



# Europeiska rådet om försvar 2013 och framtiden för GSFP

Anna Sundberg (Huvudförfattare)

Anna Forsström

FOI-R--3735--SE

NOVEMBER 2013





# Europeiska rådet om försvar 2013 och framtiden för GSFP

Anna Sundberg (Huvudförfattare)

Anna Forsström

Bild/Cover: Ismo Pekkarinen / TT

Titel	Europeiska rådet om försvar 2013 och framtiden för GSFP
Title	The European Council on Defence and CSDP's future
Rapportnr/Report no	FOI-R--3735--SE
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2013
Antal sidor/Pages	58 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	
Projektnr/Project no	A11303
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

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) betraktas i dagsläget av många som urholkad och splittrad. Den finansiella krisen, försvarsbudgetnedskärningar, USA:s tal om ombalansering och ökade krav på Europa att ta ansvar har gjort kontrasten mellan ambitioner och resultat än större. Någon enighet om vart GSFP är på väg bland de tre stora militärmakterna i EU – Storbritannien, Tyskland och Frankrike – tycks heller inte vara i sikte inom den närmsta framtiden. Mot denna relativt dystra bakgrund står EU och GSFP 2013 vid ett viktigt vägskäl då EU:s stats- och regeringschefer möts i december för att vid Europeiska rådets möte diskutera försvar och GSFP:s framtid.

I denna rapport förmedlas, analyseras och jämförs olika perspektiv på vart GSFP är på väg, såväl i ett längre som i ett kortare tidsperspektiv inför Europeiska rådets möte i december 2013. Av rapporten framgår att ledarskapet kommer att vara en nyckelfråga för vad som händer med GSFP framöver samtidigt som bilden av ett projekt utan tydlig motor framträder. En genomgång av forskarbatten i Europa pekar på behovet av en genomgripande strategisk diskussion om GSFP medan en analys av ett urval medlemsländers ståndpunkt visar på en större försiktighet och en praktisk hållning.

När det gäller Europeiska rådet 2013 konstateras i rapporten att det kommande mötet betraktas som mycket betydelsefullt. Däremot finns generellt sett lågt ställda förväntningar på konkreta resultat från själva mötet och de förhoppningar som har funnits gällande processen fram till mötet har till stor del kommit på skam. Hoppet sätts istället till regelbundna möten och en process för att behålla försvarsfrågan högt upp på dagordningen i EU.

Nyckelord: EU, GSFP, Europeiska rådet 2013, Polen, Finland, Italien, Nederländerna, Sverige, NATO.

## Summary

Today CSDP is often considered eviscerated and fragmented. The financial crisis, defence budget cuts, U.S. talk of rebalancing and increasing demands for Europe to take responsibility have made the contrast between expectations, aspirations and achievements even greater. Moreover there is no consensus on where CSDP is heading among Europe's three major military powers - the UK, Germany and France. Against this rather gloomy background, the EU and CSDP could be at an important juncture when the EU heads of state and government meet in December 2013 at the European Council to discuss defence and CSDP's future.

This report analyses and compares different perspectives on the future of CSDP, both in the longer term and in a shorter time for the European Council in December 2013. The report shows that the political leadership will be a key issue for what happens to the CSDP and therefore remains one of the most urgent. While researchers in Europe call for a thorough strategic discussion on CSDP the member states are more cautious and take a practical approach.

Regarding the European Council, the report states that both researchers and member states have described the upcoming meeting as very important. However, there are low expectations for concrete results from the meeting and the hopes that were on the process leading up to the meeting has largely come to naught. The hope now is instead of regular meetings and a process to keep the defence issue high on the agenda of the EU.

Keywords: EU, CSDP, European Council 2013, Poland, Finland, Italy, the Netherlands, Sweden, NATO.

# Innehållsförteckning

<b>Rapporten i sammandrag</b>	<b>7</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>10</b>
1.2 Syfte och frågeställningar.....	11
1.3 Metod och material.....	11
1.4 Disposition.....	13
<b>2 Nu eller aldrig – Utifrånperspektiv på GSFP:s framtid</b>	<b>14</b>
2.1 GSFP:s roll – ett civilt instrument vid sidan om NATO.....	14
2.2 GSFP:s utmaningar och framgångsfaktorer.....	16
2.3 Europeiska rådet om försvar – mer än en deadline? .....	22
2.4 Avslutande analys .....	24
<b>3 Glad för det lilla – Inifrånperspektiv på GSFP:s framtid</b>	<b>26</b>
3.1 GSFP:s roll – ett civilt instrument men inte utan militära ambitioner.....	27
3.2 GSFP:s utmaningar och framgångsfaktorer.....	30
3.3 Europeiska rådet om försvar – redan ett missat tillfälle? .....	37
3.4 Avslutande analys .....	43
<b>4 Slutsatser</b>	<b>45</b>
4.1 Framtiden för GSFP – roll, framtidsfrågor och ledarskap .....	45
4.2 Europeiska rådet 2013 – ingen kraftinjektion för GSFP, men ett avstamp.....	48
4.3 Sverige och framtidens GSFP.....	49
<b>Bilaga Europeiska rådet om försvar</b>	<b>52</b>
<b>Källförteckning</b>	<b>54</b>

## **Förord**

Föreliggande rapport har skrivits inom FOI-projektet Atlantisk säkerhet – Europeisk krishantering (ASEK). Projektet bevakar den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa och USA, med ett särskilt fokus på EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik (GSFP), utvecklingen inom NATO samt amerikansk säkerhets- och försvarspolitik. Syftet är att tillhandahålla tillämpad forskning till stöd för Försvarsdepartementets beslutsfattande.

I denna rapport förmedlas olika perspektiv på framtiden för GSFP såsom den ter sig inför det Europeiska rådets möte i december 2013 och i ett längre tidstidsperspektiv.

Författarna vill tacka alla dem som har bidragit till rapporten genom att dela med sig av sin kunskap. Ett särskilt tack riktas till Claes Nilsson som förtjänstfullt har granskat rapporten.

Anna Sundberg

Projektledare



# Rapporten i sammandrag

## Bakgrund och syfte

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) betraktas av många bedömare som urholkad och karakteriserad av spretiga visioner och en anonym ledning. Det råder inte heller någon enighet om vart GSFP är på väg bland de tre stora militärmakterna i EU – Storbritannien, Tyskland och Frankrike. Vad som på pappret framstår som ett gyllene tillfälle att gjuta nytt liv i GSFP är dock det kommande Europeiska rådet (ER). För första gången på fem år möts i december 2013 nämligen EU:s stats- och regeringschefer för att diskutera försvar och GSFP:s framtid.

Syftet med studien är att inför Europeiska rådet förmedla, analysera och jämföra olika perspektiv på vart GSFP är på väg. I studien ges en överblick av den europeiska forskardebatten om EU:s framtid inom säkerhet och försvar. Vilken roll bör GSFP ha framöver och hur kan GSFP drivas framåt? Vilken roll kan Europeiska rådet om försvar spela? En aspekt som också bedöms som central att diskutera är hur olika medlemsländer ser på framtiden. I studien fokuseras på fyra medlemsländer - Finland, Polen, Nederländerna och Italien. Samtidigt bör det framhållas att avsikten inte är att göra en traditionell landstudie där de fyra länderna studeras i detalj. Landanalysen är snarare en metod för att göra ett utsnitt och exemplifiera aktuella strömningar i EU.

## Framtiden för GSFP

När det gäller GSFP:s roll är den sammantagna bilden som presenteras i studien att framtiden för GSFP kommer att handla om en civil eller integrerad civil-militär ansats. Det råder en större osäkerhet om vad den militära dimensionen ska bestå i även om den dominerande tolkningen är att GSFP ska vara ett smalare militärt verktyg, anpassat till komplexa kriser där EU kan bidra och har ett tydligt mervärde. Därmed inte sagt att detta är hugget i sten och inte kan förändras. I såväl skriftliga som muntliga källor förmedlas att det i nuläget föreligger många osäkerhetsfaktorer som gör det svårt att sia om framtiden för Europas försvar. Bland dessa kan särskilt nämnas Storbritanniens framtida roll i EU, GSFP i relation till NATO, NATO efter Afghanistan och USA:s engagemang för Europas säkerhet. Samtliga är faktorer som i allra högsta grad påverkar förutsättningarna för GSFP men där utvecklingen ännu är höljd i dunkel.

När det gäller vilka GSFP:s framtidsfrågor är så föreligger i många avseenden en slående enighet i studien som helhet. Framtiden går via vad som kan sammanfattas i *comprehensive approach*, *pooling and sharing*, mindre samarbeten och intern koordinering. Åsikterna går däremot isär gällande i vilken utsträckning en grundlig strategisk diskussion är en nödvändig utgångspunkt eller ej. De omfattande strategidiskussioner och framåtblickande visioner som forskarna efterlyser tycks inte medlemsstaternas representanter i Bryssel tro på.

Vem eller vilka som skulle kunna fungera som en samlande och pådrivande kraft för att driva projektet framåt och få länderna att våga ta sig an strategiska spörsmål får inget entydigt svar i studien. Istället framträder bilden av ett projekt utan tydlig motor. Det finns ingen tydlig, självklar källa till initiativ och ledning, varken formellt eller informellt.

## **Europeiska rådet om försvar 2013**

Forskare och länder har beskrivit Europeiska rådet 2013 om försvar som ett viktigt vägskäl och ett betydelsefullt möte. Särskilt betonas vikten av att försvarsfrågan har lyfts och att det under månader har förts diskussioner i olika forum. Noterbart är att forskarna ofta antar en mer dramatisk ansats och betonar att mötet är ett tillfälle som absolut inte får gå till spillo. Mötet bör utmytna i såväl konkreta resultat som strategiska, visionära målbilder. Medlemsstaternas representanter i Bryssel är däremot mer pragmatiska och deras beskrivningar rymmer mer av grusade förhoppningar och lågt ställda förväntningar. De förväntar sig få konkreta resultat från själva mötet och de förhoppningar som har funnits gällande processen fram till mötet har till stor del kommit på skam. Även om såväl representanter från medlemsstater som forskare uttrycker farhågor om att mötet riskerar att bli ett missat tillfälle, i ett kort tidsperspektiv, sätts hoppet till att det leder till regelbundna möten och till en process för att behålla frågan högt upp på dagordningen i EU.

## **Sverige**

Utifrån det samlade resultatet i studien analyseras slutligen också möjligheter och utmaningar för Sverige att förhålla sig till inför Europeiska rådets möte om försvar i december 2013 men också när det gäller GSFP:s utveckling i stort.

När det gäller vilka förväntningar Sverige kan ha på GSFP framöver så är det viktigt att framhålla att Sverige har investerat mycket i GSFP och att GSFP:s framtida riktning därmed är av yttersta vikt för Sverige. Det är samtidigt tydligt att Sverige i större utsträckning måste förhålla sig till de förutsättningar som råder idag snarare än de ambitioner som genomsyrar fördragen. Sverige bör fundera över vilken väg Sverige vill se för sitt militära engagemang. Svaret är inte per automatik bundet till någon specifik organisation utan det finns ett växande behov av en öppen diskussion. Den strategiska diskussion som forskare efterlyser på europeisk nivå bör vara mer hanterbar på nationell nivå och skulle exempelvis kunna ta avstamp i Försvarsberedningen och det kommande försvarspolitiska inriktningsbeslutet samt det underlag som har tagits fram inom ramen för EGS, the European Global Strategy.

Mot bakgrund av att Sverige, tillsammans med Finland, länge sågs som en av de drivande krafterna bakom den civila dimensionen av GSFP har Sverige ett engagemang att bygga vidare på och ett intresse att bevaka. Om viljan finns bör Sverige även fortsättningsvis kunna spela en central roll på detta område och följaktligen ha en möjlighet att påverka den dimension av GSFP som idag spås

ha mest livskraft och framtidsutsikter. I praktiken skulle detta kunna ta sig uttryck i att Sverige för upp någon civil fråga på ER 2013 eller driver på för att ett ER med fokus på den civila dimensionen av GSFP genomförs. I ett längre tidsperspektiv skulle siktet kunna vara inställt på att inom EU nå en civil-militär överenskommelse på den högsta politiska nivån vilket skulle kunna ge ny energi åt GSFP.

# 1. Inledning

Under flera år präglades EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) av storvulna planer, visioner och en snabb etablering av nya strukturer för att omhänderta dessa i EU:s institutioner. Till och med det annars så EU-kritiska Storbritannien visade stort engagemang för projektet. Idag är situationen en annan och GSFP betraktas av många som urholkad och karakteriserad av spretiga visioner och en anonym ledning. I anslutning till Libyeninsatsen 2011 talades det till och med på sina håll om en försvarsdimension på utdöende ("Libya killed CSDP").<sup>1</sup> Den finansiella krisen, försvarsbudgetnedskärningar, USA:s tal om ombalansering och ökade krav på Europa att ta ansvar har gjort kontrasten mellan ambitioner och resultat än större.

Någon enighet om vart GSFP är på väg bland de tre stora militärmakterna i EU – Storbritannien, Tyskland och Frankrike – synes heller inte vara i sikte inom den närmsta framtiden. Från brittisk sida framhålls visserligen, trots en möjlig folkomröstning om EU-medlemskapet, ett fortsatt engagemang inom GSFP. Frågan är emellertid om Storbritannien verkligen skulle ställa sig bakom initiativ för att fördjupa samarbetet. Tyskland är fortsatt en varm förespråkare av integration, men inom GSFP där integration är nära sammankopplat med intervention och förhållandevis snabba ställningstaganden förefaller den tyska linjen oklar. Frankrike framstår i sammanhanget som den mest hängivna förespråkaren av en fördjupad GSFP och president Hollande har utlovat att Frankrike ska återta sin traditionella ledarroll på området. I vilken utsträckning president Hollande verkligen kommer att satsa på det europeiska kortet återstår i nuläget ännu att se. Med tanke på den splittring som råder mellan EU:s tre stora medlemsstater och de många oklarheter som finns förefaller det dock osannolikt att dessa tre länder på kort sikt får till stånd någon bred överenskommelse om framtiden för GSFP.

Mot denna relativt dystra bakgrund står EU och GSFP 2013 vid ett viktigt vägskäl då EU:s stats- och regeringschefer möts i december för att vid Europeiska rådets möte diskutera försvar och GSFP:s framtid. Inte sedan 2008 har ett möte med försvarsinriktning ägt rum och det finns nu ett unikt tillfälle att gjuta nytt liv i projektet. Tre frågeområden – även benämnda de tre korgarna – har särskilt pekats ut som utgångspunkt för mötet: 1. GSFP:s effektivitet, synlighet och genomslag; 2. Försvarsförmåga; 3. Europas försvarsindustri.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Intervju Chatham House, London september 2012.

<sup>2</sup> För vidare information se bilagan.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att inför Europeiska rådets möte i december 2013 förmedla, analysera och jämföra olika perspektiv på vart GSFP är på väg. Inom ramen för det övergripande syftet behandlas särskilt följande frågeställningar:

- Vilken roll kan GSFP ha framöver?
- Hur kan GSFP drivas framåt?
  - o Vilka är framtidsfrågorna?
  - o Vilka leder?
  - o Vilken roll kan Europeiska rådet om försvar spela?
- I vilka avseenden sammanfaller respektive skiljer sig forskarnas och ländernas svar på ovanstående frågor åt?
- Vad kan Sverige förvänta sig av GSFP framöver? Vilka möjligheter och utmaningar finns för Sverige?

## 1.3 Metod och material

I en tidigare FOI-studie från 2013, ”Europas säkerhet och försvar i en ny tid – ökat ansvar och krympande resurser”, diskuteras avsaknaden av en gemensam drivkraft bland de tre stora – Frankrike, Storbritannien och Tyskland.<sup>3</sup> Slutsatsen är att två utvecklingslinjer som inte bygger på bred enighet bland dessa tre länder bedöms som mer sannolika för framtiden. Den första utgår från att en kärna av ett fåtal medlemsländer, med eurosamarbetet som grund, skulle ta samarbetet inom GSFP vidare. Den andra att bilaterala och regionala samarbeten skulle få allt större betydelse, möjligen på bekostnad av EU och NATO. Dessa två utvecklingslinjer skulle båda innebära att andra länder, vid sidan av de tre stora, får stor betydelse för den framtida utvecklingen, antingen genom att ge understöd till olika initiativ eller i egenskap av initiativtagare. En fråga som därmed bedöms som central att besvara för att kunna diskutera framtidens GSFP är hur olika medlemsländer ser på framtiden.

Studien genomförs av detta skäl i tre steg. För det första analyseras debatten såsom den tar sig uttryck i den europeiska forskningslitteraturen. Detta är ett sätt att förmedla en överblick över olika perspektiv på EU/GSFP. För det andra analyseras ett urval medlemsstaters linje i olika utvalda frågor för att komplettera det mer övergripande perspektivet. För det tredje görs en jämförelse mellan vad som i studien kallas utifrånperspektivet och inifrånperspektivet, dvs. forskarna

---

<sup>3</sup> Forsström, Anna, Sundberg, Anna, Winnerstig, Mike (2013).

och länderna, i syfte att påvisa eventuella skillnader och likheter och därmed ge studien ett ökat mervärde.

Överblicken av den pågående forskningsdebatten om EU:s framtid inom säkerhet och försvar utgår från material publicerat av forskare verksamma vid sex europeiska forskningsinstitut: ECFR, EUISS, Egmont, IFRI och SWP samt CER.<sup>4</sup> Det rör sig i samtliga fall om partipolitiskt obundna och välrenommerade forskningsinstitut där det bedrivs forskning om EU/GSFP även om institutens ämnesmässiga fokus är bredare än så.

Urvalet av de artiklar som ligger till grund för diskussionen om forskningsdebatten har gjorts utifrån dels innehåll, dels tidsmässig aktualitet. Detta innebär i praktiken att samtliga artiklar på något sätt berör ett ämne som faller inom ramen för studien och är publicerade under 2012 och första halvan av 2013. Några få undantag har gjorts från det tidsmässiga urvalet för ett mindre antal artiklar från 2011 då de har bedömts vara synnerligen intressanta och relevanta på grundval av sitt innehåll.

Underlaget till landdelen består huvudsakligen av intervjuer gjorda i maj-juni 2013 med representanter för Finland, Polen, Nederländerna och Italien vid ländernas respektive EU-representation i Bryssel. För att stärka upp och fördjupa resonemang från intervjuerna analyseras också en handfull landspecifika underlag i form av s.k. icke-papper från samma grupp av länder.<sup>5</sup> Det rör sig i samtliga fall om icke-papper som har tagits fram inför det Europeiska rådet, under perioden november 2012-juni 2013. Däremot ingår inga politiska deklARATIONER eller andra nationella policydokument i underlaget.

Det är på sin plats att understryka att valet att enbart genomföra intervjuer i Bryssel, och inte i huvudstäderna, påtagligt kan färga resultatet genom att vara "Brysselifierat". Inför Europeiska rådet och utifrån vårt intresse för processen fram till själva mötet har det emellertid framstått som särskilt relevant att belysa just ett Brysselperspektiv och medlemsstaternas representanters syn. Mot bakgrund av att det är länderna som är huvudaktörerna på försvarsområdet och att det är ländernas högsta politiska nivå som sammanträder på Europeiska rådet har vi däremot valt att inte göra intervjuer vid EU-institutionerna.

Urvalet av länder har gjorts mot bakgrund av deras geografiska placering samt särskiljande drag av betydelse såsom medlemskap i eurosamarbetet, medlemskap i regionala samarbeten eller andra mindre samarbeten av betydelse. Vad som också har vägts in i bedömningen är att de fyra länderna ifråga på olika sätt visat intresse för GSFP:s fortsatta utveckling och Europeiska rådets möte om försvar

---

<sup>4</sup> European Council for Foreign Relations (ECFR), European Union Institute for Security Studies (EUISS), Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) och Centre for European Reform (CER).

<sup>5</sup> Icke-papper (eller non-papers, position papers) är förslag utan officiell status från ett land eller en grupp av länder som kan ligga till grund för diskussioner och förhandlingar.

bl.a. genom att presentera icke-papper. Tanken är att till skillnad mot många andra EU-analyser, där de tre stora står i förgrunden, vidga perspektivet till fler medlemsländer och härigenom kunna ge en bredare bild av de möjligheter och utmaningar GSFP som projekt står inför.<sup>6</sup> Detta bedöms vara särskilt relevant i en tid då de traditionella krafterna inte gör sig gällande på samma sätt som tidigare och det förefaller vara oklart vilka krafter som driver på utvecklingen.

Samtidigt kan det vara på sin plats att understryka att avsikten inte är att göra en traditionell landstudie där de fyra länderna studeras i detalj. Landanalysen är snarare en metod för att göra ett utsnitt och belysa några exempel på aktuella strömningar i EU.

En intervju har genomförts vid Sveriges EU-representation i Bryssel och en dialog har under studiens genomförande förts med handläggare vid Försvarsdepartementet i Stockholm. Även om Sverige inte ingår specifikt i underlaget görs i studien ett fåtal hänvisningar till svenska muntliga källor där det har ansetts relevant. Ett särskilt avsnitt i slutsatserna ägnas därtill åt konsekvenser för Sverige.

En utgångspunkt för studien är att Sveriges säkerhetspolitiska linje ligger fast – dvs. som den uttrycks genom Försvarsdepartementets inriktningsproposition och solidaritetsförklaringen 2009. Detta är av betydelse främst för slutsatsdiskussionen om Sverige.

## 1.4 Disposition

Efter det inledande kapitlet förmedlas i kapitel 2 en överblick av den pågående forskardebatten om EU:s framtid inom säkerhet och försvar. I kapitel 3 presenteras de valda medlemsländernas syn på frågeställningar kopplade till GSFP:s framtid. Europeiska rådet om försvar behandlas både ur forskar- och landperspektiv. I slutsatserna summeras, analyseras och jämförs de olika perspektiv som har förmedlats av forskare respektive av länder. Utifrån det samlade resultatet analyseras slutligen möjligheter och utmaningar för Sverige att förhålla sig till inför Europeiska rådets möte om försvar i december 2013 men också när det gäller GSFP:s utveckling i stort.

---

<sup>6</sup> Se exempelvis Forsström, Anna, Sundberg, Anna, Winnerstig, Mike (2013).

## 2 Nu eller aldrig – Utifrånperspektiv på GSFP:s framtid

I kapitel 2 ges en överblick av den pågående forskningsdebatten om EU:s framtid inom säkerhet och försvar. Det kommande Europeiska rådet om försvar behandlas i ett särskilt avsnitt. Kapitlet avrundas med en avslutande analys där författarna ger sin bedömning av innehållet.

### 2.1 GSFP:s roll – ett civilt instrument vid sidan om NATO

GSFP:s roll, i termer av vilken typ av instrument GSFP ska vara, är det få forskare som berör. De flesta forskare stannar vid att konstatera att GSFP i praktiken framförallt har kommit att handla om ett civilt eller civil-militärt instrument. Det riktas emellertid på sina håll kritik mot att EU trots att majoriteten av insatserna varit civila endast haft punktvisa operativa framgångar inom ramen för den civila dimensionen. Som exempel på sådana framgångar nämns t.ex. stödet till Georgien vid utarbetandet av landets nya författning och insatsen i Indonesien som tog sikte på övervakning av vapenstillståndet.<sup>7</sup> Den tyska forskaren Claudia Major menar att förklaringen till att EU inte rönt större framgångar är att insatserna är otillräckligt förberedda, för små och alltför dåligt utrustade samt framförallt oftast inte är en del av en övergripande strategi för krisområdet ifråga. Detta speglar i sin tur det faktum att flertalet medlemsstater endast i begränsad utsträckning bedöms intressera sig för den civila dimensionen. Detta beror enligt Major på att den säkerhetspolitiska nyttan med de civila insatserna framstår som svårbedömd. Att Lissabonfördragets ikraftträdande bidrog till ett stillestånd snarare än större handlingskraft inom ramen för GSFP försämrade förutsättningarna ytterligare och tog sig under flera år bl.a. uttryck i avsaknaden av nya insatser.<sup>8</sup>

En bedömning är att detta stillestånd nu förefaller att upphöra genom de tre nya insatser som under 2012 lanserades på Afrikas horn, i Sydsudan och i Niger – en utveckling som får anses ha förstärkts i och med att EU under 2013 har lanserat ytterligare två insatser, EUTM Mali och EUBAM Libya.<sup>9</sup> Det framhålls likväl att de grundläggande problemen i stor utsträckning kvarstår. Även om

---

<sup>7</sup> Major, Claudia (2012) s. 8 ff. Se även t.ex. de Durand, Etienne (2011) om risken för en avmilitarisering av Europa och Grant, Charles (2012) om EU:s policy om Burma.

<sup>8</sup> Major, Claudia (2012) s. 5 ff respektive 12 ff. Ang. Lissabonfördraget och krishanteringen se även Utterström, Anna, Hagström Frisell Eva (2008).

<sup>9</sup> EUCAP Nestor på Afrikas horn, EUAVSEC i Sydsudan och EUCAP Sahel i Niger. För mer om insatser se [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm).



medlemsstaterna i ord framhåller den civila dimensionen av GSFP så ges den i praktiken låg prioritet. Följden blir att insatser visserligen sätts men att det på nationell nivå inte finns tillräckligt välutvecklade strukturer för att möjliggöra och organisera bidrag till dessa. Detta är i sin tur bekymmersamt för utvecklingen av den civila dimensionen av GSFP.<sup>10</sup>

En annan aspekt av GSFP:s roll är relationen till NATO. Genomgången visar emellertid att detta långt ifrån är det mest omdiskuterade ämnet i forskningsartiklar. Det är snarare relativt ont om artiklar som mer än övergripande behandlar frågan. I de fall relationen trots allt berörs så är det huvudsakligen två synsätt som figurerar i forskningsdebatten. Å ena sidan finns de som hävdar att vi ser en utveckling som visar på en allt tydligare arbetsfördelning mellan EU och NATO där EU tar sig an den mjukare försvarsdimensionen med ekonomiska och humanitära aspekter medan NATO ägnar sig åt hårda säkerhetsfrågor.<sup>11</sup> Å andra sidan finns de som hävdar att den gamla distinktionen mellan EU och NATO är på väg att tappa i betydelse allteftersom insikten sjunker in att det i praktiken i mångt och mycket rör sig om samma länder och samma resurser i bägge forum. En uppfattning som hörs är följaktligen att NATO och GSFP måste sluta uppfatta sig som rivaler och ge upp talet om duplicering och arbetsfördelning: "...it must be recognised that European forces and capacity, whether deployed via NATO or CSDP are all drawn from the same pool."<sup>12</sup>

Några röster tar argumentationen ett steg längre och menar att GSFP och NATO för att vara ömsesidigt förstärkande måste fördjupa samarbetet ytterligare: "It is only through the NATO framework that CSDP can actually achieve operational effectiveness and, eventually, autonomy". Framtiden för GSFP ligger i att vara "integrated through the EU and empowered through NATO. The alternative, for Europeans, is to give up and simply submit to whatever a rapidly changing world delivers. That is no alternative."<sup>13</sup>

Den brittiske forskaren Jolyon Howorth hävdar att det på längre sikt till och med måste ske både en strukturell och en politisk sammanslagning av GSFP och NATO. Även om detta kommer att vara långt ifrån oproblematiskt är det enligt hans bedömning en naturlig följd av Libyenkriget 2011 och USA:s nya linje *leading from behind*. En förutsättning som måste uppfyllas för att en närmare GSFP-NATO relation ska kunna realiseras är dock att USA låter Europa ta mer ansvar och ta större plats. "If that willingness [från USA:s sida] is absent, then the entire experiment with European security and defence, whether CSDP or an enhanced NATO, will fail."<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Major, Claudia (2012) s. 5 f, se även Gowan, Richard (2012) och Witney, Nick (2013).

<sup>11</sup> Pertusot, Vivien (2011). Se också t.ex. Kempf, Olivier (2012).

<sup>12</sup> Howorth, Jolyon (2012) och Biscop, Sven (2012).

<sup>13</sup> Biscop, Sven (2012) och Howorth, Jolyon (2012).

<sup>14</sup> Howorth, Jolyon (2012).

## 2.2 GSFP:s utmaningar och framgångsfaktorer

I forskningsmaterial finns många beskrivningar av hur GSFP sedan några år genomlever en period av stagnation och frustration. Samtidigt uttrycks en vilja att blicka framåt och flera forskare försöker föreslå konstruktiva vägar framåt. Antonio Missiroli är en av dessa forskare och uttrycker det på följande sätt:

The current feeling of unfinished business and unfulfilled potential should not obscure its past or cause it to question its present – but rather help it rethink peace and security in the 21 st century.<sup>15</sup>

### GSFP i behov av en riktning och färdplan

En stor del av de forskningsanalyser som skrivs om EU och GSFP tar naturligt sin utgångspunkt i de externa utmaningar som EU och Europa som helhet står inför såsom den ekonomiska och finansiella krisen samt USA:s tal om en ombalansering mot Asien. Dessa externa utmaningar är alla redan mycket omskrivna och behöver inte behandlas här utan vi kan stanna vid att konstatera att utvecklingen i världen med tydlighet visar att Europa behöver en försvarsförmåga samtidigt som den globala ekonomiska och finansiella krisen är en hämmande faktor som bromsar en sådan utveckling.

Mer intressant är att anknyta till att alltför många forskare väljer att lyfta fram en intern utmaning för EU som är mycket nära sammankopplad med den externa kontexten och EU:s förmåga att agera i och förhålla sig till omvärlden. Denna utmaning består i avsaknaden av en gemensam strategisk vision:

It is the total absence within the EU of any strategic vision. It is the lack, at the EU level, of any sign of objectives – or at a very minimum some clear notion of what it is the EU is attempting to achieve in the world – issues of capacity and responsibility become almost meaningless.<sup>16</sup>

Lösningen som föreslås i många forskningsanalyser är en bred och djup debatt i EU om vad medlemsländerna vill med EU och vad som är målet med GSFP. ”There is an urgent need for a trans-European debate about the real ambitions and objectives of CSDP.”<sup>17</sup> Det viktiga bör enligt den gängse synen bland forskarna ifråga inte vara själva formen och huruvida det är en revidering av den befintliga Europeiska säkerhetsstrategin (ESS) från 2003 eller en helt ny text som

---

<sup>15</sup> Citat från Missiroli, Antonio (2012).

<sup>16</sup> Howorth, Jolyon (2012).

<sup>17</sup> Biscop, Sven (2012), Howorth, Jolyon (2012) och Biscop, Sven, Coelmont, Jo (2011).

ska bli slutprodukten. Fokus för debatten bör ligga på innehåll och besvarandet av de ”rätta” frågorna. Istället för att likt ESS utgå från hot och utmaningar bör länderna denna gång definiera vad de vill uppnå tillsammans och vilken roll EU ska spela i världen. Vilken roll ska en militär förmåga spela i framtiden? Hur ser EU:s medlemsländer på makt, både egen och andras? Och vad är egentligen målet med EU?<sup>18</sup>

Målet med denna strategiska debatt vore att landa i en gemensam strategisk grund i form av en kollektiv bedömning såväl av omvärlden som av när EU kan och bör agera samt med vilka medel. Forskaren Jo Coelmont understryker att EU inte ska nöja sig med sub-strategier utan att det är viktigt att ta ett helhetsgrepp och vara tydlig med målen. Först därefter bör det antas mer specifika sub-strategier för olika ämnesområden. För att processen ska bli framgångsrik och smidig krävs för övrigt horisontell ledning, förslagsvis från Europeiska rådets ordförande, Kommissionens ordförande och/eller den höge representanten (HR).<sup>19</sup>

Medvetenheten är förvisso stor bland forskarna om att det i många EU-länder finns ett motstånd på den politiska nivån mot att starta en djuplodande debatt. Detta kan till del förklaras av rädslan för att man aldrig kommer att komma i mål om man börjar ställa de stora frågorna och försöker nå längre än i ESS 2003. Detta motstånd blev inte minst tydligt under 2011 då bl.a. Sverige med stöd av Finland, Polen och Italien förgäves verkade för en översyn av ESS. Det uttrycks vidare en förståelse för att tidpunkten kan synas olämplig givet det tuffa ekonomiska läget i Europa och behovet av att fokusera på konkreta ekonomiska spörsmål snarare än mer visionära.<sup>20</sup>

Många av forskarna väljer dock att vända på argumenten och hävdar att en sann strategisk debatt är nödvändig just nu, på grund av den tuffa ekonomiska krisen och de knappa resurserna. Under dessa omständigheter måste länderna använda sina resurser så vist och samordnat som möjligt för att inte tappa i förmåga: ”the scarcer the resources, the more important the strategy – one wants to spend the means one does have in the most relevant way”.<sup>21</sup> Det uttrycks också en förhoppning om att debatten skulle kunna stärka känslan av gemenskap och samhörighet samtidigt som den kan hjälpa länderna att lyfta blicken bortom det strikt nationella. Länderna saknar idag en reell insikt om att de hänger samman, ”continental interdependence”, och att de faktiskt befinner sig i ”samma

<sup>18</sup> Biscop, Sven (2012). För mer om ESS se EEAS, European Security Strategy och Missiroli, Antonio (2013).

<sup>19</sup> Coelmont, Jo (2012).

<sup>20</sup> Biscop, Sven (2012). För mer om utmaningarna med en GSFP-strategi se Perruche, Jean-Paul (2011).

<sup>21</sup> Missiroli, Antonio (2013) och Biscop, Sven (2012).

strategiska båt”.<sup>22</sup> Följaktligen har de exempelvis svårt att enas om insatser och drar ner sina försvarsbudgetar utan samordning.

Flera bedömare väljer också att koppla resonemangen om behovet av en strategi till EU:s internationella roll och inflytande och t.o.m. hela Unionens överlevnad. Argumentationen går ut på att EU befinner sig i kris, både i medlemsstaternas och i omvärldens ögon. EU har under de senaste tio åren misslyckats med att leva upp till sina ambitioner och därmed underminerat sin egen ställning och tappat i attraktionskraft. EU är helt enkelt inte längre en eftersträvnsvärd modell:

Europe’s failure to develop a shared strategic culture has not just undermined its ambition to be a more credible and effective actor, and therefore one that carries greater political weight, on the international scene – it has also hamstrung its efforts to maintain its defence capabilities in the wake of the financial crisis gripping the continent.<sup>23</sup>

Slutsatsen som dras är att EU inte kan fortsätta på *ad hoc* vis utan att det krävs en plan, en riktning och att EU utan en strategi riskerar att bli betydelselös och i förlängningen till och med kan komma att upplösas. ”In today’s ever more complex world, a European Security Strategy (ESS) is needed to preserve our European values and interest, our European way of life – and the Union as such.”<sup>24</sup>

## Reformer för en samlad förmåga

Vid sidan om behovet av en strategisk debatt och en riktning för GSFP som projekt är det i forskningsdebatten tydligt att det i finanskrisens spår även finns ett behov av olika reformer som stärker den samlade förmågan. Hur dessa reformer skulle kunna ta form mer konkret diskuterar emellertid bara ett fåtal. Många stannar istället vid att peka på att reformerna måste ta sin utgångspunkt i vad EU *kan* och *vill* göra inom ramen för GSFP, vilket i praktiken är exempel på frågor som den strategiska debatten är tänkt att besvara. Forskaren Christian Mölling går emellertid längre och förtydligar att den första frågan att adressera är vad EU ur ett militärt och försvarsindustriellt perspektiv kan klara av idag och fram till 2030, den andra att fastställa ambitionsnivån och vilka förmågor som krävs för att nå den och den tredje att fastställa vilken industriell och teknologisk bas som krävs för att underbygga förmågan. Samme forskare menar att svaren på

---

<sup>22</sup> Howorth, Jolyon (2012) och de France, Olivier, Witney, Nick (2013).

<sup>23</sup> de France, Olivier, Witney, Nick (2013). Se också Biscop, Sven (2012) och O’Donnell, Clara Marina (2013) samt Witney, Nick (2013).

<sup>24</sup> Coelmont, Jo (2012) se också Biscop, Sven (2012) och Howorth, Jolyon (2012).

dessa frågor kan utgöra ett första underlag till ett militärt respektive ett industriellt Headline Goal 2030.<sup>25</sup>

Att den politiska styrningen är otydlig anses likväl inte enbart bero på medlemsstaternas oförmåga att samla sig i gemensamma målsättningar. Styrningen inom EU:s institutioner och strukturer och framförallt av utrikestjänsten lyfts fram som bristande. Genom den nya funktionen som hög representant har det funnits en möjlighet för denna att påverka hela beslutskedjan, från formella initiativ via arbetsgrupperna till beslut i FAC (Foreign Affairs Council). Den höga representanten har emellertid hittills inte blivit den ledargestalt som organisationen så väl behövde. Det anförs från flera forskare att Catherine Ashton, som har innehaft posten sedan 2009, har varit högst anonym i synnerhet inom GSFP och att Ashton inte har fört fram ett enda nämnvärt initiativ inom ramen för GSFP.<sup>26</sup> En forskare talar om att man befinner sig i något som kan kallas ett styrningsvakuum (på tyska *Führungsvakuum*). Medlemsstaterna tvekar i den nya post Lissabonstrukturen och den höga representanten fyller inte ut tomrummet.<sup>27</sup> Till den höga representantens försvar framhålls dock att förutsättningarna varit svåra, då hon vid sitt tillträde tvingats ägna mycket kraft åt att bygga upp utrikestjänsten, vilken därmed initialt försvårat hennes arbete. Hon anses inte heller ha haft tillräckligt med resurser till sitt förfogande.<sup>28</sup>

Det anförs också att medlemsstaterna och den höga representanten har ett gemensamt ansvar för GSFP. Forskaren Claudia Major betonar i sammanhanget särskilt den civila dimensionen och menar att medlemsstaterna tillsammans med den höga representanten behöver ta fram riktlinjer för den civila krishanteringens vidareutveckling och koncept för personalförsörjning i alla EU-länder. Vidare framhålls att man på medlemsstatsnivå bör öka incitamenten för att bidra som civil expert, att det på EU-nivå öppnas ett förvaltningscenter för den civila tjänstesektorn inom ramen för insatser och att civil-militära synergier på EU-nivå bör tas bättre till vara.<sup>29</sup>

### ***Pooling and sharing – tillsammans för en stärkt förmåga***

När det gäller de militära förmågebrister som EU:s medlemmar kämpar med förefaller forskarna eniga om att det inte finns någon bättre väg framåt för Europas försvar och GSFP än försvarssamarbeten i form av *pooling and sharing*.

<sup>25</sup> Mölling, Christian (2013) s. 24 ff. För mer om EU:s Headline Goals se EEAS "About CSDP – Overview", underrubriker "Civilian Headline Goals" och "Military Headline Goals", [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm).

<sup>26</sup> Major, Claudia (2012) s. 14. Se också t.ex. Coolsaet, Rik m.fl. (2013) och Jehin, Olivier (2011).

<sup>27</sup> Major, Claudia (2012) s. 6. Se också Jehin, Olivier (2011).

<sup>28</sup> Se t.ex. Burke, Edward (2012) och Grant, Charles (2013).

<sup>29</sup> Major, Claudia (2012) s. 6.

De europeiska staterna uppmanas i sammanhanget att ”spend their money on the right priorities, to seek economies of scale in collaboration and to start specializing instead of duplication each other’s efforts ... it’s really common sense.”<sup>30</sup> *Pooling and sharing* betraktas helt enkelt som enda möjligheten om EU:s medlemsländer ska ha en rimlig chans att upprätthålla expeditionär förmåga och strategiska förmågor och resurser. Som exempel på förmågor som inget europeiskt land har möjlighet att självständigt utveckla lyfts särskilt lufttankningsförmåga och strategiska transporter fram – den enda lösningen är en kollektiv europeisk förmåga.<sup>31</sup>

På samma sätt som det råder enighet om att *pooling and sharing* är nyckeln till framgång så förefaller forskare i Europa även rörande överens om att utvecklingen på området går alldeles för långsamt och att någon större framgång ännu inte har rönts. Härtill ges ett flertal förklaringar. Det konstateras bl. a. att:

’Pooling and sharing’ has thus far failed because national leaders have contented themselves with blessing the principle, and then asking ‘the staff’ for ideas. The need now is to challenge the staff by demanding not suggestions but specific plans to bring about specified changes.<sup>32</sup>

En annan vanligt förekommande förklaring till den uteblivna framgången som ges är att det saknas funktionella/tematiska och geografiska prioriteringar med utgångspunkt i vilken typ av insatser och utrikespolitiska intressen som sannolikt kommer att bli styrande framöver.<sup>33</sup> Utan tydligare ställningstaganden i dessa avseenden kan en utveckling av *pooling and sharing* knappast ta form.

Vid ett försök att överblicka de projekt i Europa som idag pågår konstateras att *pooling and sharing* sällan följer någon övergripande strategisk inriktning eller effektiviseringsplan. De uppstår istället i de flesta fall underifrån på initiativ av enskilda medlemsstater och inkluderar generellt sett endast ett fåtal deltagare. Av de hundra projekt som skapats sedan 1950-talet så är 20 % bilaterala och 60 % har inte fler än fem deltagare. De flesta av dessa projekt vilar på specifika gemensamma förutsättningar såsom liknande strategisk kultur, kontinuerligt politiskt samarbete, regional närhet, att länderna tillhör samma kategori storleksmässigt, att samma konkurrensvillkor råder för försvarsindustrin etc.<sup>34</sup>

Ett fåtal av projekten stöds av EU genom bl.a. koordinering av Europeiska försvarsbyrån (EDA, European Defence Agency). De flesta forskare förefaller överens om att majoriteten av dessa måste breddas och fördjupas. Andra projekt

<sup>30</sup> Valasek, Tomas (2012).

<sup>31</sup> Biscop, Sven (2012) och O’Donnell, Clara Marina (2013). Se också t.ex. Howorth, Jolyon (2012).  
<sup>32</sup> de France, Olivier, Witney, Nick (2013). Se också O’Donnell, Clara Marina (2013).

<sup>33</sup> Se t.ex. Biscop, Sven (2012), Biscop, Sven (2013), och Witney, Nick (2013).

<sup>34</sup> Mölling, Christian (2013) s. 14. För mer om europeisk försvarsindustri se t.ex. Gilli, Andrea (2012).

måste helt enkelt komma igång på allvar och i detta sammanhang nämns t.ex. *smart munitions* och *future military satellites*.<sup>35</sup> Forskaren Ronja Kempin poängterar dock att Europas länder bör tänka sig för innan investeringar görs i ”cutting edge military capabilities”. Inriktningen bör vara att endast anskaffa dylika förmågor och resurser när det är absolut nödvändigt och billigare alternativ inte finns att tillgå i den privata sektorn. Det måste därutöver säkras att länderna i Europa inte duplicerar förmågor, detta gäller inte minst nästa generation av drönare/UAV. Idag består den inomeuropeiska konkurrensen på området i tre program: Rafale, Eurofighter och Gripen. Det framhålls att interoperabiliteten mellan dessa program är låg och att skalfördelar och synergieffekter därmed går förlorade.<sup>36</sup>

I ett vidare perspektiv bedöms en utveckling av projekten gå via samarbeten i kluster som inriktas och samordnas i linje med övergripande europeiska mål.

### **Vilka leder? Vilka driver GSFP vidare?**

En första relevant fråga i sammanhanget är vilka kluster av länder som kan komma att leda GSFP-projektet framåt både vad gäller *pooling and sharing* och i ett vidare perspektiv. Det är uppenbart att få forskare i dagsläget tillmäter vare sig den i EU-sammanhang traditionella fransk-tyska motorn, den fransk-brittiska duon eller EU3 (Frankrike, Tyskland och Storbritannien), någon större betydelse i detta sammanhang.

Enligt European Council for Foreign Relations’(ECFR) undersökning *The European Foreign Policy Scorecard 2013* så fungerade inte den fransk-tyska motorn som någon central drivkraft för utrikespolitiska initiativ överlag under 2012. Bilden av en motor på tomgång stärks därtill av forskare såväl i Tyskland som i Frankrike. En tysk forskare beskriver 50-årsfirandet av Elyséefördraget<sup>37</sup> i februari 2013 som ett guldbrällöp under baksmälla.<sup>38</sup> När det gäller EU3 påvisades i samma undersökning en tydlig nedgång i dessa länders utövande av inflytande under 2012. Vid sidan av den fransk-tyska problematiken bedöms de euroskeptiska tongångarna i Storbritannien och den av premiärminister Cameron föreslagna folkomröstningen om EU-medlemskapet ha inverkat på trions möjligheter att driva samarbetet inom GSFP framåt.<sup>39</sup> Detta bör för övrigt även vara giltigt när det kommer till den fransk-brittiska duons möjligheter att inta en gemensam ledarroll på området.

<sup>35</sup> Biscop.Sven (2013) och O’Donnel, Clara Marina (2013).

<sup>36</sup> O’Donnel, Clara Marina (2013).

<sup>37</sup> Frank-tyskt vänskapsfördrag som ingicks 1963 av Västtysklands förbundskansler Konrad Adenauer och Frankrikes president Charles de Gaulle. Fördraget är en viktig symbol för ländernas goda relationer innehåller även konkreta riktlinjer för deras samarbete inom bl.a. försvars- och säkerhetspolitik. För mer om Elyséefördraget se [www.france-allemanne.fr](http://www.france-allemanne.fr).

<sup>38</sup> Kempin, Ronja (2013).

<sup>39</sup> ECFR, ”The European Foreign Policy Scorecard 2013”. Gällande bristen på ledarskap se också ex. Howorth, Jolyon (2012) och Pertusot, Vivien (2011).

Mot denna bakgrund riktar flera av forskarna blickarna mot andra samarbetskluster såsom Visegrad 4 (V4) och Weimartriangeln. Vad dessa samarbeten kan bidra med synes emellertid diffust och frågan får definitivt inget svar i den forskardebatt vi ser idag. När det gäller V4, som samlar Tjeckien, Ungern, Slovakien och Polen, fick GSFP en mer framskjuten plats på agendan under det polska V4-ordförandeskapet (juli 2012-juni 2013) med bl.a. en gemensam deklaration på området.<sup>40</sup> Forskaren Tomas Valasek ger rådet att en fördjupning av kvartettens samarbete i ett första skede bör ta sikte på förmågor som inte är så känsliga, t.ex. träning och utbildning, för att upprätta ett förtroende och i nästa steg utvidga samarbetet till andra projekt.<sup>41</sup> När det gäller Weimartriangeln (Frankrike, Tyskland och Polen), som genom att vara mest aktiv torde vara det kluster som ännu så länge gjort störst avtryck på EU-nivå, kan konstateras att stärkt planering och ledning under flera år varit en fråga som har lyfts.<sup>42</sup> Triangeln har dock inte hittills i någon praktisk mening intagit en ledarroll på området. Gemensamma utspel har många gånger mött motstånd från andra medlemmar som känt sig marginaliserade och de tre länderna har haft svårt att enas.

## 2.3 Europeiska rådet om försvar – mer än en deadline?

Det är slående i underlaget att det endast är ett fåtal forskare som diskuterar det Europeiska rådet om försvar specifikt.<sup>43</sup> Dessa forskare målar upp en bild av mötet som en viktig milstolpe i den framtida utvecklingen och lyfter fram att det inte är en dag för tidigt att försvarsfrågorna nu ska diskuteras i detta format. Det poängteras att det faktum att EU:s medlemmar tar sig an försvarsfrågan på denna nivå är en indikator på hur allvarlig situationen är. Det är helt enkelt nödvändigt att det nu nås konkreta resultat. Likväl konstateras att förväntningarna inte ska vara för högt ställda på att Europeiska rådet om försvar ska bjuda på vare sig nytänkande eller engagerande innehåll:

The preview contained in the December 2012 Conclusions offers little hint of fresh thinking (there is the usual tired talk of the

---

<sup>40</sup> Se t.ex. Declaration of the V4 Foreign Ministers den 18 April 2013.

<sup>41</sup> Valasek, Tomas (2012). Se också Pertusot, Vivien (2011) och Pertusot, Vivien (2012).

<sup>42</sup> Det mest omtalade exemplet är det s.k. Letter of 5 - ett brev adresserat till Catherine Ashton 2011. Brevet som föreslår ett stärkt GSFP var ursprungligen ett initiativ från Weimartriangeln men som också Italien och Spanien anslöt sig till, se Europolitics den 5 september 2011. För mer om Weimartriangeln se t.ex. Lang, Kai-Olaf, Schwarzer, Daniela (2011).

<sup>43</sup> Flera forskare diskuterar dock GSFP:s framtid och tänkbara försvarsreformer i ett vidare perspektiv. Se t.ex. Mölling, Christian (2013) s. 24 ff och andra källor i föregående avsnitt.



“comprehensive approach” and of “facilitating synergies”), or of an agenda worth the engagement of national leaders.<sup>44</sup>

Vad som i sammanhanget lyfts fram som positivt är att Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy har flaggat för att han åtminstone avser att komma med vissa rekommendationer. Huvudsakligen föreslås från forskarhåll att mötet fokuserar på tre spår: bidra till större transparens avseende nationell försvarsplanering, lyfta fram konkreta förmågeprojekt och ta ett steg på vägen mot en gemensam strategisk vision.<sup>45</sup>

När det gäller det första spåret medges att det förstås är mycket svårt och känsligt att ”dela” försvarsplanering på ett mer grundligt och ingående sätt än vad som redan förekommer inom ramen för EU, NATO och OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa). Det rör sig dessutom om såväl långsamma som komplexa nationella processer som inte ändras i en handvändning. Det är likväl helt nödvändigt att få till stånd en större insyn i de nationella processerna och därigenom kunna möjliggöra ett verkligt seriöst försvarssamarbete. Vad som i praktiken åsyftas är en slags systematisk *show and tell* under ledning av EDA där varje medlemsstat meddelar övriga EU-medlemmar hur mycket de planerar att spendera på försvar under kommande år samt vad medlen kommer att användas till. Luckor och duplicering skulle härigenom kunna identifieras.<sup>46</sup> Forskaren Sven Biscop föreslår att det vid Europeiska rådet lanseras en långsiktig process, där förmågebehoven på 20-30 års sikt identifieras. Den höge representanten (HR) skulle inom ramen för Foreign Affairs Council (FAC), där HR är ordförande, kunna leda processen med input från Militärkommittén och överbefälhavarna (CHOD, chief of defence), EDA och kanske en extern s.k. *wise-pen-group*. På sikt skulle detta kunna leda till ökad harmonisering på den taktiska nivån mellan EU:s medlemsstater. Nästa steg skulle kunna vara att eftersträva ökad harmonisering på den strategiska nivån genom samordning av hela försvarsplaneringen i de stater som känner sig kallade. En bedömning som görs är att det troligen skulle komma att handla om de stater som är mest involverade i *pooling and sharing*.<sup>47</sup>

Det andra spåret som tar sikte på att lyfta fram konkreta projekt handlar om att det nu är hög tid att gå från idé till verklighet när det gäller *pooling and sharing*. Nämnvärt är att det vid tiden för det Europeiska rådets möte kommer att ha gått två år sedan de europeiska utrikesministrarna i december 2011 listade elva konkreta projekt för *pooling and sharing*. Även om vissa framsteg har gjorts framhålls av forskare att förtroendet för processen måste upprättas. Ett sätt att

<sup>44</sup> Citat från de France, Olivier, Witney, Nick (2013) s. 9. Se även Biscop, Sven (2013).

<sup>45</sup> de France, Olivier, Witney, Nick (2013) s. 9 och Biscop, Sven (2013).

<sup>46</sup> de France, Olivier, Witney, Nick (2013) s. 9 f.

<sup>47</sup> Biscop, Sven (2013).

göra detta är att på det Europeiska rådet ta tillfället i akt att nå resultat i termer av lanserandet av ett eller flera konkreta, större förmågeprojekt som på sikt ska kunna generera faktiska effektivitetsvinster för medlemsstaterna. Detta ska i sin tur inspirera medlemsstaterna till att investera i ytterligare projekt. Som exempel nämns särskilt *Common airpolicing of European airspace* där det skulle finnas möjlighet till stora kostnadsbesparingar och bortgallring av överflödiga stridsflygplan.<sup>48</sup> Det framhålls emellertid att länderna inte får stanna vid att satsa på ett projekt utan att det krävs att pågående projekt fördjupas och breddas, t.ex. gäller det lufttankning. Ytterligare andra projekt som måste komma igång är *smart munitions, future military satellites, and intelligence, surveillance and reconnaissance, drones*.<sup>49</sup>

När det gäller det tredje spåret, om en europeisk strategi, rekommenderas det Europeiska rådet att lansera en gemensam ansats för att ta fram en ny strategi för Europa i världen. Det poängteras att försvarsprojektet i slutändan inte kan fungera utan en ny gemensam strategi.<sup>50</sup> Siktet bör vidare vara ställt långt fram i tiden, efter mötet som sådant. Europeiska rådet måste ses som början på något, inte som en isolerad engångsföreteelse: ”More than a deadline, December should be a starting point.”<sup>51</sup>

## 2.4 Avslutande analys

En sammanfattande reflektion efter genomgången av publicerat material från de sex forskningsinstituten ifråga är att det finns förhållandevis lite material om GSFP. Andra frågor såsom USA:s ombalansering och läget i Syrien får betydligt mer uppmärksamhet. Försvarsbudgetnedskärningar är hela tiden överskuggande i resonemangen och ofta tas större grepp än GSFP när europeisk säkerhet avhandlas. Det talas om utmaningar eller lösningar för Europa i stort, utan att resonemangen nödvändigtvis knyts till en specifik organisation.

Själva innehållet i analyserna bjuder å ena sidan inte på så stora överraskningar eller nya grepp. Det som finns skrivet måste å andra sidan betecknas som ambitiöst i sitt angreppssätt. Vad som framhålls vid sidan om det vanliga budskapet om mindre försvarssamarbeten och *pooling and sharing* är behovet av en strategisk riktning för GSFP och för EU som säkerhets- och försvarspolitisk aktör. Mot bakgrund av det splittrade läget så är det ingen överdrift att hävda att en strategisk debatt med sikte på någon form av gemensam vision samlad i ett dokument skulle kräva en mycket stor insats från medlemsländernas sida. Det är till och med troligt att insatsen uppfattas som så stor att det finns en uppenbar

<sup>48</sup> Witney, Nick (2013) och Biscop, Sven (2013).

<sup>49</sup> Biscop, Sven (2013). För mer om europeisk försvarsförmåga se Missiroli, Antonio (ed.) (2013).

<sup>50</sup> de France, Olivier, Witney, Nick (2013) s. 1 och Witney, Nick (2013).

<sup>51</sup> Biscop, Sven (2013).

risk att länderna helst fortsätter att väja för uppgiften. Denna avoghet kan möjligen vara en förklaring till det uppskruvade och kritiska tonläget i huvuddelen av forskaranalyserna. Det tydliga budskapet är att tiden nu är inne. Ingen kan längre kosta på sig att blunda och fortsätta låtsas att Europa är något det inte längre är. Om Europa inte gör något nu kan det snart vara för sent – både vad gäller omvärldens förtroende och respekt för EU och när det gäller mer konkret försvarsförmåga och den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft.

Även om framtiden för GSFP är allt annat än tydlig så är den samlade bedömningen utifrån de forskaranalyser som ingår i studien att det framöver i huvudsak är den civila och den civil-militära dimensionen av GSFP som kommer att vara dominerande. Det saknas nästan helt resonemang om GSFP som militärt verktyg. Förklaringarna till detta kan givetvis vara många men det är rimligt att anta att det faktum att vi nu genomlever en tid av förändring och saknar viktiga ingångsvärden spelar in. I detta sammanhang handlar det framför allt om vilken roll USA kommer att spela för europeisk säkerhet och i NATO, men också vilken uppgift NATO ska ha. Det har därtill blivit allt svårare att hitta kriser som berör alla länder lika mycket. Det är också tydligt att det i EU-sammanhang så invanda begreppet *Big three* inte längre är ett begrepp som används. Det är inte heller till de traditionella drivkrafterna i form av den fransk-tyska motorn eller den fransk-brittiska duon som forskare väljer att ställa sitt hopp när det gäller vägen framåt för GSFP. Istället understryks att alla medlemsstater måste ta tag i situationen.

Det Europeiska rådet framstår, åtminstone på pappret, som ett gyllene tillfälle för EU:s medlemmar att göra just detta. Det är därför förvånande att det är så få forskaranalyser som nämner Europeiska rådet överhuvudtaget och än färre som gör någon grundlig genomgång. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att forskarna ofta väljer att inta ett vidare perspektiv i sina analyser av GSFP:s framtid och att mötet då bara framstår som en pusselbit i det stora komplexa pussel som EU:s länder har att lösa.

### **3 Glad för det lilla – Inifrånperspektiv på GSFP:s framtid**

Efter att i föregående kapitel ha fokuserat på forskaranalyser är avsikten i kapitel 3 att utifrån intervjuer med medlemsstaternas representanter i Bryssel och skriftliga underlag i form av icke-papper belysa några länders linje i olika utvalda frågor rörande GSFP:s framtid och det kommande Europeiska rådet om försvar. I likhet med föregående kapitel avrundas kapitlet med en avslutande analys.

De fyra medlemsstaterna ifråga – Italien, Nederländerna, Polen och Finland – har som det framgått i inledningen av studien valts inte på grundval av sina inbördes likheter utan snarare för sina olikheter. Även om avsikten inte har varit att få till stånd någon heltäckande geografisk översikt innebär likväl valet av de fyra länderna att studien täcker in ett nordiskt land, ett sydeuropeiskt, ett centraleuropeiskt och ett nordvästligt land. Andra särskiljande drag av betydelse såsom medlemskap i eurosamarbetet, medlemskap i regionala samarbeten eller andra mindre samarbeten av betydelse har varit ytterligare en utgångspunkt.

Italien deltog i grundandet av såväl NATO som EU och har varit en del av eurosamarbetet sedan 1999. Det folkliga stödet har traditionellt varit starkt för EU-medlemskapet, en fortsatt utvidgning och fördjupad integration även om stödet har mattats något till följd av den ekonomiska krisen. Inför Europeiska rådet 2013 har Italien publicerat flera icke-papper som i jämförelse med andra får betecknas som ambitiösa sett till antalet förslag och sidomfång. Italien brukar tillsammans med Spanien räknas in i vad som kallas Weimar+, dvs. en utökning av Weimariangeln. Inför Europeiska rådet har Weimar+ gjort ett gemensamt utspel på försvarsområdet i form av ett icke-papper.

Nederländerna är, precis som Italien, en av ursprungsmedlemmarna i både NATO och EU. Landet anslöt sig till eurosamarbetet 1999. Från att ha haft en förhållandevis europavänlig opinion har den kommit att bli allt mer kritisk. Nämnvärt i sammanhanget är att den nederländska befolkningen 2005 röstade nej till Lissabonfördraget i en folkomröstning. En fråga som har kommit att uppmärksammas allt mer i den inhemska EU-debatten är vikten av nationellt självbestämmande. Nederländerna ingår i Norra gruppen tillsammans med Polen, Tyskland, Storbritannien samt de nordiska och baltiska länderna. Landet har också ett utvecklat bilateralt försvarssamarbete med Storbritannien vilket bl.a. tar sig uttryck i den gemensamma amfibiestyrkan, UK-Netherlands Amphibious Force.

Polen har varit medlem i NATO sedan 1999 och EU-medlem sedan 2004. Landet har hittills behållit sin nationella valuta, men har uttalat sin avsikt att gå med i

eurosamarbetet. Generellt finns ett starkt stöd för EU i Polen och landet stod för ett omtalat och ambitiöst ordförandeskap 2011. Polen ingår i Weimartriangeln som genom åren har gjort en del gemensamma utspel på försvarsområdet. Därutöver kan särskilt nämnas Polens engagemang i Visegrad 4 tillsammans med Tjeckien, Slovakien och Ungern. Polen ingår också i Norra gruppen.

Finland har i likhet med Sverige varit EU-medlem sedan 1995, är militärt alliansfritt och står utanför NATO. Finland valde däremot, till skillnad från Sverige, att gå med i eurosamarbetet 1999. Sverige och Finland befinner sig ofta i samma läger i EU-samarbetet och har genom åren bl.a. lanserat gemensamma initiativ kring civil krishantering. Sverige och Finland är aktiva inom NORDEFCO (tillsammans med Danmark, Island och Norge) och inom den Norra gruppen samt har också ett nära bilateralt försvarssamarbete.

### **3.1 GSFP:s roll – ett civilt instrument men inte utan militära ambitioner**

När det gäller GSFP:s roll, i termer av vilken typ av instrument GSFP ska vara, konstateras samstämmigt vid intervjuerna med medlemsstaternas representanter i Bryssel att det är uppenbart att GSFP inte har blivit vad EU:s medlemmar föresatt sig. Detta gäller särskilt i jämförelse med intentionerna bakom fördragen via Headline Goal-processerna och den europeiska säkerhetsstrategin (ESS). GSFP målas där upp i termer av en fullfjädrad militär aktör med 60 000 man tillgängliga som snabbt ska kunna sättas in för ett brett spektrum av krisinsatser, däribland de mest krävande militära insatserna. Successivt ska EU gå mot ett gemensamt försvar.<sup>52</sup> Utvecklingen har dock i praktiken resulterat i fler civila EU-insatser än militära och respondenternas bedömning är att GSFP idag snarare är ett civilt eller civil-militärt instrument. Den i skrift uttryckta ambitionsnivån motsvarar helt enkelt inte den förmåga GSFP i praktiken besitter.<sup>53</sup>

Alla respondenter är i övrigt överens om att GSFP efter några år av snabba framsteg under en period har genomlevt stagnation eller kanske t.o.m. tillbakagång. En viss nyväckt optimism kan emellertid skönjas. Tonläget är något mer positivt när nuläget summeras och det pekas på vissa tendenser som förhoppningsvis kan vara tecken på att en utveckling av samarbetet kan vara på väg att ske. I sammanhanget framhålls särskilt de nya EU-insatserna som visar på en politisk vilja och en förmåga att agera inom GSFP.<sup>54</sup> Det framhålls också att

<sup>52</sup> För mer om utvecklingen av GSFP se exempelvis Hagström Frisell, Eva (2011) .

<sup>53</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se även Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

<sup>54</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se även Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012.

det finns ett visst momentum för försvarssamarbete i den ekonomiska krisens spår och att det bör tas till vara: "We should not waste a good crisis".<sup>55</sup>

Även om det förvisso inte är en ny aspekt är det även värt att poängtera att *comprehensive approach*, på svenska allomfattande ansats, lyfts fram i flera sammanhang. Den uppfattning som kommer till uttryck i intervjuer är att *comprehensive approach* är en viktig eller snarast helt avgörande pusselbit i det framtida GSFP och förhoppningen finns att *rådets meddelande om comprehensive approach* ska ge nya ingångsvärden. Intresset för *comprehensive approach* återkommer också i icke-papper som har presenterats inför Europeiska rådet 2013. Från såväl Weimar+ som från V 4 och från italiensk sida uttrycks i icke-papper att det är *comprehensive approach* som är GSFP:s utmärkande drag och sanna mervärde: "the distinctive feature and added value of the EU action in this field lies in the comprehensive approach (i.e. civil-military) approach to crisis management underpinning CSDP."<sup>56</sup> Mer specifikt konstateras i det italienska underlaget att det i detta sammanhang handlar om "comprehensive interventions with a higher degree of integration between civil and military actors of the type foreseen in the Lisbon Treaty".<sup>57</sup> Weimar+ menar att EU måste ha förmåga att ta sig an "complex, multi-actor and multidimensional crises".<sup>58</sup>

Det är också EU som en i första hand civil eller civil-militär aktör som framhålls i intervjuerna. Det är ingen av respondenterna som anser att EU ska ägna sig åt högnivåkonflikter eller insatser att jämföra med NATO:s ISAF-insats i Afghanistan. Samtidigt menar flera av respondenterna att den militära dimensionen av GSFP inte får glömmas bort. Från polsk sida betonas att det är hög tid för EU att lansera en militär operation då det är genom insatserna som GSFP bevisar sitt värde. Även från nederländsk sida betonas vikten av att hantera som det uttrycks "more hardcore military issues" för att GSFP inte ska vara ett militärt instrument enbart i teorin.<sup>59</sup> Åsikten kommer också till uttryck i skriftliga källor. I ett italienskt icke-papper understryks att EU bör eftersträva "the full

---

<sup>55</sup> Citat från Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se även More Europe [...] an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters, punkt 16.

<sup>56</sup> More Europe [...] an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters, punkt 5 och punkt 12. Se även Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 2 och Declaration of the V4 Foreign Ministers den 18 April 2013.

<sup>57</sup> More Europe [...], an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 5 och punkt 12.

<sup>58</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 2.

<sup>59</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

spectrum of relevant military capabilities” och para det med politisk vilja och engagemang.<sup>60</sup>

När det gäller de geografiska avgränsningarna för GSFP så ger inte respondenterna uttryck för någon samlad syn. Från italiensk och nederländsk sida betonas GSFP:s globala roll. Den italienske respondenten är i detta avseende den som är mest tydlig. Resonemangen går ut på att EU är en global aktör i andra avseenden, ”EU is everywhere”, och därför inte kan begränsa sig utan måste vara en global aktör även inom säkerhet.<sup>61</sup> Finland däremot talar i generella termer om att GSFP:s fokus i första hand handlar om Europas närområde och därefter Afrika - där USA inte primärt avser att engagera sig och som alltmer framträder som EU:s *niche*.<sup>62</sup> Från finsk sida framhålls också särskilt att en skillnad som kommer att göra sig gällande framöver är att det inte längre behövs närvaro i samma utsträckning på Balkan och att mer fokus följaktligen kan läggas på Afrika.<sup>63</sup> I övrigt kan konstateras att det i Weimar+ icke-papper är just Afrika, Libyen och Balkan som framhålls som *key areas* för Europas säkerhet men att även Georgien och Afghanistan nämns som viktiga områden för fortsatt engagemang från EU:s sida.<sup>64</sup>

När det gäller relationen till NATO och hur den påverkas av USA:s krav på ett ökat europeiskt ansvarstagande för internationell krishantering betonas att bägge organisationer behövs och har en roll att spela. ”There is room for everybody”.<sup>65</sup> Det ökade ansvaret bedöms falla på både EU och NATO. Av flera skäl bör det inte heller finnas någon egentlig konkurrens. För det första stärks både EU och NATO om medlemsstaternas förmåga förstärks då det i Europa endast finns en uppsättning styrkor. För det andra tycks alltför tala om någon slags arbetsfördelning mellan EU och NATO. Det uttrycks på flera håll utan omsvep att det handlar om komplementära ansatser och att de två organisationerna i praktiken redan idag fokuserar på olika typer av kriser. NATO tillskrivs i linje med detta en självklar roll vid högnivåkonflikter medan EU beskrivs som *comprehensive approach* förkroppsligad.<sup>66</sup> En finsk respondent menade att

---

<sup>60</sup> More Europe [...] an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters. Se även Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>61</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>62</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>63</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>64</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 5-6.

<sup>65</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>66</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se också t.ex. More Europe [...] an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 6 och 9.

NATO visserligen har sin *edge* men saknar den civil-militära förmåga som EU kan erbjuda.<sup>67</sup> Italien medger å sin sida att GSFP i nuläget saknar många av de förmågor som NATO har men att någon arbetsfördelning inte är huggen i sten utan att läget kan komma att förändras i och med att GSFP mognar och utvecklas både vad gäller kapacitet och antalet medlemsstater.<sup>68</sup>

2013 lyfts också fram som en viktig tidpunkt i relationen och i synnerhet slutet på året då Europeiska rådets diskussioner kan ställa saker på sin spets och då ISAF-insatsen i Afghanistan på allvar närmar sig sitt slut:

The changing nature and scope of NATO's operational activity in Afghanistan and the upcoming European Council discussions on security and defence require that the EU and NATO strengthen their regular political and strategic dialogue, encompassing both true and comprehensive EURO-Atlantic vision as well as more intense practical cooperation.<sup>69</sup>

## 3.2 GSFP:s utmaningar och framgångsfaktorer

### Ett smörgåsbord av utmaningar

När det gäller vilka de stora utmaningarna för GSFP är så kan det först av allt konstateras att de länder som ingår i studien – Polen, Finland, Nederländerna och Italien – i stor utsträckning lyfter fram olika frågor. Det rör sig om alltifrån mycket övergripande resonemang om svårigheterna att hålla ihop det stora antalet medlemsstater till behovet av att uppnå en större grad av harmonisering mellan medlemsstaterna på det försvarspolitiska området. Däremellan poängteras utmaningar som att länka GSFP till den vidare EU-policyn för att komma till rätta med att GSFP i praktiken utmärks av stuprör. Dessutom haltar maktbalansen mellan utrikestjänsten och medlemsstaterna så till vida att det i nuläget är medlemsstaterna som bedöms vara den drivande parten och utrikestjänsten i huvudsak fokuserar på implementering.<sup>70</sup> Finland sticker i sammanhanget ut genom att också lyfta fram avsaknaden av strategisk inriktning som en utmaning och betonar särskilt att det måste finnas ett bredare samförstånd kring såväl geografisk som tematisk avgränsning.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>68</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>69</sup> Se Non-paper by Italy, Lithuania, the Netherlands and Poland [...] s. 1. Se också exempelvis Italian Position Paper [...] s. 5 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>70</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>71</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.



Tonläget i intervjuerna är långt ifrån alarmistiskt utan tidvis i det närmaste förnöjt. Det uttrycks visserligen en medvetenhet om brister och utmaningar men intrycket är att man har förlikat sig med att EU-samarbete generellt är svårt och att detta i synnerhet är giltigt för försvarsområdet som dessutom är ett ungt samarbetsområde och så starkt präglad av nationell suveränitet. Känslan som förmedlas är att man får vara glad för det lilla.

Anslaget i det skriftliga underlaget är i några fall mer dramatiskt än vad som framkommer vid intervjuerna. Europa har nu kommit till en brytpunkt där det krävs samarbete, både av strategiska och ekonomiska skäl. Länderna måste sätta sig över gamla rädslor, våga samarbeta och söka innovativa lösningar.<sup>72</sup>

### **Försvarssamarbeten vid sidan om**

*Pooling and sharing* lyftes för några år sedan fram som något av en universallösning på Europas förmågebrister och besparingskrav. Även om entusiasmen har mattats av något och det, vilket har framkommit i föregående kapitel, hörs alltför krav på konkreta resultat lyfts *pooling and sharing* fram i både intervjuer och skriftliga källor som en utmaning och som en möjlighet. Från italiensk sida framhålls att få till stånd en fungerande *pooling and sharing* tillsammans med en koordinerad försvarsplanering som GSFP:s mest centrala utmaning. Antas inte utmaningen kommer EU att tappa i förmåga. Detta uttrycks bl.a. i ett icke-papper inför det Europeiska rådet:

[...] the build-up of joint capabilities is of utmost importance [...]. If EU member states do not pool their efforts, where appropriate on certain common requirements or capabilities, none of them, nor Europe as a whole, will be able to guarantee its own security. Without a real and effective coordination of national defence planning, we are bound to lose capabilities.<sup>73</sup>

Polen och Italien, inom ramen för Weimar+, har i ett icke-papper inför det Europeiska rådet fört fram samma budskap och menar att en bättre samordning av de nationella försvarsplaneringsprocesserna skulle optimera resursanvändningen och maximera utfallet av länders försvarssamarbeten. Inom ramen för samma icke-papper har det efterlysts fler samarbetsinitiativ i synnerhet kring s.k. *force-enablers* och *force-multipliers* som ger EU förmåga till långa och krävande militära insatser samt vad som kallas *added-value capacities*, "space, ballistic-missile defence, drones, air-to-air refuelling, airlift capacities, medical

<sup>72</sup> Se t.ex. More Europe [...], an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 1, 3, 7-8 och 45.

<sup>73</sup> More Europe [...], an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 7, punkt 18-20. Se även Non-paper Road to European Council in December 2013 [...], Finland, den 11 november 2012 och Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

support to operations, software defined radio etc.”.<sup>74</sup> Italien pekar i ytterligare ett icke-papper ut en rad förmågor som anses vara lämpliga att samarbeta kring på europeisk nivå. Ur den omfattande listan kan nämnas *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR)*, cyberförsvar och *medical support to operations*.<sup>75</sup>

Bilateralt och regionalt samarbete betraktas av samtliga länder som ett attraktivt scenario för framtiden. Argumenten är väl kända sedan tidigare och utgår i grova drag från att det är enklare och mer effektivt att samarbeta i mindre kretsar av liksinnade än i stora multilaterala sammanhang. En av de största utmaningarna i sammanhanget är att länka regionala samarbeten med EU för att undvika fragmentisering, duplicering och ineffektivitet. Finland talar i sammanhanget, utan att gå in mer på detaljer, om att bygga upp ”ömsesidigt förstärkande samarbete på samtliga nivåer”.<sup>76</sup> Den italienske respondenten sticker tydligt ut genom att förmedla en helt oproblematiserad bild av mindre samarbeten och menar att det är långt ifrån säkert att de riskerar att leda till fragmentering och splittring. Det finns helt enkelt så mycket att göra, så stora utmaningar och så stora behov att alla initiativ måste välkomnas. Dessutom är europeiska länder redan så väl samordnade och integrerade i det stora hela att det inte är någon risk att de går åt olika håll i någon större utsträckning.<sup>77</sup>

Tydligt är också att samtliga länder ger uttryck för att EDA har en roll att spela genom att agera facilitator och samordnare. Det framhålls att till och med det annars så EDA-kritiska Storbritannien numera ställer sig bakom en ökad roll för EDA då man ser att EDA kan bidra och ha ett mervärde.<sup>78</sup> Ett exempel på vad som i intervjuerna beskrivs som en lämplig uppgift för EDA är spridandet av information om vilka materielbeställningar som är planerade inom olika regionala samarbeten för att undvika duplicering och luckor. Ett annat exempel som har lyfts fram i icke-pappret från Weimar+ är en faciliterande roll för EDA när det gäller forskning och teknikutveckling på försvarsområdet.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 8-9.

<sup>75</sup> Italian Position Paper [...], 12 June 2013 s. 6.

<sup>76</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>77</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>78</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om Storbritannien och EDA se Ministry of Defence den 23 januari 2012. Det bör också framhållas att Storbritannien fortsatt motsätter sig en ökning av EDA:s budget vilket enligt kritiker i praktiken begränsar EDA:s handlingsutrymme och kapacitet.

<sup>79</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 10. Se även Italian Position Paper [...], 12 June 2013 s. 5. Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

I intervjuerna framkommer samtidigt att det i realiteten finns en tydlig gräns för EDA:s inblandning och styrning. Det är lättare sagt än gjort att öka EDA:s roll och länderna medger att de själva inte gärna låter EDA blanda sig i deras egna göranden. Den nederländske respondenten exemplifierar med hur Nederländerna i den officiella retoriken trycker på en ökad roll för EDA samtidigt som landet nekar EDA tillträde till Beneluxmöten där försvarssamarbeten avhandlas.<sup>80</sup> Från polsk sida anförs att en del av skepsisen mot EDA också står att finna i att byrån upplevs vara mer eller mindre franskstyrd eller åtminstone starkt influerad av franska intressen.<sup>81</sup>

## Ett projekt utan tydlig motor

När det gäller vilka krafter som ska driva utvecklingen av GSFP framåt är detta ett ämne som inte har ägnats så mycket uppmärksamhet i det skriftliga landunderlaget utan främst har avhandlats i intervjuerna. Ingen av respondenterna tycks i sammanhanget tillmäta konstellationen EU3 – Frankrike, Storbritannien och Tyskland - någon större betydelse.<sup>82</sup> Detta är inte oväntat mot bakgrund av att EU:s tre tyngsta medlemsstater helt enkelt saknar en gemensam vision för GSFP.

Ingen av respondenterna sätter heller någon tilltro till den traditionella fransk-tyska motorn, som under årtionden ansetts driva EU-samarbetet framåt. Samtliga respondenter är eniga om att den i nuläget inte fungerar. Detta är än mer tydligt inför Europeiska rådets möte om försvar då försvarsindustrifrågan, som är en av stötestenarna de två länderna emellan, ska behandlas. En synnerligen viktig skillnad mellan Tyskland och Frankrike är att den tyska försvarsindustrin till skillnad från den franska inte är statsägd.

Inom just GSFP har för övrigt den fransk-tyska motorn ofta hamnat i bakvattnet av fransk-brittiska initiativ. Mest nämnvärt är förstås St Malo-uppgörelsen från 1998 som generellt brukar betraktas som startsskottet för GSFP. Av de fyra länderna i studien är det de nederländska representanterna som tydligast betonar vikten av brittiskt engagemang i GSFP och hävdar att vägen framåt måste gå via EU2 i bemärkelsen Frankrike och Storbritannien.<sup>83</sup> Samtliga respondenter betraktar dock Storbritanniens deltagande som helt avgörande för att steg framåt ska kunna tas inom GSFP. I sammanhanget betonas samtidigt Storbritanniens generellt EU-skeptiska hållning som en försvårande omständighet. Premiärminister Camerons planer på en framtida folkomröstning om EU-medlemskapet har inte ökat tilltron till landets vilja att driva på GSFP, även om

<sup>80</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se också Declaration of the V4 Foreign Ministers den 18 April 2013.

<sup>81</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>82</sup> För vidare resonemang om hur EU3 ser på situationen se Forsström, Anna, Sundberg, Anna, Winnerstig, Mike (2013).

<sup>83</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

just det säkerhets- och försvarspolitiska området är ett av de minst kontroversiella i Storbritannien i jämförelse med exempelvis jordbrukspolitik och socialförsäkringsfrågor. När det gäller Frankrike, som ofta brukar framstå som ett av EU:s mest GSFP-vänliga länder, talar flera av respondenterna om en ny fransk pragmatism och samarbetsvilja. Polen framhåller Frankrike som den enda verkliga kraften. Det är dock svårt för *ett* land att dra GSFP framåt på egen hand.<sup>84</sup> Den italienske representanten är den som är minst intresserad av att tala om traditionella drivkrafter. Italien framhåller istället vikten av att EU:s medlemsstater inte väntar på guidning från de stora medlemsstaterna utan att alla unionens medlemmar bör göra sin röst hörd när det gäller GSFP:s framtid.<sup>85</sup>

Som det har framgått ovan betonar respondenterna regionala samarbeten som en del av framtiden. När det gäller i vilken mån specifika regionala samarbeten skulle kunna fungera som motor för GSFP är synen delvis splittrad. Weimartriangeln, som har haft tydligt GSFP-fokus och gjort flera gemensamma utspel på området, är den konstellation som oftast nämns i sammanhanget. På flera håll förefaller man dock se begränsningar i samarbetet. Inte minst blev dessa tydliga i samband med krisen i Mali i början av 2013 då länderna trots att deras gemensamma Weimar-BG stod i beredskap valde att inte sätta in den. Nämnvärt är att Finland fortsatt ser Weimartriangeln som en ledare för GSFP medan Polen, som är en del av Weimartriangeln, menar att det bara är Frankrike som kan axla ledarrollen.<sup>86</sup>

En annan aspekt av vem som ska driva utvecklingen av GSFP vidare är vilken roll EU:s institutioner kan och bör spela. Det var vid intervjuerna tydligt att flera av respondenterna menar att institutionerna i praktiken saknar initiativkraft och i stor utsträckning lägger energi på att motarbeta varandra.<sup>87</sup>

När det gäller den höga representanten, tillika kommissionens vice ordförande, Catherine Ashton, var det egentligen ingen av respondenterna som hade något positivt att framföra om hennes insats inom GSFP. Samtliga uttryckte istället en tydlig besvikelse och hävdade att GSFP uppenbarligen inte varit ett prioriterat område för henne. Som en förmildrande omständighet lyftes fram att funktionen innebär en enorm arbetsbörda och att det är naturligt att hon inte kan prioritera alla sakområden som ryms inom funktionen som hög representant. Det konstateras att det behövs tid och pengar för att funktionen ska kunna utgöra ett

---

<sup>84</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>85</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>86</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>87</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

mervärde men att det också behövs utrymme. Vad som komplicerar det hela är att detta utrymme måste tas från kommissionen och från medlemsstaterna.<sup>88</sup>

Vid intervjuerna framfördes några enskilda reformförslag avseende utrikestjänsten, exempelvis nämndes att det kan vara på sin plats att instifta en biträdande HR för att avlasta HR. Samtidigt riskerar strukturen då att bli än mer *top heavy* vilket varit en del av den kritik som har framförts mot utrikestjänsten.<sup>89</sup> Även det skriftliga underlaget rymmer förslag som tar sikte på att stärka utrikestjänsten. I ett icke-papper från februari 2012 presenterade 14 EU-medlemmar, däribland Finland, Polen, Italien och Sverige, sin syn på hur utrikestjänsten skulle kunna effektiviseras. Det handlar framför allt om strukturella förändringar som syftar till att få till stånd en bättre samordning med kommissionen och internt inom utrikestjänsten.<sup>90</sup>

Vid intervjuerna i maj 2013 gavs inte uttryck för några förväntningar på att den då ännu inte presenterade översynen av utrikestjänsten skulle komma att innebära några större reformer. Det framhölls också att det är för tidigt att göra några genomgripande förändringar – utrikestjänsten startade som bekant sin verksamhet så sent som i januari 2011.<sup>91</sup> Hoppet sätts nu istället till nästa höge representant, Ashtons efterträdare, som ska utses under 2014. Från italiensk sida förutses emellertid att valet inte nödvändigtvis blir lätt och det återstår att se om medlemsstaterna i realiteten är redo för en stark hög representant, dvs. en person som på allvar kan ta sig in på ländernas nationella revir.<sup>92</sup>

Vid sidan om Ashton och utrikestjänsten lyftes Europeiska rådets ordförande, Herman Van Rompuy, fram när frågan om ledarskap diskuterades vid intervjuerna. Det är slående att Van Rompuy, till skillnad från Ashton, beskrivs som en positiv kraft. Det framhålls att Van Rompuy lyft upp försvar på agendan och bidrar till att länka samman områden. En tydlig poäng sägs också finnas i att

---

<sup>88</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om den höge representantens uppdrag se [http://www.eeas.europa.eu/ashton/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/ashton/index_en.htm).

<sup>89</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se även EEAS, Review 2013 s.13-14 där frågan om biträdande HR diskuteras.

<sup>90</sup> Non-paper Strengthening the European External Action Service, Ministries of Foreign Affairs of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Italy, Latvia, Luxembourg, Netherlands, Poland, Slovakia, Spain, Sweden, den 1 februari 2013.

<sup>91</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om utrikestjänsten se [http://eeas.europa.eu/background/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/background/index_sv.htm). När detta skrivs hösten 2013 är det värt att kort nämna att översynen av utrikestjänsten presenterades sommaren 2013. Rapporten rymmer flera förslag på reformer som syftar till att få till stånd en plattare, mer ekonomisk och bättre samordnad organisation, se EEAS, Review 2013.

<sup>92</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013. Nämnvärt är att den höge representanten utses av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Kommissionens ordförande.

han står ”above sectoral aspects” samtidigt som han anses vara mer vänd mot medlemsstaterna än mot EU:s institutioner.<sup>93</sup>

Ytterligare en aspekt av ledning, som lyfts fram i delar av underlaget, är frågan om planering och ledning av insatser. Det är dock tydligt att det inte betraktas som en fråga där någon förväntar sig framsteg inom den närmaste framtiden, Europeiska rådet om försvar inberäknat. Fortfarande är frågan alltför infekterad och åsikterna går så vitt i sär mellan länderna. Det som framförs av källorna är snarare att betrakta som visioner än handfasta förslag som de avser att driva. Nederländerna väljer i sammanhanget att peka ut tre grundförutsättningar som måste uppfyllas innan några förslag om ledningsstrukturer kan realiseras: 1. Det får inte kallas högkvarter; 2. Det måste ha en tydlig civil-militär karaktär; 3. Det ska inte vara stort.<sup>94</sup>

Nederländerna ser inget behov av en permanent struktur för planering och ledning för EU men anser likväl att EU behöver någon slags struktur för att vara fullt effektiv. Vad Nederländerna ser framför sig ligger i linje med ett italienskt förslag som utifrån en omstöpning av de befintliga strukturerna skulle ge en integrerad civil-militär struktur där den civil-militära planeringen görs tillsammans.<sup>95</sup> De nationella högkvarteren skulle i ett sådant scenario kunna finnas kvar på samma sätt som nu och vara mer eller mindre relevanta beroende på vad medlemsstaterna vill.<sup>96</sup>

Från polsk sida ställer man sig ”positiv till alla former av förändringar som bidrar till vidare förbättring” och aktiveringen av Operationscentret, som gjordes i mars 2012 i samband med insatser på Afrikas horn, ses som ett steg i rätt riktning även om det snarare rör samordning än planering och ledning.<sup>97</sup> I sammanhanget nämns att Polens utrikesminister Sikorski är mycket intresserad av PSS (permanent strukturerat samarbete) som en väg för att driva frågor av detta slag framåt. Dock finns från polsk sida en medvetenhet om möjliga negativa effekter i

<sup>93</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013. För mer om Europeiska rådets ordförandes roll och uppdrag se <http://www.european-council.europa.eu/the-president>.

<sup>94</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>95</sup> Italian Position Paper [...], 12 June 2013 s. 2-3 samt More Europe [...], an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 13-14. För mer om dagens strukturer: CMPD se <http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/> och EUMS se [http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/index_en.htm). samt EU:s Operations Centre se [http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm).

<sup>96</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>97</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om EU:s Operations Centre se [http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm).

form av fragmentisering, vilket följaktligen måste hanteras och beaktas.<sup>98</sup> Ifråga om planering och ledning specifikt konstaterade de finska respondenterna att det sannolikt kommer att handla om små steg framåt och i första hand en vidarutveckling av användningen av Operationscentret. Först längre fram kan Finland se framför sig vad man kallar en ”fully fledged body”. I likhet med Polen nämner Finland PSS men anser att det främst skulle kunna användas som ”förhandlings- och påtryckningsmedel”.<sup>99</sup>

### 3.3 Europeiska rådet om försvar – redan ett missat tillfälle?

När det gäller bakgrunden och motiven till varför medlemsländerna överhuvudtaget har beslutat om att ägna ett Europeiskt råd åt försvarsfrågor just vid denna tidpunkt är det ett antal olika beskrivningar och tolkningar som har lyfts fram. I intervjuerna pekas på såväl inre som externa faktorer medan ämnet inte berörs mer än högst övergripande i det skriftliga underlaget.

Bland de inre faktorerna betonas påtryckningar från Frankrike, med starkt stöd av Europeiska rådets ordförande Herman van Rompuy. Frankrike har alltid varit en stark förespråkare av GSFP och var för övrigt initiativtagare till att Europeiska rådet 2008 ägnades åt försvarsfrågor. Landet har länge velat se en uppföljning av det mötet. Van Rompuy beskrivs i sammanhanget som ”*a true European*” som vill diskutera mer än ekonomi och finanskris som annars varit huvudämnen i så många av de senaste årens diskussioner på den högsta politiska nivån.<sup>100</sup> En källa gör också gällande att det finns delar av kommissionen som drivit på för att få försvarsfrågan på agendan vilket förklaras av kommissionens tydligare roll på försvarsområdet. Kommissionens s.k. försvarspaket lyfts i sammanhanget fram som ett viktigt ingångsvärde.<sup>101</sup>

Bland de externa faktorerna nämns att vissa yttre omständigheter har skapat ett momentum och visat på behovet av denna typ av möte. Fyra faktorer lyfts särskilt fram: de minskande försvarsbudgetarna, USA:s krav på Europa om ökat europeiskt ansvarstagande, konkreta insatser och ett ökat tryck från

<sup>98</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>99</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>100</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>101</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om kommissionen se [http://ec.europa.eu/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/index_sv.htm). För mer om kommissionens försvarspaket se Nordberg, Johan (2013) och Barcikowska, Anna (2013).

försvarsindustrin i Europa som i krisens spår börjar förlora pengar i allt snabbare takt.<sup>102</sup>

Sammanfattningsvis kan det konstateras att gemensamt för alla respondenter är att de anser att tiden är inne för ett Europeiskt råd om försvar och att det gått alldeles för lång tid sedan sist. Såväl Finland som Polen poängterar för övrigt att de bägge i många år försökt få till stånd ett motsvarande möte om försvar.

När det gäller själva mötet så har det i diskussionerna som följt efter Europeiska rådet i december 2012 - då beslutet om det kommande mötet fattades - förekommit olika synsätt på vilket fokus mötet bör ha. Medan vissa har gjort bedömningen att Europeiska rådet 2013 ska ägnas åt GSFP och GUSP (EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik) menar andra att fokus bör läggas på europeiskt försvar i vid bemärkelse. Våra respondenter tycks snarast vilja fokusera på GSFP och militärt försvar, "defence aspects of CSDP, the military side".<sup>103</sup> Det finns samtidigt i alla de berörda länderna en medvetenhet om att olika frågor hänger ihop och att det är svårt att göra några klara gränsdragningar. Gränsdragningar är för övrigt inte heller önskvärda utan det förutses möjliga positiva spridningseffekter. Det upplevs således som synnerligen viktigt att vidga perspektiven och inte bara stirra sig blind på det strikt militära vid mötet utan att tackla frågorna i vad som kallas ett "comprehensive manner". Framför allt Polen understryker vikten av att länka försvarsfrågor till andra frågor.<sup>104</sup>

Som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet inför Europeiska rådets möte i december har det presenterats tre frågeområden – även benämnda de tre korgarna.<sup>105</sup> När det gäller dessa tre områden så är det viktigt att understryka att en uppfattning som kommer till uttryck är att de alla tre betraktas som sinsemellan lika viktiga och att de är mycket nära sammankopplade. De bör således absolut inte hanteras i separata spår. EU har redan alltför mycket av stuprör för att introducera nya även på detta område. Även om indelningen i korgar på ett förtjänstfullt sätt bidrog till att strukturera den inledande diskussionen bör de nu bort från fokus.<sup>106</sup>

Gemensamt för våra respondenter är att de alla väljer att betona processen fram till mötet som mycket betydelsefull, minst lika viktig som själva mötet i

<sup>102</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

<sup>103</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>104</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>105</sup> För mer om dessa frågeområden se bilaga. Se även Non-paper Road to European Council in December 2013 [...], Finland, den 11 november 2012.

<sup>106</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013, Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.



december. Särskilt välkomnas möjligheten att stöta och blöta försvarsfrågor i olika forum. I de mest positiva beskrivningarna beskrivs ER 2013 som något av ett *buzzword*, som finns med i alla sammanhang, i alla diskussioner såväl inom EU som bilateralt. Inte minst upplevs behovet av denna typ av toppmöte vara stort på just försvarsområdet då det är ett av de minst integrerade policyområdena inom EU. En källa gör gällande att det varit viktigt att göra den första halvan av processen så informell som möjlig. Bakgrunden till detta var en rädsla för att vissa medlemsstater skulle stänga dörren för särskilt känsliga frågor och tidigt mota bort dem från agendan. Det betonas även att ett ökat fokus i debatten på försvarsfrågorna kan höja medvetenheten i de olika medlemsländerna och öka förståelsen för vad EU gör på detta område men också varför GSFP behövs.<sup>107</sup>

Weimar+, inklusive Italien och Polen, har uttryckt förhoppningen att det under månaderna fram till Europeiska rådet ska föras diskussioner som ska leda till nya samarbetsprojekt som i sin tur ska bidra till att en samarbetskultur växer fram i Europa.<sup>108</sup> Italien menar att länderna bör ta tillfället i akt att reflektera över den strategiska riktningen för GSFP och att EGS, the European Global Strategy, kan utgöra en bra grund för denna diskussion.<sup>109</sup>

När dessa förväntningar på processen ställs mot hur respondenterna i realiteten uppfattar att det faktiskt *har* blivit är det tydligt att det i flera fall finns en påtaglig besvikelse och frustration. När intervjuerna för den här studien gjordes i maj-juni 2013 gavs uttryck för att processen blivit mindre dynamisk än vad man trott att den skulle bli. Visserligen har en rad icke-papper presenterats sedan Europeiska rådet 2012 men underlagen har inte upplevts som tillräckligt genomarbetade eller konkreta. Processen har därtill gått alldeles för långsamt och tid har förlorats. En åsikt som uttrycks är att det som inte kom fram före sommaren helt enkelt inte kommer att beaktas, utan att slutsatserna från mötet i december kommer att bli ett "lagt-kort-ligger-dokument". Det upplevdes vid tiden för intervjuerna också som problematiskt att flera viktiga ingångsvärden, i form av översynen av utrikestjänsten, kommissionens meddelande och rådets meddelande om *comprehensive approach*, ännu saknades.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013 och Italian Position Paper [...], 12 June 2013 s. 1-2.

<sup>108</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 12.

<sup>109</sup> Italian Position Paper [...], 12 June 2013 s. 1-2 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013. För mer om EGS se <http://www.euglobalstrategy.eu/>.

<sup>110</sup> Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om kommissionens meddelande Towards a more competitive and efficient defence and security sector av den 24 juli 2013 se EU-kommissionen och Barcikowska, Anna (2013).

## En fantastisk möjlighet men lågt ställda förväntningar

Även om en av respondenterna beskrev ER 2013 som en fantastisk möjlighet, ”a huge opportunity”, så måste de allmänna förväntningar som finns på leverans och konkreta resultat från själva mötet sammanfattas som modesta.<sup>111</sup> En faktor som pekas ut i intervjuerna och som man menar kan öppna för ökade möjligheter att nå positiva resultat är att Frankrike uppfattas som mycket mer pragmatiskt än vad som brukar vara fallet. Inte ens Frankrike uppges vilja diskutera strategiska spörsmål eller den infekterade OHQ-frågan eftersom insikten finns att länderna då aldrig kommer att nå enighet.<sup>112</sup>

När det gäller det faktum att det är den högsta politiska nivån som möts och vilken inverkan detta kan komma att ha på utfallet går åsikterna tydligt isär mellan respondenterna. De som är mest optimistiska hävdar att detta är något extremt positivt eftersom det är just på den hösta nivån som ansvaret ligger för försvarsfrågorna och det är där tänkandet görs.<sup>113</sup> Det kan visserligen bli svårare att förutse resultatet beroende på att det handlar om regeringschefsnivå men samtidigt finns en förhoppning om att den högsta politiska nivån ska sätta sig över petitesser och göra det möjligt att komma vidare i vissa diskussioner.<sup>114</sup> För att ta sig framåt krävs ”top down commitment” vilken den högsta politiska nivån förhoppningsvis kan visa.<sup>115</sup> En annan källa tvivlar på att mötesformatet kommer att påverka utfallet särskilt mycket – annat än i att själva formen kan bli mer svävande och oprecis. Det kan helt enkelt inte förväntas någon hög detaljnivå på själva mötet om specifika frågor inom de tre utpekade frågeområdena. Argumenten går också ut på att mötet ändå bereds i andra format såsom FAC (Foreign Affairs Council) som samlar medlemsländernas utrikesministrar och i förekommande fall försvarsministrar.<sup>116</sup>

Flera skriftliga och muntliga källor ger i övrigt uttryck för att det är nog så viktigt att se mötet i ett längre tidsperspektiv och i ett större sammanhang. Italien och Polen, inom ramen för Weimar+, hävdar att mötet bör ses som en del av den europeiska integrationsprocessen som helhet vilket motiveras av att ”We need more Europe also on defence matters.”<sup>117</sup> Det finns också en förhoppning om att det genom mötet startas en process för att med regelbundenhet och med kortare

<sup>111</sup> Citat från Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se även Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>112</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se även Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

<sup>113</sup> Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013.

<sup>114</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>115</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>116</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013. För mer om FAC se <http://eeas.europa.eu/fac/>.

<sup>117</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 13. Se också Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

tidsintervall diskutera försvarsfrågor på denna nivå. Frågorna är så komplexa och svåra att de måste stanna kvar i blickfånget under lång tid. Flera länder efterlyser politisk ledning från mötets deltagare om i vilken riktning GSFP ska gå i framtiden och att man i slutsatserna bör eftersträva just detta, ”pave the way for further work”.<sup>118</sup> Det uppges för övrigt vara en medveten strategi att inte sätta upp alltför höga förväntningar av rädsla för att misslyckas: ”We should not close doors, we should open doors with this EC.”<sup>119</sup>

## Förväntat utfall

Förväntningarna på mer konkreta utfall från mötet är, såsom det har framgått ovan, lågt ställda. Ett antal punkter kan dock vara av intresse att lyfta fram.

Vad gäller mer övergripande, strategiska frågor så är den gängse uppfattningen att det troligen inte kommer att komma fram så mycket nytt vid själva mötet. Men Finland menar att det bör kunna finnas utrymme för att ta de första stegen mot någon slags strategisk inriktning för förmågeutveckling. Det poängteras att en sådan måste länkas till geografiska prioriteringar. Det kan också handla om att vidareutveckla en ”code of conduct” för *pooling and sharing* samt *comprehensive approach* i ett vidare perspektiv. Italien framhåller i ett icke-papper från juni 2013 att ett av mötets möjliga resultat skulle kunna vara lanserandet av en översyn av den Europeiska säkerhetsstrategin. Även Polen har varit inne på samma tankar genom att peka på behovet av en översyn. I praktiken tycks dock vare sig Polen eller övriga källor se detta som en reell möjlighet, snarare kommer det att handla om en bekräftelse på att den lagda ambitionen ligger fast.<sup>120</sup> En utmaning blir förvisso det faktum att EU:s fastlagda visioner och ambitioner, såsom de har formulerats i en rad dokument genom åren, idag inte överensstämmer med den verklighet vi lever i. Det finns en väl spridd uppfattning om att EU inte lever upp till vad man föresatt sig.<sup>121</sup>

Vad gäller frågor av mer ”policymässig natur” så var *comprehensive approach*, allomfattande ansats, något som återkom i intervjuerna och lyftes fram som en fråga att behandla vid mötet. Enligt Nederländerna är *comprehensive approach* den rätta vägen framåt om medlemsstaterna verkligen är seriösa med att vilja effektivisera GSFP.<sup>122</sup> EUBG, EU:s stridsgrupper, är en annan aspekt som har

---

<sup>118</sup> Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. Se också Non-paper Road to European Council in December 2013 [...], Finland, den 11 november 2012 och Declaration of the V4 Foreign Ministers den 18 April 2013.

<sup>119</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>120</sup> Italian Position Paper, Possible deliverables [...] s. 1-2 och Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 samt Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>121</sup> Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>122</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

lyfts fram. Från svensk sida betonades i sammanhanget att det är viktigt att inte glömma bort vad som redan finns men som inte fungerar planenligt och vad som bör optimeras såsom just EUBG. Nederländerna, Polen och Italien efterlyser diskussioner om ett mer flexibelt koncept avseende när EUBG kan deployeras.<sup>123</sup> Italien är jämförelsevis mest konkret i sina förslag och förespråkar att det nuvarande konceptet å ena sidan utvecklas till ”a joint military rapid reaction formation” för att kunna agera i samklang med civila aktörer, å andra sidan kompletteras med Joint European Expeditionary High-Readiness Task Forces, JEUTF. Till skillnad från EUBG av traditionellt slag som finns i beredskap ska JEUTF med kort varsel kunna sättas samman av berörda stater i en specifik krissituation.<sup>124</sup>

Förmågeutveckling är ett annat område som länderna vill se på agendan för Europeiska rådet även om de enbart ser begränsade leveranser framför sig. Vad som förutses är att vissa resultat på enstaka förmågeområden kan komma att tydliggöras och tjäna som inspirerande exempel. Det konstateras dock i samma andetag att även om vissa framsteg gjorts på området så är det inte helt lätt att peka ut mer än något enstaka projekt som just skulle kunna användas på detta sätt. Italien lyfter fram the Multinational Modular Medical Unit (M3U) som ett viktigt initiativ att uppmärksamma.<sup>125</sup> Det exempel som annars lyfts fram oftast av både skriftliga och muntliga källor är the European Air Transport Command (EATC). Weimar+ beskriver just EATC som ”an innovative model that could be applied to use of other capabilities” genom att den på ett konkret sätt bidrar till ”the prompt and shared capabilities” mellan ett antal medlemsstater.<sup>126</sup> Vidare förutses att ett antal nya projekt för de kommande åren också kan komma att presenteras vid mötet. Den mest utbredda förhoppningen tycks dock vara ökad visibilitet och välbehövlig uppmärksamhet på förmågeutveckling. Italien understryker också svårigheterna som finns med *pooling and sharing*. För att få till stånd någon reell utveckling krävs det ett tydligt politiskt engagemang:

---

<sup>123</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013, Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013. Se också Declaration of the V4 Foreign Ministers den 18 april 2013 och Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om EUBG se [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf). För mer om Nordic Battlegroup <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Forband-och-formagor/Nordic-Battlegroup/>.

<sup>124</sup> Italian Position Paper [...] s. 3-4 och More Europe [...] an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 25.

<sup>125</sup> Italian Position Paper [...] s. 5 och Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013. För mer om M3U se <http://www.eda.europa.eu/projects/projects-search/medical-support>.

<sup>126</sup> Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain den 15 november 2012 punkt 12 och Italian Position Paper [...] samt Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013. För mer om EATC se <http://eatc-mil.com/>.

No Member State is prepared to renounce to national prerogatives in the field of defence until time is reached where a comprehensive political plan is accepted for a further, bolder 'pooling of sovereignty' which should remain compatible with the existing NATO obligations and should in the same vein contribute further to avoid the risk of any re-nationalization of defence and security policies in Europe.<sup>127</sup>

Flera av länderna förutspår att särskilt försvarsindustrifrågan kan komma att hamna i blickfånget på mötet. Nederländerna valde i sin intervju att särskilt poängtera just denna, "the crucial one", medan man från finsk sida inte vill se ett för stort fokus på försvarsindustrifrågan, åtminstone inte om det sker på bekostnad av andra aspekter av GSFP som anses vara minst lika viktiga. Nederländerna menade å sin sida att det i realiteten är ointressant att diskutera förmågeutveckling, utan att först ha tagit sig an försvarsindustrifrågan som man hävdar är grunden för hela förmågeutvecklingen i Europa. Resonemangen som framfördes går ut på att det idag finns alldeles för många olika vapensystem i Europa och att interoperabiliteten följaktligen är alltför låg. Denna fragmentering av industrin sprider sig sedan till hela försvarssektorn. Den bakomliggande förklaringen ligger, enligt samma källa, i att utvecklingen är industridrivna och nyckeln finns därmed i industrin. Samtidigt finns insikten att det är svårt att få till förändringar på detta område eftersom det finns en så tydlig koppling till såväl sysselsättning som nationella intressen. Även om Kommissionen vill ta ansvar och ha en ledande roll så är det mycket svårt att få medlemsstaterna att acceptera detta.<sup>128</sup>

### 3.4 Avslutande analys

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det har funnits relativt lite skriftligt landmaterial att tillgå. Floran av icke-papper från de fyra länderna ifråga har varit begränsad. Detta är på intet sätt ett problem för den aktuella studien där avsikten varit att huvudsakligen utgå från intervjuer i landanalysen. Det är samtidigt noterbart att de skriftliga underlag som har funnits att tillgå inte i alla delar varit särskilt ambitiösa i sitt angreppssätt utan i flera fall ägnats åt utslätade skrivningar uppenbarligen sprungna ur kompromisser. Det mest tydliga exemplet på detta är Weimar+ icke papper från november 2012. Detta skulle kunna ses som en illustration på hur svårt det är för länder att tillsammans sätta på pränt hur de ser på säkerhetspolitiska spörsmål. Bredare visioner är lättare än konkreta förslag på hur målet ska nås.

<sup>127</sup> More Europe [...] an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters punkt 47. Se också Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

<sup>128</sup> Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013.

Det finns i det skriftliga underlaget en del formuleringar som signalerar stundens allvar och vikten av att EU:s medlemmar tar tag i situationen genom att engagera sig i GSFP, utveckla förmågor och samarbeta kring försvar. Det är dock slående att tonläget i Bryssel, hos medlemsstaternas representanter, inte alls förmedlar någon bild av katastrofen om hörnet. Trots att de inte har några större förväntningar på vare sig GSFP eller på Europeiska rådet om försvar syns ingen frustration utan mer acceptans och förståelse. Det finns en tydlig tendens att lyfta fram förklaringar till varför läget är som det är snarare än att komma med kreativa förslag på hur saken ska hanteras. Man kan helt enkelt inte förvänta sig mer med de resurser, de strukturer och den politiska vilja som nu finns.

Enda undantaget är egentligen processen fram till Europeiska rådet som alla respondenter beskriver med en tydlig uppgivenhet och besvikelse. Det framhålls från flera håll att det inledningsvis funnits mycket stora förhoppningar på processen och vad den skulle kunna leda fram till. När intervjuerna gjordes i maj-juni 2013 hade dock insikten sjunkit in att diskussionerna borde ha kommit längre och varit djupare. Strategiska spörsmål och det konceptuella har inte stått i förgrunden utan det har enbart skrapats på ytan vilket kommer att påverka utfallet från själva mötet. I bästa fall kan man hoppas på mindre avgränsade resultat såsom exempelvis lanserandet av några konkreta förmågeprojekt.

I synnerhet när det gäller Europeiska rådet, men även framtiden för GSFP i ett vidare perspektiv, tycks våra respondenter snarast vilja fokusera på militära aspekter av GSFP. Det betonas att den militära dimensionen inte får glömmas bort, att det är dags för en militär insats och att EU ska ha en fullgod förmåga. Detta ska dock sättas i relation till att vad som beskrivs som GSFP:s mervärde är *comprehensive approach*.

När det gäller vem som skulle kunna gjuta nytt blod i GSFP är det ingen entydig bild som förmedlas. Noterbart är dock att flera källor lyfter fram Frankrike som en potentiell sådan kraft.

## 4 Slutsatser

I det avslutande kapitlet summeras, analyseras och jämförs de perspektiv och förväntningar som har förmedlats i föregående kapitel. Särskild vikt läggs vid att jämföra vad som i studien kallas utifrånperspektivet och inifrånperspektivet. I ett separat avsnitt diskuteras, med avstamp i resultatet i studiens tidigare delar, möjligheter och utmaningar för Sverige.

### 4.1 Framtiden för GSFP – roll, framtidsfrågor och ledarskap

När det gäller GSFP:s roll är den sammantagna bilden som presenteras i materialet att framtiden för GSFP kommer att handla om en civil eller integrerad civil-militär ansats. Det råder en större osäkerhet om vad den militära dimensionen ska bestå i även om den dominerande tolkningen är att GSFP ska vara ett smalare militärt verktyg, anpassat till komplexa kriser där EU kan bidra och har ett tydligt mervärde. När det gäller relationen EU-NATO så är det i grova drag två olika synsätt som förmedlas: Å ena sidan finns de som ser framför sig, och också förespråkar, en tydlig arbetsfördelning mellan EU och NATO där komplementära roller intas. Å andra sidan finns de som intar en mer pragmatisk syn och hävdar att det i praktiken bara finns en uppsättning styrkor och en begränsad penningkassa. Organisationerna är med detta synsätt ömsesidigt förstärkande men har inte nödvändigtvis olika roller och uppgifter. De som har detta synsätt sätter ofta fokus på problemen och utmaningarna – förmågebrister, besparingskrav – snarare än vilken organisation som är bäst lämpad att ta sig an dem.

Det är i sammanhanget intressant att knyta an till en av utgångspunkterna för studien som helhet och som har kommit att bekräftas genom analysen, nämligen att det inom GSFP föreligger en tydlig diskrepans mellan ambition och verklighet. Det blir tydligt att det är långt mellan å ena sidan det fullfjädrade militära instrument som genom åren har målats upp i många av de grundläggande EU-dokumenterna och å andra sidan den civila eller civil-militära aktör som GSFP i praktiken har kommit att utvecklas till. Därmed inte sagt att detta kommer att bestå för alltid. I såväl skriftliga som muntliga källor förmedlas att det i nuläget föreligger många osäkerhetsfaktorer som gör det svårt att sja om framtiden för Europas försvar. Bland dessa kan särskilt nämnas Storbritanniens framtida roll i EU, GSFP i relation till NATO, NATO efter Afghanistan och USA:s engagemang för Europas säkerhet. Samtliga är faktorer som i allra högsta grad påverkar förutsättningarna för GSFP men där utvecklingen ännu är höljd i dunkel.

När det gäller vilka GSFP:s framtidsfrågor är så föreligger i många avseenden en slående enighet i underlaget som helhet. Framtiden går via vad som kan sammanfattas i *comprehensive approach, pooling and sharing*, mindre samarbeten och intern koordinering. Resonemangen känns igen sedan tidigare. Studien har emellertid visat att det i åtminstone ett avseende föreligger en tydlig diskrepans i resonemangen mellan utifrånperspektivet och inifrånperspektivet, dvs. mellan forskare och länder. Skillnaden, som handlar om hur GSFP:s framtid ska formis och stakas ut, är särskilt påtaglig mellan forskare och medlemsstaternas representanter i Bryssel.

De omfattande strategidiskussioner och framåtblickande visioner som forskarna efterlyser, tycks inte medlemsstaternas representanter tro på – även om de inte blundar för att de kan behövas. Detta gäller såväl GSFP i stort som vad gäller Europeiska rådet mer specifikt. Denna diskrepans är samtidigt mindre uppenbar sett till de icke-papper som har beaktats i studien. En förklaring till detta är att dessa underlag är politiska inspel och att det där finns utrymme för att tänka lite vidare på ett sätt som mer liknar forskaranalyserna. Medlemsstaternas representanter i Bryssel, de som konkret har att handlägga och driva frågorna vidare, tycks däremot vara mer luttrade. Även om de i teorin ser ett behov av strategiska diskussioner intar de en pragmatisk hållning, där framtiden handlar om *babysteps* snarare än *giant leaps*. Möjligen kan en del av förklaringen också finnas i skilda tidsperspektiv där otåligheten är märkbart större hos forskarna medan medlemsstaternas representanter antar ett mer långsiktigt perspektiv och menar att utvecklingen måste få ta tid. Vad som är särskilt intressant att framhålla är att tonläget i forskaranalyserna inte ger mycket utrymme till tvekan eller valmöjlighet. En grundlig strategisk diskussion är ett måste.

Vem eller vilka som skulle kunna fungera som en samlade och pådrivande kraft för att driva projektet framåt och få länderna att våga ta sig an strategiska spörsmål får inget entydigt svar i studien. Istället har bilden av ett projekt utan tydlig motor ytterligare kommit att förstärkas. Det finns ingen självklar källa till initiativ och ledning, varken formellt eller informellt. Vare sig *Big three*, den fransk-tyska motorn eller *l'entente frugale* mellan Frankrike och Storbritannien är gångbara begrepp i sammanhanget. Det finns inte heller några självklara efterträdare vare sig på bilateral eller på regional nivå även om alla betonar vikten av att samarbeta i mindre format. Förväntningarna på EU:s institutioner är också mycket låga.

Ledarskapet kommer att vara en nyckelfråga för vad som händer med GSFP framöver. Varken det skriftliga landunderlaget eller forskaranalyserna ger några tydliga svar och de muntliga källorna är egentligen bara eniga om att Frankrike är en huvudspelare. Att landet upplevs som mer pragmatiskt än tidigare förefaller stärka denna uppfattning. Frågan är om Frankrike verkligen är berett att ikläda sig denna roll. Ingen av respondenterna tycks ifrågasätta engagemanget hos Frankrike och president Hollande trots att landet knappast har tagit på sig någon



huvudroll under senare år. Det kan också ses som talande att Frankrike valde att ingripa unilateralt i Mali i början av 2013 och inte verkade för en EU-insats.<sup>129</sup> Det ligger nära till hands att tro att Frankrike bygger sitt rykte främst på gamla meriter och att det från fransk sida handlar mer om retorik snarare än reell politik och policy. När det gäller Storbritannien, EU:s andra stora militärmakt, väljer samtliga att betona vikten av att Storbritannien stannar kvar i EU mot bakgrund av landets politiska, ekonomiska och militära tyngd. Däremot går synen isär om vilken roll som Storbritannien i realiteten kan förväntas ta på sig inom GSFP. Detta är inte minst giltigt i ett längre tidsperspektiv, då planerna på en folkomröstning om EU-medlemskapet kan komma att konkretiseras och realiseras vilket innebär att ett mått av osäkerhet omgärdar landets framtida roll.

När det gäller ledarskap är Polen och Tyskland också värda att nämna, både som enskilda länder och som del av Weimartriangeln. Polen stod under flera år för en ambitiös linje inom GSFP, vilket bl.a. kom till uttryck under landets ordförandeskap i EU 2011 men även inom Visegrad 4 samt inom Weimartriangeln. Även om landet valde att lyfta fram GSFP under sitt ordförandeskap i Visegrad 4 tidigare i år så är intrycket som ges både hos muntliga källor och i forskningsanalyser att landet i någon mån nått vägs ände i sina ambitioner och tonat ned sitt engagemang.<sup>130</sup> Vad som får sägas vara mest anmärkningsvärt, om än inte överraskande, är att Tyskland av övriga länder inte alls betraktas som en tänkbar motor för projektet. Möjligen kan detta komma att ändras om GSFP:s civila dimension blir än mer dominerande.

Mot denna bakgrund förefaller inga nya, konkreta initiativ från Weimartriangeln vara att vänta, även om icke-papper i linje med tidigare initiativ har cirkulerats inför Europeiska rådets möte i december. Dessa får emellertid betraktas som förhållandevis blygsamma både vad gäller ambitionsnivå och konkretiseringsgrad. Säkerhets- och försvarspolitiska spörsmål står dock alltså högt på triangelns agenda på en nivå som möjliggör konkreta initiativ av betydelse när drivkraft och momentum sammanfaller.

Vad gäller EU-strukturerna och deras betydelse för utvecklingen av GSFP finns flera faktorer som gör att forskare och länder avvaktar. För det första avvaktar de utvecklingen av strukturerna som sådana. Det betonas att det rör sig om unga strukturer och att arbetsfördelningen inom dessa ännu inte har mejslats ut. Det uttrycks i sammanhanget inga stora förväntningar på de utvärderingar som presenterats under året utan man tycks snarare vilja se vart utvecklingen tar vägen. För det andra finns en avvaktande hållning gällande åtminstone en av nyckelfunktionerna på området, den höge representanten.

<sup>129</sup> För mer om Frankrike och Mali se Coolsaet, Rik m.fl. (2013).

<sup>130</sup> Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013 och O'Donnel, Clara Marina (2012). För mer om polska ordförandeskapet se t.ex. Defense News den 30 juni 2011.

Medan omdömena om Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy genomgående var positiva var medlemsstaternas representanter i sina intervjuer öppet kritiska till Catherine Ashtons insats. Här beskrevs en situation där EU under flera år levt med en HR utan engagemang för GSFP. Nu inväntar man en efterträdare som förhoppningsvis kan ge GSFP ökad prioritet och fungera som en samlande kraft både inom strukturerna och mellan medlemsstaterna. I dagsläget är det oklart vem som kommer att efterträda Catherine Ashton och det återstår både att se om nästa HR kommer att ägna GSFP större intresse och om medlemsstaterna i så fall är beredda att upplåta det handlingsutrymme som behövs för att HR ska kunna agera kraftfullt och enande. Det sistnämnda är långt ifrån säkert eftersom länderna nog bevakar sitt självbestämmande på försvarsområdet. I sammanhanget är det intressant att ingen av respondenterna har berört kommissionens ordförande, José Manuel Barroso, när frågan om strukturerna och ledarskap har diskuterats. Trots kommissionens s.k. Försvarspaket och att det i forskningsanalyser ofta talas om en ökad roll för kommissionen på försvarsområdet så tycks kommissionen inte ännu betraktas som en aktör på området.

Avslutningsvis, innan fokus flyttas till Europeiska rådet om försvar kan det här vara intressant att kort återkoppla till urvalet av de fyra länder som ingår i underlaget till studien. Avsikten med studien har förvisso inte varit att göra någon detaljerad genomgång av länderna utan landanalysen har varit en metod för att kunna ge några exempel på strömningar i EU. Sammanfattningsvis ger materialet som helhet – dvs. intervjuer och icke-papper – en väl sammanhållen bild där inget land egentligen sticker ut i något avseende. Detta är intressant i sig eftersom det skulle kunna bana väg för uppgörelser och framsteg. En mer pessimistisk tolkning är emellertid att länderna väjer för de svåra frågorna och att mycket fortfarande är olöst när saker ställs på sin spets.

## **4.2 Europeiska rådet 2013 – ingen kraftinjektion för GSFP, men ett avstamp**

Såväl forskare som länder har beskrivit det kommande Europeiska rådet 2013 som ett viktigt vägskalet och ett betydelsefullt möte. Vikten av att försvarsfrågan har lyfts och att det under månader har förts diskussioner i olika forum har betonats. Precis som när det gäller GSFP:s framtid i stort skiljer sig dock tonläget markant mellan forskare och länder även i detta avseende. Skillnaden är mest tydlig mellan forskare och medlemsstaternas representanter i Bryssel, dvs. de muntliga källorna. Forskarna antar en mer dramatisk ansats och betonar att mötet är ett tillfälle som inte får gå till spillo. Det har EU inte råd med. Mötet bör utmynna i såväl konkreta resultat som strategiska, visionära målbilder. Medlemsstaternas representanter är mer försiktiga och pragmatiska. Deras beskrivningar rymmer mer av grusade förhoppningar och lågt ställda

förväntningar. De förväntar sig få konkreta resultat från själva mötet och de förhoppningar som har funnits gällande processen fram till mötet har till stor del kommit på skam.

Detta till trots infinner sig ingen känsla av omedelbar panik, på det sätt som lyser igenom i forskaranalyser. Möjligen kan detta förklaras av att medlemsstaternas representanter inte ser Europeiska rådet som slutet utan som avstamp för något nytt. Även om såväl representanter från medlemsstater som forskare uttrycker farhågor om att mötet riskerar att bli ett missat tillfälle, i ett kort tidsperspektiv, sätts hoppet till att det leder till regelbundna möten och till en process för att behålla frågan högt upp på dagordningen i EU. Detta är förvisso en utmärkt uppgift för en ny HR att ta tag i tillsammans med Europeiska rådets ordförande. För att inte tappa styrfart framstår det dock som av yttersta vikt att medlemsstaterna redan innan mötet i december reflekterar över hur detta ska realiseras och att skrivningar om detta inlemmas i slutsatserna från mötet. Vilket ska bli nästa steg efter ER 2013? Vem gör vad, när och hur?

Hur försvarsfrågan ska hållas levande och hanteras på den högsta nivån med större regelbundenhet än de femårsintervall som har varit fallet rymmer emellertid ännu en dimension värd att framhålla. Denna grundar sig i två paradoxer som framträder i studien. Det handlar för det första om att trots att GSFP:s mervärde genomgående beskrivs som den civila och/eller den civil-militära dimensionen så är det i huvudsak den militära dimensionen och försvarsindustrin som kommer att vara i fokus för det kommande mötet. När *comprehensive approach* avhandlas på 2013 års möte kommer det snarare vara i relation till det militära än något annat. För det andra, oaktat att alla källor hävdar att de i praktiken ser framför sig en ökad betoning på GSFP:s civila och/eller civil-militära dimension så pekar forskaranalyser på stora svårigheter för medlemsstaterna att få just denna dimension att fungera och att den inte ges tillräcklig prioritet i medlemsstaterna. Detta sammantaget ger att det kommande mötet i realiteten bara avhandlar en liten del av GSFP:s framtid och att det i diskussionerna om nästa steg, efter ER 2013, borde finnas utrymme för att reflektera över hur de frågor som nu faller utanför mötets direkta fokus kan hämtas upp. En fråga värd att ställa sig i anslutning till detta är huruvida det finns behov av att lansera ett Europeiskt råd med civil och/eller civil-militär inriktning. Detta skulle kunna vara ett ypperligt tillfälle för en ny HR att sätta sin prägel på frågan och aktivt driva på utvecklingen men också för intresserade enskilda medlemsstater att mejsla ut en roll på området.

### 4.3 Sverige och framtidens GSFP

När det gäller vilka förväntningar Sverige kan ha på GSFP framöver så är det viktigt att framhålla att Sverige genom åren har investerat mycket i GSFP. Av Försvarsberedningens rapport från maj 2013 framgår att GUSP, med GSFP som

en integrerad del, är ”en central del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik” och att Sverige som en av få medlemsstater har bidragit med personella resurser till alla EU:s militära och civila insatser.<sup>131</sup> Den sittande regeringen har, bl.a. i regeringsförklaringen, också understrukit vikten av att GSFP fortsätter att utvecklas: ”Vi vill också stärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU. Det är bara tillsammans vi kan klara många av de avgörande globala utmaningarna.”<sup>132</sup> Vilken riktning GSFP tar är därmed av yttersta vikt för Sverige.

Mot bakgrund av vad som har målats upp i studien är det tydligt att Sverige i större utsträckning måste förhålla sig till de förutsättningar som råder idag snarare än de ambitioner som genomsyrar fördragen. Detta är en situation som förtjänar reflektion och analys. Vilken väg vill Sverige se för sitt militära engagemang? Svaret är inte per automatik bundet till någon specifik organisation utan det finns ett växande behov av en öppen diskussion. Den strategiska diskussion som forskare efterlyser på europeisk nivå må framstå som en alltför stor utmaning för 28 länder, men bör vara mer hanterbar på nationell nivå. Försvarsberedningen och det kommande försvarspolitiska inriktningsbeslutet kan vara en naturlig del i detta. Även det underlag som har tagits fram inom ramen för EGS, the European Global Strategy, skulle kunna utgöra en grund för denna diskussion.

Det är också viktigt att påminna sig om att Sverige, tillsammans med Finland, länge sågs som en av de drivande krafterna bakom den civila dimensionen av GSFP och bl.a. har lanserat gemensamma förslag om hur EU bör utvecklas för att hantera civila kriser. Under det svenska ordförandeskapet 2009 var detta också en av de prioriterade frågorna och flera beslut togs för att stärka den civila krishanteringsförmågan.<sup>133</sup> Mot denna bakgrund har Sverige ett engagemang att bygga vidare på och ett intresse att bevaka. Om viljan finns bör Sverige även fortsättningsvis kunna spela en central roll på detta område och följaktligen ha en möjlighet att påverka den dimension av GSFP som idag spås ha mest livskraft och framtidsutsikter. I praktiken skulle detta kunna ta sig uttryck i att Sverige för upp någon civil fråga på ER 2013 eller driver på för att ett ER med fokus på den civila dimensionen av GSFP genomförs. Mot bakgrund av den paradox som beskrivits ovan – dvs. trots den ökade betoningen på GSFP:s civila och/eller civil-militära dimension så ges den inte tillräcklig prioritet i medlemsstaterna – framstår det också som viktigt att några länder nu visar på goda exempel och bygger upp strukturer för att kunna bidra mer effektivt till den civila dimensionen.

---

<sup>131</sup> Försvarsdepartementet, Vägval i en globaliserad värld, Försvarsberedningen, Ds 2013:33, s. 61 och s. 68.

<sup>132</sup> Regeringen, Målen för svensk utrikespolitik, ur Regeringsförklaringen den 18 september 2012.

<sup>133</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:174 s. 36-37. För mer om Sverige och Finland i EU se exempelvis Utrikesministeriet Finland (2002).

Långsiktigt skulle siktet kunna vara inställt på att inom EU nå en civil-militär överenskommelse på den högsta politiska nivån. I sammanhanget kan det vara värt att anknyta till den FOI-studie som nämndes i inledningen, ”Europas säkerhet och försvar i en ny tid”. Där konstaterades att en bred St Malo 2-överenskommelse mellan Frankrike, Tyskland och Storbritannien, ter sig högst osannolik. Mot bakgrund av de resonemang som förts ovan om en arbetsfördelning mellan EU och NATO kan man dock inte helt förkasta idén om att vi kan hamna i ett läge där de tre länderna enas om en ny och moderniserad, men mer begränsad St Malo-uppgörelse. Denna skulle ha fokus på EU som civil aktör. Betydelsen av en sådan uppgörelse bör inte underskattas utan skulle kunna ge ny energi åt GSFP.

Ur svenskt perspektiv framstår det som synnerligen viktigt att Storbritannien stannar i EU – dels är landet ofta en allierad i många frågor såsom frihandel och den inre marknaden, dels är landet med sin militära styrka en avgörande faktor för GSFP:s fortsatta livskraft. Det kan därför vara värt att framhålla att den civila/civil-militära dimensionen, som anses vara GSFP:s sanna mervärde i brittiska ögon, kan vara ett medel för att underlätta för Storbritannien att fortsatt involvera sig i GSFP och därtill motivera sitt engagemang på hemmaplan.

Avslutningsvis, Europeiska rådet om försvar kommer inte att bli den kraftinjektion för GSFP som många forskare och medlemsstaternas representanter i Bryssel hoppades på när mötet lanserades 2012. Därmed inte sagt att det behöver bli ett misslyckande. Under förutsättning att mötet blir något regelbundet återkommande så kan de små förväntade resultaten betraktas som värda att bygga vidare på i avvaktan på att fler pusselbitar faller på plats och förutsättningarna för försvarsfrågor i Europa klarnar.

## Bilaga Europeiska rådet om försvar

I slutsatserna från Europeiska rådets möte den 13-14 december 2012 noterades att Europeiska unionen i dagens föränderliga värld förväntas ta ökat ansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet i syfte att garantera medborgares säkerhet och främja sina intressen. Vidare underströks bl.a. vikten av att öka effektiviteten i den gemensamma säkerhet- och försvarspolitik och att medlemsstaterna står beredda att leverera framtidsorienterad kapacitet, både på det civila och på det militära området. Mot denna bakgrund presenterades tre frågeområden – även benämnda de tre korgarna – som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet inför Europeiska rådets möte om försvar i december 2013.

De tre korgarna inkluderar följande:

**Att öka GSFP:s effektivitet, synlighet och genomslag genom att**

- vidareutveckla den övergripande strategin för konfliktförebyggande, krishantering och stabilisering, bland annat genom att utveckla förmågan att bemöta nya säkerhetspolitiska utmaningar,
- förstärka EU:s förmåga att snabbt och effektivt sätta in rätt civil och militär kapacitet och personal i hela spektrumet av krishanteringsinsatser.

**Att förbättra utvecklingen av försvarskapacitet genom att**

- identifiera befintliga överskott och kapacitetsbrister och prioritera framtida krav på europeisk civil och militär kapacitet,
- underlätta ett mer systematiskt och långsiktigt europeiskt försvarssamarbete, bland annat genom "sammanslagning och gemensamt utnyttjande" av militär kapacitet och i detta sammanhang systematiskt från början överväga samarbete när det gäller medlemsstaternas nationella försvarsplanering,
- underlätta synergier mellan bilaterala, subregionala, europeiska och multilaterala initiativ, bland annat genom EU:s "sammanslagning och gemensamma utnyttjande" och NATO:s "smarta försvar".

**Att stärka Europas försvarsindustri genom att**

- utveckla en mer integrerad, hållbar, innovativ och konkurrenskraftig industriell och teknologisk bas för det europeiska försvaret,
- utveckla större synergier mellan civil och militär forskning och utveckling och, särskilt genom ett effektivt genomförande av direktiven om offentlig upphandling och om överföringar inom EU,

främja en välfungerande försvarsmarknad som är öppen för små och medelstora företag och som drar nytta av deras bidrag.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Europeiska rådet (2012).

# Källförteckning

## Skriftliga källor

Barcikowska, Anna (2013), "Securing the future of European defence", EUISS Issue alert nr 25 July 2013,  
[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\\_Defence.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_Defence.pdf)

Biscop, Sven, Coelmont, Jo (2011), "Europe deploys towards a civil-military strategy for CSDP", Egmont paper 49, June 2011

Biscop, Sven (2012), "EU Grand Strategy: Optimism is Mandatory", Egmont Security Policy Brief 36, July 2012

Biscop, Sven (2013), "Pool it, Share it, Use it: The European Council on defense", Egmont Security Policy Brief 44, March 2013

Burke, Edward (2012), "Europe's External action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy", CER Policy brief, July 2012

Coelmont, Jo (2012), "An EU Security Strategy: an attractive narrative", Egmont Security Policy Brief, March 2012

Coolsaet, Rik, Biscop, Sven, Coelmont, Jo (2013), "Mali: another European intervention without the EU?", Egmont Security Policy Brief 12, January 2013

Declaration of the V4 Foreign Ministers "For a More Effective and Stronger Common Security and Defence Policy", Bratislava, 18 April 2013  
<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>

de Durand, Etienne (2011) "Vers la fin des interventions?" s. 55-57 under rubriken "Sécurité et défense" i RAMSES 2012 Les Etats submergés?, de Montbrial, Thierry, Moreau Defarges, Philippe (eds)

Defense News den 30 juni 2011 "Poland Presidency Focus: EU Civil-Military Policy"

de France, Olivier, Witney, Nick (2013), "Europe's strategic cacophony", ECFR Policy Brief 77, April 2013

de Montbrial, Thierry, Moreau Defarges, Philippe (eds) (2011), Les Etats submergés?, RAMSES 2012, Rapport annuel de l'IFRI

ECFR, "The European Foreign Policy Scorecard 2013",  
[www.ecfr.eu/scorecard/2013](http://www.ecfr.eu/scorecard/2013)

EEAS, European Security Strategy, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy/>



EEAS, Review 2013, July 2013,

[http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eas_review_en.pdf)

EU-kommissionen, Towards a more competitive and efficient defence and security sector, meddelande av den 24 juli 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-734\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-734_en.htm)

Europeiska rådet (2012), EUCO 205/12, Slutsatser – den 13-14 december 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/sv/ec/134356.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ec/134356.pdf)

Europolitics den 5 september 2011 ”Italy and Spain join ‘Weimar initiative’”

Forsström, Anna, Sundberg, Anna, Winnerstig, Mike (2013) Europas säkerhet och försvar i en ny tid – Ökat ansvar och krympande resurser, mars 2013 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut) FOI-R--3647—SE

Försvarsdepartementet, Vägval i en globaliserad värld, Försvarsberedningen, Ds 2013:33, den 31 maj 2013

Gilli, Andrea (2012) ”After austerity: future for Europe’s defence industry”, EUISS Policy brief nr 8 den 29 november 2012

Gowan, Richard (2012), ”The case for co-operation in crisis management”, ECFR Policy brief, June 2012

Grant, Charles (2012), ”Burma: An EU foreign policy success”, CER Insight den 23 augusti 2012

Grant, Charles (2013), ”The European External Action Service”, CER Article den 15 mars 2013

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

Howorth, Jolyon (2012) ”CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?”, Egmont Security Policy Brief, nr 35, July 2012

Italian Position Paper, Possible deliverables for the European Council on Defence – Dec 2013, 12 June 2013

Jehin, Olivier (2011), ”L’Europe introuvable” s. 119-121 under rubriken ”Europe” i RAMSES 2012 Les Etats submergés?, de Montbrial, Thierry, Moreau Defarges, Philippe (eds)

Kempf, Olivier (2012) ”À Chicago, une Alliance discrète” s. 126-129 i RAMSES 2013 Gouverner aujourd’hui?, de Montbrial, Thierry, Moreau Defarges, Philippe (eds)

Kempin, Ronja (2013) "Goldene Hochzeit in Katerstimmung", SWP, Januar-Februar 2013

Lang, Kai-Olaf, Schwarzer, Daniela (2011), "Consolidating the Weimar Triangle", SWP Comments 30, Oktober 2011

Major, Claudia (2012), "Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union – Stand und Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik", SWP-studien 2012/S 22, Oktober 2012, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S22\\_mjr.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S22_mjr.pdf)

Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain (Weimar+), Paris den 15 november 2012

Ministry of Defence den 23 januari 2012 "European Defence and Security 2012", Speech delivered by Minister for International Security Strategy at Chatham House, London on Monday 23 January 2012, <https://www.gov.uk/government/speeches/2012-01-23-european-defence-and-security-2012>

Missiroli, Antonio (2012), "A noble prize", EUISS Analysis den 7 december 2012

Missiroli, Antonio (2013), "Strategic foresight – and the EU", EUISS Issue-brief 13 den 20 februari 2013

Missiroli, Antonio (ed.) (2013), "Enabling the future – European military capabilities 2013-2025, EUISS Report nr 16, May 2013, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_16.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf)

More Europe – More from Europe, more to Europe, an Italian proposal for further common work with like-minded European partners in view of the expected 2013 European Council's session on defence matters (a MFA/MOD document)

Mölling, Christian (2013), "Wege aus der europäischen Verteidigungskrise", SWP-studien 2013/S 08, April 2013

Non-paper by Italy, Lithuania, the Netherlands and Poland on further efforts aimed at a broader transatlantic relationship and EU-NATO strategic partnership during the Lithuanian Presidency of the Council of the EU

Non-paper Road to European Council in December 2013 – defence issues: Common vision for European defence cooperation, Finland, den 11 november 2012

Non-paper Strengthening the European External Action Service, Ministries of Foreign Affairs of Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Italy,

Latvia, Luxembourg, Netherlands, Poland, Slovakia, Spain, Sweden, den 1 februari 2013

Nordberg, Johan (2013) EU-kommissionens försvarspaket – Konsekvenser för försvarssamarbeten i Europa, FOI Memo 4268, den 17 oktober 2013 FOI

O'Donnel, Clara Marina (2012), "Poland's U-turn on European defence: A missed opportunity?", CER Policy brief, den 9 mars 2012

O'Donnell, Clara Marina (2013), "Time to bite the bullet on European defence", CER Insight, den 1 februari 2013

Perruche, Jean-Paul (2011), "Which strategy for CSDP?", Egmont Security Policy Brief, nr 26, June 2011

Pertusot, Vivien (2011), "Bruxelles ou l'Europe? Le multilatéralisme à l'épreuve", i RAMSES 2012 Les Etats submergés?, de Montbrial, Thierry, Moreau Defarges, Philippe (eds)

Pertusot, Vivien (2012), "Union européenne: risque d'orages" s. 90-93 under rubriken "Europe" i RAMSES 2013 Gouverner aujourd'hui?, de Montbrial, Thierry, Moreau Defarges, Philippe (eds)

Regeringen, Målen för svensk utrikespolitik, ur Regeringsförklaringen den 18 september 2012, <http://www.regeringen.se/sb/d/15727/a/199490>

Regeringens skrivelse 2009/10:174 Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd andra halvåret 2009, den 31 mars 2010

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

Utrikesministeriet Finland (2002), "Finlands och Sveriges utrikesministrar: Djupare solidaritet i kampen mot nya hot", den 18 december 2002, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=58519&contentlan=3&culture=sv-FI>

Valasek, Tomas (2012), "Prospects for deeper Visegrád defence collaboration", CER, den 1 aug 2012

Witney, Nick (2013), "Where does CSDP fit in EU foreign policy?", ECFR Policy paper, den 13 februari 2013, <http://www.notre-europe.eu/media/csdpforeignpolicy-witney-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok>

### **Muntliga källor**

Intervju Chatham House, London september 2012 (Intervju gjord inom ramen för tidigare studie.)

Intervju Finlands EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

Intervju Nederländernas EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

Intervju Polens EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

Intervju Sveriges EU-representation Bryssel den 15 maj 2013

Telefonintervju Italiens EU-representation Bryssel den 11 juni 2013



EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) betraktas i dagsläget av många som urholkad och splittrad. Den finansiella krisen, försvarsbudgetnedskärningar, USA:s tal om ombalansering och ökade krav på Europa att ta ansvar har gjort kontrasten mellan ambitioner och resultat än större. Någon enighet om vart GSFP är på väg bland de tre stora militärmakterna i EU – Storbritannien, Tyskland och Frankrike – tycks heller inte vara i sikte inom den närmsta framtiden.

I denna rapport förmedlas, analyseras och jämförs olika perspektiv på vart GSFP är på väg, såväl i ett längre som i ett kortare tidsperspektiv inför Europeiska rådets möte i december 2013. I studien ges en överblick av den europeiska forskardebatten om EU:s framtid inom säkerhet och försvar. Vilken roll bör GSFP ha framöver och hur kan GSFP drivas framåt? Vilken roll kan Europeiska rådet om försvar spela? Studien belyser också fyra medlemsländers linje i olika utvalda frågor – Finland, Polen, Nederländerna och Italien. Utifrån det samlade resultatet analyseras slutligen möjligheter och utmaningar för Sverige att förhålla sig till inför Europeiska rådets möte om försvar i december 2013 men också när det gäller GSFP:s utveckling i stort.