

Militärt tänkande – EU-perspektivet?¹

av *Krister Andrén*

Résumé

The territorial defence of the EU Member States is largely handled nationally and within the Nato alliance. The EU Common Security and Defence Policy (CSDP) only covers crisis management tasks outside of the territories of the EU Member States. An EU perspective on current military thinking is therefore not particularly meaningful. This article provides a short overview of the current European defence development. Although the total defence expenditures of the EU Members States are still only exceeded by the United States, the military potential of Europe is rapidly diminishing in relation to the rest of the world. The defence of most of the EU Member States is therefore today more than ever dependent on the United States. The growing military asymmetries have so far been overshadowed by the persistent economic crisis. However, in December 2013 the agenda of the European Council included security and defence issues for the first time since 2009. It remains to be seen to what extent the current Russian military aggression towards Ukraine will be a catalyst for reversing the long-term trends in European military capability development.

RUBRIKEN SOM ORGANISATÖRERNA av vintersymposiet satt på mitt bidrag, ”Ett EU-perspektiv /på militärt tänkande/” är i sig intressant. Den avspeglar en vanlig föreställning om EU som en stormakt som låter sig jämföras med traditionella stormakter.

EU är i kraft av sina medlemsstaters samlade ekonomiska styrka självklart en maktfaktor inom de många områden där staterna valt att agera tillsammans. EU är emellertid något helt annat än en nationalstat. Att jämföra EU med stormakter som är nationalstater blir därför ofrånkomligen missvisande. EU bör värderas utifrån vad det är och aspirerar på att vara, ett unikt, långtgående och institutionellt väl förankrat samarbete mellan 28 europeiska demokratiska stater av mycket varierande storlek. Ett samarbete som innebär att medlemsstaterna inom en lång rad viktiga områden underordnat sig gemensamma över-

statliga regler och lagar. Arton av tjuugoått medlemsstater ingår också i Euroområdet.

Den militära försvarsdimensionen tillhör emellertid inte de områden, där medlemsstaterna valt att agera tillsammans annat än i mycket begränsade avseenden. Sedan femton år har ett säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete etablerats inom vad som nu kallas den Gemensamma Säkerhets och Försvarspolitik (CSDP), men detta avser enbart krishanteringssamarbete utanför EU-staternas territorier. Det handlar däremot inte om försvaret av EU-staternas eget territorium. Den europeiska säkerhetsstrategin från 2003, uppdaterad 2008, handlar om den breda framtida hotbilden mot europeisk säkerhet, inte om militära hot mot EU området. Säkerhetsstrategi är en missvisande rubrik på dokumentet som är en inventering av hot, risker och gemensamma säkerhetsintressen.

Det militära försvaret av Europa har sedan över sextio år i allt väsentligt hantrats inom försvarsalliansen NATO tillsammans med USA, Kanada och Turkiet. 22 av 28 EU-stater, vilka tillsammans representerar 95 % av EU:s befolkning, är medlemmar av Nato.

Den militära dimensionen har alltså en liten plats i det samlade EU-samarbetet. Allt som allt finns några hundra officerare och civila tjänstemän i EU:s Brysselbyråkrati som hanterar militära frågor. Det kan jämföras med de omkring trettio tusen tjänstemän som finns totalt. Fokus i CSDP-arbetet ligger på pågående och framtida operationer samt på samarbete om förmågeutveckling. Alla militära resurser liksom alla beslut om förmågeutvecklingen står dock under de enskilda medlemsstaternas nationella kontroll.

CSDP växte fram i slutet av 1990-talet som en reaktion mot Europas oförmåga att hejda våldet i det sönderfallande Jugoslavien. När EU genom operation ALTHEA i december 2004 tog över ansvaret för säkerheten i Bosnien efter NATO uppgick EU-insatsen till omkring 7 000 man. ALTHEA har varit EU:s i särklass största krishanteringsoperation. Den pågår alltså, men kräver idag dessbättre bara omkring 600 man. Under de snart femton år som gått sedan CSDP lanserades har ett trettiotal militära och civila operationer igångsatts. Just nu pågår tolv civila missioner och fyra militära operationer. En femte förbereds i Centralafrikanska Republiken.

Mycket har hänt sedan CSDP etablerades. Natos roll som den främsta militära krishanteringsorganisationen vid sidan av FN har konsoliderats och krishantering är nu sedan många år en formellt erkänd huvuduppgift. Sedan 2010 har Frankrike återinträtt i Natos integrerade militära

samarbete och axlar nu tunga ledningsuppgifter, vilket innebär att alla EU:s större stater nu fullt ut medverkar. EU-staternas krishanteringsinsatser har under 2000-talet haft sin tyngdpunkt i NATO:s krishanteringsinsatser i Kosovo, Afghanistan och Libyen. Nivån låg ända till avvecklingen av ISAF i Afghanistan inleddes på omkring fyrtio tusen man, vilket innebar en storleksordning som ganska väl motsvarade det Headline Goal, som EU formulerade i Helsingfors för femton år sedan.

Huvuddelen av EU:s krishanteringsinsatser är civila och tyngdpunkten läggs framöver allt på sammansatta insatser, där EU:s alla verktyg kan engageras mot ett gemensamt mål, det som kallas *Comprehensive Approach*. Den efter Lissabonavtalet skapade utrikestjänsten, European External Action Service (EEAS), ledd av den höge representanten Cathrine Ashton (tillika vice ordförande i kommissionen), har haft som en huvuduppgift att få Comprehensive Approach att utvecklas från teori till praktik. Det har varit en svår uppgift som tagit lång tid, men ansträngningarna börjar nu avsätta resultat. Att uppgiften är svår inser var och en som försökt få olika myndigheter och organisationer att verka mot samma mål inom ett land. Det handlar inte minst om att bygga en samarbetskultur.

Efter mycket ifrågasättande har EEAS, och inte minst Ashton personligen, under 2013 skördat ett par betydande framgångar. I april lyckades EU få Serbien och Kosovo att komma fram till ett avtal och i slutet av året spelade EU och Ashton också en avgörande roll för överenskommelsen med Iran.

EU:s styrka ligger alltså till allra största delen på andra plan än det militära. Det uttrycktes kortfattat och väl av EU-presidenten Herman van Rompuy vid

den stora säkerhetspolitiska konferensen i München i januari i år.

The biggest carrot is a way of life; our biggest stick is a closed door.

EU:s stora uppgift har varit och är att bygga en varaktig fred i det Europa som under det senaste seklet härjats av två förödande storkrig. Det är en roll som tyvärr alltför ofta glöms bort i den kortsiktigt inriktade politiska debatten, men som inte desto mindre är viktig att ständigt lyfta fram. Att den icke-militära makten dessvärre har sina klara begränsningar mot en motpart som är beredd att ta till militära medel är obestridligt och det understryker den fundamentala roll som den transatlantiska militäralliansen fortsätter att ha för Europas säkerhet och stabilitet.

Huvudkonklusionen av detta inledande resonemang är därmed att det idag knappast är inom ramen för EU vi har anledning att tala om ett europeiskt perspektiv på den militär-strategiska utvecklingen.

Där skulle alltså mitt inlägg kunna sluta, men jag väljer istället att nu vidga perspektivet till europeisk försvarsutveckling och militär förmåga frikopplat från EU.

Europeisk försvarsutveckling

Europeisk militär förmågeutveckling befinner sig i en kritisk period. Den övergripande bilden är tydlig. Förmågeutvecklingen befinner sig i en lång utförsbacke, som går på tvärs mot utvecklingen i den omgivande världen. Trots att de europeiska ländernas samlade militära anslag fortfarande ligger långt över alla andra stater utom USA, så är Europas militära marginalisering inte en risk utan alltmer ett faktum.

Vid en försvarsekonomisk betraktelse kan bilden vid första påseende förefalla robust. EU-staternas samlade försvarsutgif-

ter är visserligen långt mindre än hälften av USA:s men är fortfarande mycket högre än alla andra stater. Men skenet bedrar i flera avseenden.

Det första är dynamiken. Så sent som 2006 låg EU-områdets samlade anslag i nivå med summan av de sex stater som utanför Europa och USA hade de högsta försvarsanslagen, d v s Ryssland, Kina, Japan, Saudiarabien, Indien och Brasilien (enligt SIPRI). Idag åtta år senare är bilden radikalt förändrad. Rysslands och Kinas satsningar har ökat snabbt, medan EU:s har minskats. Resultatet är att Ryssland och Kina 2014 tillsammans satsar mer än EU. Kinas försvarssatsning kommer om nuvarande trender fortsätter att passera EU:s inom ett fåtal år och Rysslands satsning kan om några år ligga på halva EU:s nivå. Inom EU har de samlade försvarsutgifterna minskat med ungefär 20 % sedan 2006. Andelen av BNP som satsas på försvar har fallit kraftigt inom hela EU. Genomsnittet var 2011 1,55 %. Som jämförelse var USA:s nivå då ungefär 4,3 %. Sveriges andel var då 1,12 %, vilket var lägst i Norden. Den ekonomiska krisen har naturligtvis varit en starkt pådrivande kraft. Någon förändring är ännu inte i sikte. Konsekvenserna av en fortsatt stagnation känner vi väl i Sverige – fortsatta reduktioner.

EU:s samlade försvarsutgifter ligger fortfarande väsentligt över Rysslands, men den europeiska satsningen är splittrad. Diagrammet nedan visar hur EU:s satsning fördelas mellan medlemsstaterna. Ett par förhållanden är särskilt viktiga att notera. De tre största staterna dominerar, följda av de övriga gamla Nato-medlemmarna i västra Europa. Frankrike, Storbritannien och Tyskland står tillsammans för över 60 % av de samlade försvarsutgifterna. Ser vi till materielinvesteringar liksom forskning och utveckling (FoU) blir dessa stater

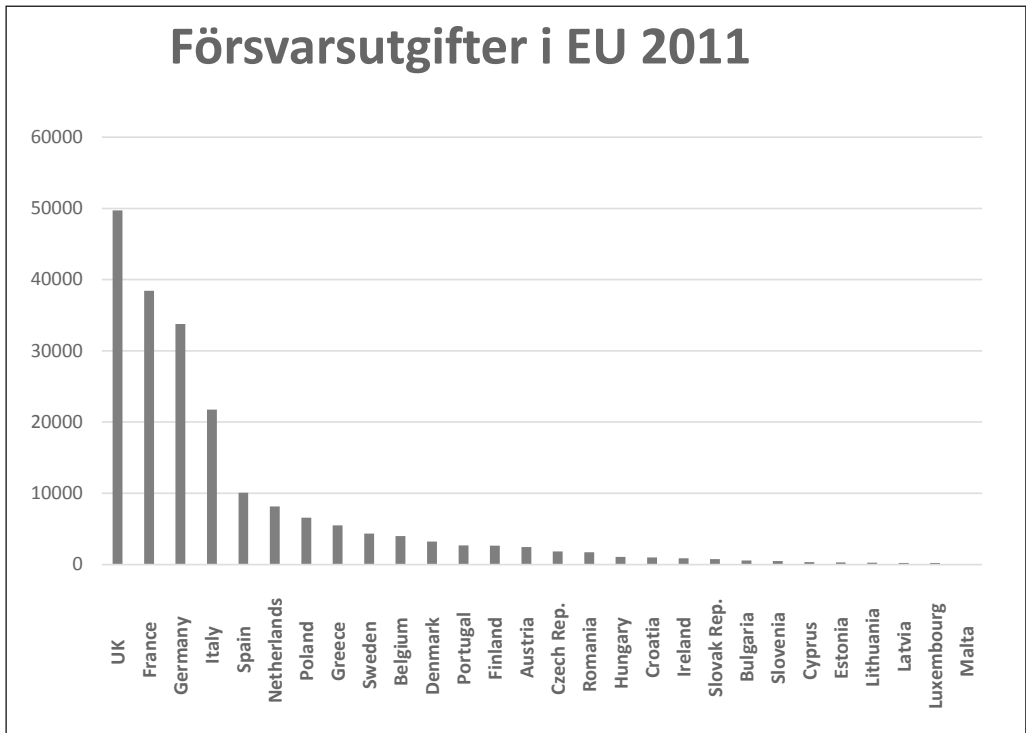


Diagram 1: Försvarsutgifter inom EU 2011 uttryckt i Euro (EDA statistik).

roll än tydligare. Vad gäller FoU står de tre stora för över 90 %! I öster är det mycket tunt. De nya medlemsstaterna i Central- och Östeuropa står för en försvinnande liten del. Kontrasten mot Rysslands växande förmåga ger anledning till eftertanke och oro. Detta illustreras av kartbilden som i ungefärliga termer beskriver försvarssatsningarnas storlek och geografiska fördelning.

Summan av de tre största EU-staternas förmågor överskattas betydligt vid en enkel summering. En betydande duplicering såväl vad avser förmågor som försvarsindustriell kapacitet innebär att den samlade militära förmåga som till sist blir resultatet är långt mindre än vad den ekonomiska satsningen indikerar. Mycket kraft går bort på vägen.

Den europeiska försvarsmyndigheten EDA jämför varje år vad EU:s medlemsstater och USA faktiskt producerar inom försvarsområdet och det är en tankeväckande läsning. Trots att EU-staterna har tio procent mer militär personal har USA fyra gånger fler i insatser ("deployed"). Under 2011 investerade USA nästan fyra gånger mer i ny materiel än EU-staterna och investeringarna i forskning och utveckling av framtidsförmågor i Europa är ungefär en sjundedel av USA:s. Beaktar vi den kraftsplittrande europeiska dupliceringen blir skillnaderna än större. Nettoeffekten torde vara att den amerikanska FoU satsningen är mer än tio gånger större än den europeiska. Resultatet kan vi avläsa i en permanent europeisk brist på en lång rad kritiska moderna förmågor och i ett växande tekno-

logiskt gap. Europeiska bristområden i vitala kapaciteter som underrättelseförmåga, precisionsvapen och lufttänkingsförmåga, vilka identifierades för mer än tio år sedan, är fortfarande inte åtgärdade. Det illustrerades tydligt under Libyenoperationen för två år sedan.

Vad betyder då detta framöver?

Läget inför 2020-talet inger oro. Den obekväma verkligheten är att Europas beroende av USA:s militära förmågor stadigt ökar, trots all retorik om Europas vilja att kunna spela en större roll. Natos Artikel 5-garantier bygger idag mer än någonsin på USA:s förmågor, inte bara inom kärnvapenområdet. EU och Nato behöver möta denna utmaning tillsammans, men det är och förblir i grunden mer en europeisk än en gemensam transatlantisk utmaning. Eftersom inte bara militära, utan också vitala ekonomiska, industriella och arbetsmarknads-mässiga intressen berörs måste problemet hanteras i Europa och EU:s roll är då helt central.

Utmaningarna är stora och långsiktiga. Det är de största EU-staternas splittring och duplicering som i stor utsträckning styr och begränsar effektiviteten i den samlade europeiska försvarssatsningen. Problemens lösning är alltså i stor utsträckning beroende av Frankrikes, Tysklands och Storbritanniens politiska vilja. Det innebär givetvis inte att de övriga ländernas inriktning är oviktig. Stärkt samarbete liksom långtgående rollspecialisering är helt avgörande för att de små ländernas försvarsmakter ska kunna förbli relevanta.

Den politiska medvetenheten om utmaningarna har utan tvekan vuxit under de senaste åren och det Europeiska Rådet, d v s EU:s stats- och regeringschefer, ha-

de i december förra året för första gången på många år de långsiktiga europeiska försvarsfrågorna på sin agenda. Positivt var inte minst att uppmärksamheten riktades mot förmågeutvecklingen i hela dess bredd och mot den samlade europeiska försvarsteknologiska och industriella basen. Perspektivet var alltså inte begränsat till CSDP.

Jag avslutade mitt inlägg genom att återvända till bilden av de splittrade europeiska försvarssatsningarna och gjorde det genom att tillfoga ett tankeväckande citat av den ryske säkerhetspolitiska analytikern, Sergei Karaganov.

In reality, Europe is becoming a defenceless continent. [...] Without America the Europeans will be left naked and defenceless, because except for Britain, they have no armed forces to speak of.

Min slutsats var att det europeiska svaret liksom tidigare främst behöver underbyggas genom en stark EU-sammanhållning och genom ett fortsatt robust transatlantiskt samarbete!

Sedan vintersymposiet i början av februari har den europeiska säkerhetspolitiska miljön genomgått extremt snabba förändringar. Säkerhets- och försvarspolitikerna har därigenom hamnat i den europeiska politikens fokus på ett helt annat sätt än vad som förutsågs vid Europeiska Rådets möte i december. EU:s fortsatta politiska och ekonomiska attraktionskraft har åter demonstrerats genom den ukrainska revolution som kulminerade i avsättningen av president Janukovyjtj och Ukrainas nya närmande till EU. Samtidigt har den efterföljande ryska militära annekteringen av Krimhalvön med brutal tydlighet blottställt de militära obalanserna i det europeiska säkerhetsbygget. Annekteringen representerar nu ett öppet ryskt avståndstagande från den europe-



Diagram 2: Försvarsutgifternas geografiska fördelning 2011 (streckade cirkeln indikerar rysk planerad försvarssatsning cirka 2020)

iska säkerhetsordning som etablerades efter det kalla kriget.

Såväl Nato som EU står inför omedelbara säkerhetspolitiska utmaningar som få förutsåg för ett par månader sedan. Det är när detta skrivs för tidigt att dra mer bestämda slutsatser om den fortsatta utvecklingen, men det mesta talar för avgörande trendbrott i den europeiska försvarsutveckling som ovan beskrivits. Någon enkel väg framåt finns givetvis inte. De nationella särintressena förblir starka och olika. USA:s fortsatt vitala roll för europeisk säkerhet och stabilitet framstår i all sin

tydlighet, samtidigt som Tysklands vägval också får en avgörande roll.

Författaren är f.d. överingenjör, var 2009-2012 rådgivare till ordföranden i EU:s militärkommitté general Håkan Syrén och är ledamot av KKrVA.

Not

1. Artikeln är en något överarbetad version av författarens inlägg vid Akademiens vinter-symposium den 12 februari 2014.