelvis i form av *pooling and sharing* av förmågor.¹⁷⁸ I vilken mån riskerar vi att bli beroende av andra länder? Vilka förmågor är nödvändiga för vårt nationella försvar?

4.4 Avslutning

Det är tydligt att det nu finns ett politiskt momentum i Europa att ta arbetet med förmågeutveckling framåt. Frågorna diskuteras både inom EU på ministernivå och vid bilaterala toppmöten och ligger därmed högt upp på den politiska agendan vilket är en grundförutsättning för att arbetet ska drivas framåt. Det är ett tillfälle som bör utnyttjas oavsett om initiativ tas bilateralt, regionalt eller multilateralt. Det finns ingen enskild, ultimat lösning som kan tillfredsställa samtliga förmågebehov på kort och lång sikt, på nationell, regional och europeiska nivå. I en bättre ekonomisk situation hade det säkerligen funnits fler valmöjligheter än nu. Den största utmaningen framöver för Sverige och övriga länder i Europa blir istället att kombinera de åtgärder som i den ekonomiska krisens spår vidtas inom medlemsstaterna och i de bilaterala och regionala initiativen med de möjligheter som erbjuds inom EU-ramverket.

Mot denna bakgrund skulle det vara av intresse att närmare analysera och identifiera potentiella synergier mellan de försvarssamarbeten där Sverige ingår och exempelvis det fransk-brittiska samarbetet. Vidare kan det ur ett svenskt perspektiv också vara värdefullt att närmare analysera hur de olika initiativen till försvarssamarbeten, framför allt Gentprocessen, tydligare kan kopplas till gemensamma europeiska målsättningar där det pragmatiska arbetet med förmågeutveckling kan kombineras med ett mer långsiktigt strategiskt perspektiv på säkerhet och försvar i Europa.

¹⁷⁸ Regeringskansliet den 19 mars 2009 (2008/09:140).

5 Källförteckning

5.1 Skriftliga källor

AllBusiness den 18 oktober 2010 "*Defence Council: Ministers agree to push forward pooling and sharing*"

<http://www.allbusiness.com/government/government-bodies-offices-government/15214747-1.html>

Atlantic Council (2011) "*Text of Speech by Robert Gates on the future of NATO*" www.acus.org

Bàtora, Jozef och Haaland Matlary, Janne (2011) "*Regional Security Intergration – Nordic and Visegrad approaches*", Working Paper, februari, European Studies and International Relations)
http://www.iss.europa.eu/publications/detail_debate/article/q-the-future-of-eu-us-security-and-defence-cooperation-what-lies-ahead-8/

Biscop, Sven och Coelmont, Jo (2011) "*Pooling & Sharing: From slow march to quick march?*" Security Policy Brief nr 23, May (Egmont – Royal Institute for International Relations)

Brune, Sophie C., Cameron, Alistair, Maulny, Jean-Pierre, Terlikowski, Marcin (2010) "*Restructuring Europe's Armed Forces in Times of Austerity – Challenges and Opportunities for Governments and Industry*" SWP Comments 28, November (Stiftung Wissenschaft und Politik)

Bruxelles2 den 3 mars 2011 "*Pooling and Sharing: des sages vont se mettre au travail. Calendrier serré*"

Cameron, Alistair, Morel, Jean-Francois, Foster, Oliver, Seibert, Bjoern, Derek, Braddon, Fanshawe, James, Simon, Luis (editor) (2010) *European Defence Capabilities - No adaptability without co-operation* Occasional Paper March (London: RUSI)

Cameron, Alistair (2010) Commentary "*The new Franco-British Entente: a practical defence relationship in an age of austerity*" 23 juni RUSI
<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4C22156114371/>

Chalmers, Malcolm (2010) "*Unbalancing the Force? Prospects for UK Defence after the SDSR*" Future Defence Review, Working Paper nr 9, November (London: RUSI)

Council of the European Union den 9 december 2010 *Council conclusions on Military Capability Development*

DN Debatt den 15 januari 2011 Försvarsminister Sten Tolgfors ”Sverige delar värdegrund med Tyskland om försvaret”

Darnis, Jean-Pierre et al., *Lesson learned from European defence equipment programmes*, Occasional Paper, EU ISS, October 2007

de Durand, Etienne (2010) *”Entente or Oblivion – Prospects and pitfalls of Franco-British Co-operation on Defence”* Future Defence Review, Working paper nr 8 September (London:RUSI)

DefenseNews den 22 december 2010 *”Hungary: Pooling Atop EU-Presidency Goals”*

DefenseNews den 12 november 2011 *”Britain denies troop cut claims in leaked memo”*

DefenseNews den 8 december 2011 *”U.K. Defense gear boost still on track: Hammond”*

DefenseNews 20 december 2011 *”Only 10 Members Meet EU Procurement Directive”*

Dickow, Marcel, Linnenkamp, Hilmar, Maulny, Jean-Pierre, Terlikowski, Marcin (2011) *”Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative”*, november, Working Paper (SWP, IRIS, PISM)

Directorate-General for External Policies, Policy Department (2011) *The impact of the financial crisis on european defence*, april

EATC, hemsida, <http://eatc-mil.com/>

EDA *”Capability Development Plan”*,
http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/factsheet_CDP.sflb.ashx

EDA (2010) *”Defence Data 2009, European Defence Agency”*

EDA (2011a) *”Ms. Arnould pays tribute to the EDA/OCCAR relationship”*, Bonn den 1 juni

EDA (2011 b) *”Today’s Ministers of Defence meeting: clear commitment for more Pooling and Sharing projects”* den 30 november

Élysée, Présidence de la République den 2 november 2010, *”Déclaration franco-britannique sur la coopération de défense et de sécurité”*

<http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-sur-la-cooperation-de-defense-et-de.9948.html>

eu2011.hu den 31 januari 2011 *”Expert Seminar on Pooling and Sharing of defence Capabilities”*

European External Action Service, High Representative Report on CSDP, den 11 juli 2011

European Gendarmerie Force, hemsida, <http://www.eurogendfor.eu/>

EUROMARFOR, hemsida, <http://www.euromarfor.org/historia>

European Parliament (2006) "*The EU battlegroup*" den 12 september.

Europeiska unionens råd (2009) *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development*, den 9 november.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15475.en09.pdf>

Europeiska unionens råd och Europaparlamentet (2009), *Directive 2009/81/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 on the coordinations of procedures of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities and or entities in the field of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC*

Europeiska unionens råd (2010a) *EU civilian and military capability development beyond 2010*, Bryssel den 6 december

Europeiska unionens råd (2010b) "Council Conclusions on Military Capability Development, 3055th Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Bryssel den 9 december

Europeiska unionens råd (2011) "Council conclusions on CSDP", 3065th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Bryssel, den 31 januari

EUISS (European Union Institute for Security Studies), debatt den 29 september 2011: *The Future of EU-US cooperation: what lies ahead?*

http://www.iss.europa.eu/publications/detail_debate/article/q-the-future-of-eu-us-security-and-defence-cooperation-what-lies-ahead-8/

EUROCORPS, hemsida, <http://www.eurocorps.org/comec.php>

Explanatory Memoranda on the UK-France Defence and Security Co-operation Treaty Nr 7976 www.fco.gov.uk

Le Figaro den 25 oktober 2010 "*Défense/UE: Hervé Morin 'inquiet'*"

Le Figaro den 2 november 2010 "*Paris et Londres coopèrent dans le nucléaire militaire*"

Le Figaro den 12 december 2011 "*Sarkozy: 'Nous avons besoin de la Grande-Bretagne'*"

Financial Times den 11 december 2011a) "*Cameron prepares to defend Europe veto*"

Financial Times den 11 december 2011b) "*Clegg warns of isolation after EU veto*"

Financial Times den 11 december 2011c) *"Paris says relations with UK 'intact'"*

Financial Times den 11 december 2011d) *"Rift opens in coalition over veto"*

Foster, Oliver (2010) *"Capabilities: The key to delivering EU-NATO Co-ordination"* s. 5-7 i Cameron, A., m.fl. (2010) *European Defence Capabilities - No adaptability without co-operation* Occasional Paper March (London: RUSI)

Försvarsdepartementet den 16 juni 2011 *"Anförande vid International Workshop on Global Security, Paris"* Försvarsminister Sten Tolgfors

Giegerich, Bastian (2010) *"Budget Crunch: Implications for European Defence"* Survival 52:4, s. 87-98 (London: Routledge)

Gomis, Benoît (2011) *"Franco-British Defence and Security Treaties – Entente While it Lasts?"*, Programme Paper ISP PP 2001/01, Chatham House

Grant, Charles (2010) *"Tory Euroscepticism is being sidelined"* den 14 maj, Centre for European Reform

The Guardian den 31 oktober 2010 *"David Cameron plans for British and French troops to serve in single brigade"*

The Guardian den 2 november 2010 *"Michael White's sketch: The Anglo-French defence treaty – make lunch, not war"*

The Guardian den 3 november 2010 *"Anglo-French defence pact: The two musketeers"*

The Guardian den 10 juni 2011 *"US defence chief blasts Europe over Nato"*

Hagström Frisell, Eva (2011) *EU – en krishanteringsaktör i förändring*, april (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI användarrapport FOI-R--3190--SE]

Hagström Frisell, Eva och Åhman, Teresa (2011), *EU och krishantering: En politisk symbolhandling?*, i Hellström, Jerker, Eriksson, Mikael och Granholm Niklas (red.), *Strategisk utblick 2011*, juni, [FOI-R--3208--SE]

Hagström Frisell Eva och Sundberg, Anna (2008), *EU:s framtida förmågeutveckling – Uppföljning av Headline Goal 2010*, april, [FOI användarrapport FOI-R--2479--SE]

HM Government *"The Strategic Defence and Security Review"* (2010)

ISIS Europe den 13 april 2010, slutsatser från konferens: *"NATO-EU: Assets and interoperability, Conference Conclusions"* http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/2010_artrel_497_esr49-nato-eu-conf.pdf

Jones, Ben (2011) *"Franco-British military co-operation: a new engine for European defence?"* Occasional paper nr 88 februari (EUISS: Paris)

Keller, Patrick (2011) *"Challenges for European Defense Budgets after the Economic Crisis"* National Security Outlook nr 1, 11 juli (American Enterprise Institute for Public Policy Research)

Kempin, Ronja, Mawdsley, Jocelyn, Steinicke, Stefan (2010) *"Turning away from CSDP? Franco-British Bilateralism in Security and Defence Policy"* SWP Comments 30, november

Lagerström, Carl (2012) *Smart Defence - Natos räddning eller bara tomma ord?*, kommande FOI rapport

Letter of 5 to HR Ashton, Sopot, den 2 September 2011

Lindley-French, Julian (2010) *"Britain and France: A dialogue of decline?"* December Chatham House

Lundi Saxi, Håkon (2011) *"Nordic defence Cooperation after the Cold war"*, mars, Institutt for Forsvarsstudier

Major, Claudia (2010) *"A Civil-Military Headquarters for the EU"*, december, SWP Comments

Maulny, Jean-Pierre, Liberti, Fabio (2008) *Pooling of EU Member States assets in the implementation of ESDP*, februari, European Parliament

Menon, Anand (2011) *"Double act – Anglo-French defence co-operation pact"* februari Jane's Intelligence Review

Ministère de la Défense et des Anciens Combattants, hemsida (2011), <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/budget-finances-de-la-defense/budget/2011>

Ministry of Defence den 4 november 2010 *"Strategic Defence and Security Review, Speech delivered by Secretary of State for Defence at the House of Commons"*

Ministry of Defence den 31 mars 2011 *"Natural partners, necessary partners, UK-France defence co-operation"*

Ministry of Defence den 4 februari 2011 *"Multilayered security for collective defence, Speech delivered by Secretary of State at the Transatlantic Forum, Munich"*

Ministry of Defence, Netherlands, hemsida www.defensie.nl/english

Le Monde den 2 november 2010 *"Défense: la presse britannique s'émue du partenariat franco-britannique"*

Le Monde den 2 december 2011 "*La coopération militaire Franco-Britannique progresse à petits pas*" http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/02/la-cooperation-militaire-franco-britannique-progresse-a-petits-pas_1611088_3214.html

Morel, Jean-Francois och Cameron, Allistor (2010) "*The EU and Defence Capabilities: Changing the Course*" s. 2-4 i Cameron, A., m.fl. (2010) *European Defence Capabilities - No adaptability without co-operation* Occasional Paper March (London: RUSI)

Natos hemsida, www.nato.int

NATO den 4 februari 2011 "*NATO Secretary General calls for "Smart Defence" at Munich Conference*" www.nato.int/cps/en/natolive/news_70327.htm

NORDEFECO, hemsida, <http://www.nordecfo.org>

NORDEN, hemsida, <http://www.norden.org/sv/om-samarbetet/samarbetsomraaden/foersvar/om-nordiskt-foersvarssamarbete>

Norwegian Institute for Defence Studiesseminarium den 22 mars 2011 "*Nordic defence cooperation after the cold war*" http://ifs.forsvaret.no/seminar-konferanser/arrangementer_2011/Sider/Report-22-March-2011.aspx#

Le Nouvel Observateur den 3 november 2010 "*(Revue de Presse) L'accord franco-britannique sur la défense*"

Le Nouvel Observateur den 28 november 2011 "*Le sommet franco-britannique annuel remplacé par une rencontre entre Sarkozy et Cameron*"

Lundmark, Martin (2011) *Transatlantic defence industry integration – Discourse and action in the organizational field of the defence market*, PhD dissertation, Stockholm School of Economics

Number 10 den 2 november 2010 "*UK-France Summit press conference*"

Number 10 den 17 februari 2012 "*UK-France declaration on security and defence*"

O'Donnel, Clara Maria (2010) "*Britain's defence review: Good news for European defence?*" den 28 oktober, Centre for European Reform

O'Donnell, Clara Marina (2011), *Britain and France should not give up on EU defence cooperation*, oktober, Centre for European Reform, Policy Brief

Parliament den 28 oktober 2010 "*European Defence Agency*" Lords Hansard Text Column WA315

Parliament den 9 november 2010 "*Armed Forces: Northern Grouping Initiative*" Written statements Column WS7

"Pooling and Sharing", German-Swedish initiative Food for Thought November 2010

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf

Portail du Gouvernement *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*
http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_tome1_partie1.pdf

Realtid.se den 9 april 2010 *"Så lönsamt är Gripen – för DIG"*

Regeringskansliet *"Ett användbart försvar"* den 19 mars 2009 (2008/09:140)
antagen av riksdagen den 14 januari 2010

Regeringskansliet *"Politikens inriktning för 2012"*
<http://www.regeringen.se/sb/d/11037/a/153394>

Ripley, Tim (2011) *"Winds of change – Country briefing, United Kingdom"* den 28 september Jane's Defence Weekly

RTL den 2 november 2010,
<http://www.rtl.fr/actualites/international/article/marine-le-pen-accuse-nicolas-sarkozy-d-etre-le-fossoyeur-de-l-independance-gaullienne-7633966857>

SDA den 20 juni 2011 *"EU report says pooling and sharing is a 'necessity'"*
(Security & Defence Agenda)

SDA den 7 maj 2011 *"Polish presidency to emphasize pooling and sharing"*

Sénat den 16 december 2011 *"Révision du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale: quelles évolutions du contexte stratégique depuis 2008?"*
<http://www.senat.fr/rap/r11-207/r11-207.html>

Sénat den 15 december 2011 *"Questions au gouvernement – accord de défense franco-allemand"*, <http://videos.senat.fr/video/videos/2011/video10877.html>

Sénat den 23 februari 2011 *"Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la république française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes"* nr 322

Sieps, Regeringskansliet, SNS (2008) *Konsoliderad version av EU:s fördrag – Lissabonfördraget* (Stockholm: SNS-förlag)

Sundberg, Anna (2001) *Frankrike, Storbritannien och EU:s militära krishantering En jämförelse av budskapet i franska och brittiska officiella anföranden under 1999-2000*, maj (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI användarrapport FOI-R--2590--SE]

Sundberg, Anna (2003) *Fransk försvars- och säkerhetspolitik Mål, prioriteringar och drivkrafter*, oktober (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI Underlagsrapport FOI-R--0964--SE]

Sundberg, Anna (2008) *Ett maktskifte med konsekvenser? Fransk utrikes- och säkerhetspolitik under president Sarkozy*, oktober (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI användarrapport FOI-R--2590--SE]

Sundberg, Anna (2010) *Storbritannien och Europa – Brittiskt engagemang i EU och ESFP före och efter valet 2010*, januari (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [FOI memo 3086]

SvD den 31 juli 2011 s. 4 *"Det försvarslösa Europa"* Ledare

SvD den 12 december 2011 *"Het debatt inför Camerons tal"*

SvD Brännpunkt den 15 januari 2012 Försvarsminister Sten Tolgfors *"Europa måste bidra mer militärt"*

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen den 31 januari 2012, epost

The Strategic Defence and Security Review (2010) Oktober <http://www.official-documents.gov.uk/>

The Telegraph den 31 oktober 2010 *"Closer Anglo-French cooperation will make NATO stronger"*

The Telegraph den 2 november 2010a) *"Anglo-French treaty must not bind Britain's hands"*

The Telegraph den 2 november 2010b) *"David Cameron hails 'new chapter' in Britain-France military cooperation"*

The Telegraph den 2 november 2010c) *"Nicolas Sarkozy: Britain and France 'interdependent'"*

The Telegraph den 10 juni 2011 *"America will no longer 'prop up' Nato, says US defence secretary Robert Gates"*

Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation London, den 2 november 2010 <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm81/8174/8174.pdf>

Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic relating to joint Radiographic/Hydrodynamics facilities London, den 2 November 2010 www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Hydro_Treaty.pdf

Upi.com den 20 januari 2011 "*France, Germany with closer defense ties?*"
http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2011/01/20/France-Germany-with-closer-defense-ties/UPI-43871295559967/

Utterström, Anna och Hagström Frisell, Eva (2008) *Från ESFP till GSFP – Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget*, oktober (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) [Användarrapport FOI-R--2588—SE]

Valasek, Tomas (2011) "*Surviving austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*", April (London: Centre for European Reform)

Visegradgroup, hemsida <http://www.visegradgroup.eu/>

the Washington Post den 10 juni 2011 "*Gates rebukes European allies in farewell speech*"

Witney, Nick (2010) "*A Strategic Rubicon*", European Council on Foreign Relations den 1 november
http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_a_strategic_rubicon/

Witney, Nick (2008) "*Re-energising Europe's Security and Defence Policy*", London, European Council on Foreign Relations

5.2 Muntliga källor

5.2.1 Frankrike, Paris

Ministère de la Défense den 8 november 2011

Présidence de la République (rådgivare till presidentens stab) den 8 november 2011

IFRI (Institut français des relations internationales) den 9 november 2011

FRS (Fondation pour la Recherche Stratégique) den 9 november 2011

EUISS (EU Institute for Security Studies) den 9 november 2011

IRIS (Institut des Relations Internationales et Stratégiques) den 10 november 2011

Svenska ambassaden den 10 november 2011

5.2.2 Storbritannien, London

CER (Centre for European Reform) den 31 oktober 2011 (Folk och Försvars studieresa)

Foreign and Commonwealth Office London den 27 oktober 2011

IISS (International Institute for Strategic Studies) den 28 oktober 2011

IISS den 1 november 2011 (Folk och Försvars studieresa)

Ministry of Defence den 27 oktober 2011

Ministry of Defence den 31 oktober 2011 (Folk och Försvars studieresa)

RUSI (Royal United Service Services Institute) den 31 den oktober 2011 (Folk och Försvars studieresa)

Svenska ambassaden den 28 oktober 2011

Svenska ambassaden den 30 oktober 2011 (Folk och Försvars studieresa)

5.2.3 Sverige, Stockholm

Försvarsdepartementet, telefonintervju, den 13 januari 2012

Brittiska ambassaden i Stockholm, presentation, den 24 oktober 2011

FOI, intervju, den 7 februari 2012

FOI, intervju, den 23 februari 2010

Försvarsmaktens Högkvarter, seminarium, den 11 oktober 2011

Försvarsmaktens Högkvarter, intervju, den 15 december 2011

Franska ambassaden, intervju, den 7 november 2011

6 Bilaga Militärt samarbete i Europa

Multinational Military Cooperation in Europe																										
Name	Germany	France	United Kingdom	Poland	Portugal	Netherlands	Belgium	Czech Republic	Slovakia	Hungary	Romania	Bulgaria	Ukraine	Lithuania	Latvia	Estonia	Finland	Sweden	Norway	Iceland	Denmark	Greece	Turkey	Cyprus	Other	Area
NLSE: NATO Logistic Stock Exchange	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
Euro-NATO Joint Jet Pilot Training	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
TLP: Tactical Leadership Programme	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
MCCE: movement Coordination Center Europe	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Transport
RDCs: The Rapid Deployable Corps	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Alliance Ground Surveillance	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
NATO SEASPARROW Surface Missile System	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Strategic Airlift Capability	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
AWACS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
ATARES: Air transport and Air to Air Refueling Exchange of Services	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Transport
Joint CBRN Defence Centre of Excellence	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
EATC: European Air Transport Command	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Transport
NLCC: Multinational Logistics Coordination Center	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
EATF: European Air Transport Fleet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Transport
Helios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Helios2 / COSMO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Helios2 / SAR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
MSSC: Multinational Sealift Coordination Centre	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
EU FHL Force Head Quarters	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
EUROFOR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
SEEB: South Eastern Europe Brigade	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
EU Battlegroups	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
SIAP: Spanish-Italian Amphibious Force	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
EURMARFOR: European Maritime Force	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
AWTI: Air Weapons Trainings Installation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
HQ1 Corps	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
UK-NL Amphibious Force	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
BENSAF: Belgium-Netherlands Naval Cooperation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training Education, Control & Command, Logistik
NLSP: The Naval Logistics Support Partnership	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
MarSur: Maritime Surveillance Network	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
MLF: Multinational Land Force	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Sea Surveillance Co-operation Finland-Sweden	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Control & Command, Information
ARCHER: Common acquisition of artillery system	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Armaments
BALTRON: The Baltic Naval Squadron	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Baltic Defence College:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
Cooperation between BE and NL Navy	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Cooperation between BE and FR on Pilot training	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
F 16 Expeditionary Air Wing	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Rolls Royce Spey Gas Turbine	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Armaments
multi-purpose frigates M class	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Tripartite Minehunters	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Pandor User Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
Dingo User Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
HELIDAX Helicopter Training	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
Multinational Sealift Steering Committee	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
MCG Multinational Civilian Military Cooperation Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Naval Helicopter NH 90	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics + Armaments
HERCULES C-130J Joint User Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
C27J Spartan Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
Gripen User Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
Common use Item System	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
Harpoon Joint Executive Committee	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
MK 46 Torpedo Weapon System Partnership	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
French Portuguese Cooperation on Maritime Surveillance	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Spanish Portuguese Coop on Maritime Surveillance	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Greek Portuguese Naval Coop	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Oto Melara Compact Gun Group	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
HTTP Helicopter Training Programme	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
Exchange of classified information	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Storage of special Artillery munitions	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Maintenance, Supply & Logistics
MCM Capability	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Operational Capability & Command
Multi Purpose Gun	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Armaments
Baltic Naval Training Centres	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Training & Education
Baltic Air Surveillance Network and Control System	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Surveillance & Information
Surface to Surface Missile	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Armaments
EDA joint investment programme	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Armaments

Source: SWP-own survey