



...informationsrapporten

## UTFORMNINGEN AV EU:s STRATEGISKA KOMPASS

Av Ronan LE GLEUT, fransmän bosatta utanför Frankrike, Republikanska gruppen, Hélène CONWAY-MOURET, fransmän bosatta utanför Frankrike, Socialistgruppen, Ekologerna and Republikanerna, rapportörer, och Pascal ALLIZARD, Calvados, Republikanska gruppen, Nicole DURANTON, Eure (Normandie), Demokratiska, Progressiva och Oberoende samlingsgruppen, Philippe FOLLIOU, Tarn (Occitanie), Förenade Centristgruppen och Pierre LAURENT, Paris (Île-de-France), Republikanska kommunistgruppen, medborgare och ekolog, senatorer förknippade med utfrågningarna.

### 1. EN STRATEGISK KOMPASS FÖR ETT FRITT OCH STARKT EUROPA

Början av detta sekel kännetecknas av uppkomsten av nya hot – jihadister, cyberkrigföring, rymdrelaterade hot och "hybrida" hot. Dessa har uppkommit genom initiativ av medelstora makter som vill destabilisera situationen i världen – Turkiet och Iran – och genom den stora konjunkturuppgången i Kina som lett till att landet är på väg att hota USA:s *ledarskap* i världen. De nya hotens fokus på den asiatiska kontinenten kommer sannolikt att leda till ett ifrågasättande av Natos prioritering av säkerheten på det europeiska territoriet.

Emellertid **blir åtgärder inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) mer och mer sällsynta**. EU:s medlemsstater är förvisso överens om behovet av att göra mer på det kollektiva planet. Men de kämpar hela tiden för att vara mer precisa och operativa i ett område av suveränitet som kräver enhällighet, där interventioner och investeringar är dyra och där Nato, på den östra flanken, ses som den enda tillförlitliga resursen.

#### A. EN KOMPASS UTFORMAD FÖR ATT FÖRA SAMMAN ANALYSERNA

För att återuppliva ett konstruktivt samtal om EU:s säkerhet föreslog Tyskland 2019 att utveckla en **"strategisk kompass"**, en slags vitbok för EU:s säkerhet och försvar, något som vi hade rekommenderat att i rapporten "Europeiskt försvar, utmaningen med strategisk självständighet"<sup>1</sup>. Detta arbete, som inleddes under det tyska ordförandeskapet i EU det andra kvartalet 2020 och som ska avslutas under det franska ordförandeskapet, det första kvartalet 2022, **organiserar utbyten mellan experter och ledarrepresentanter i alla medlemsstater i en oöverträffad skala**. Det började med en **hotanalys** baserad på bidrag från medlemsstaternas underrättelsetjänster. Arbetet slutfördes i slutet på 2020 av den Europeiska utrikestjänsten, hemligstämplades, och är **inte politiskt erkänd**, något som bidragit till att man kunnat undvika att prioritera hot som uppfattats väldigt olika av olika länder.

Utifrån detta **organiserades sedan diskussionen runt 4 "korgar": "krishantering" och "motståndskraft" avseende målen, "kapacitet" och "partnerskap" avseende medlen**. Den **strategiska reflektionen** som därmed utvidgas till att omfatta resiliens och partnerskap syftar till att besvara **hoten på en bred front**. I texterna undviker man uttryckligen begrepp som den "strategiska självständigheten" och EU:s "suveränitet", då det är termer som fortfarande irriterar vissa medlemsstater. På grundval av staternas bidrag kommer den Europeiska utrikestjänsten att ta fram en sammanfattning under det andra kvartalet 2021, då den slutliga politiska diskussionen väntas äga rum i mars 2022.

**Vilka förhoppningar kan detta tillvägagångssätt väcka i samband med att USA och Nato nyligen återvände till den internationella arenan?**

<sup>1</sup> Senatens rapport nr 626 (2018-2019), juli 2019.

## B. EN KOMPASS FÖR ATT ÅTERLANSERA GSFP...

**Resultatet av återlanseringen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken** som drivs av Lissabonfördraget (2009) och av "Europeiska unionens globala strategi"(EUGS) 2016, **ligger långt efter förväntningarna**. Det beror på att alla processer när som helst kan blockeras på grund av bristen på en gemensam vision genom regeln om enhällighet.

### 1. En ambitiös kapacitetsinriktning men som fortfarande är en besvikelse

**EU har utrustat sig med många instrument** för att fylla sina kapacitetsluckor och förvärva en europeisk försvarsindustriell och teknisk bas (EFTB) genom att uppmuntra till samarbete. **Men staterna gör i stort sina investeringar i enlighet med sina egna eller Natos strategiska intressen**. De engagerar sig också i partnerskap utanför GSFP, till exempel de som knyter Frankrike till Tyskland (framtidens luftstridssystem, framtidens stridsvagn) eller till Storbritannien (Lancaster House). **Till följd av detta diskrediterar Ryssland, vars försvarsutgifter är nästan fyra gånger lägre än EU:s, GSFP hos vissa medlemsländer på den östra flanken.**

#### a) Första spåret: förbättra förverkligandet av vart och ett av de tillgängliga instrumentens potential

- Kapacitetsutvecklingsplanen (PDC) fastställer prioriteringarna för EU:s försvarskapacitet. Under en första fas fastställer Europeiska unionens militära stab (EUMS) på grundval av kapacitetsutvecklingsmekanismen (HLGP) de militära resurser som krävs för ett smidigt genomförande av fem illustrativa scenarier. Genom att matcha dessa behov med de krafter som länderna förklarar sig ställa till EU:s förfogande upprättar EUMS en förteckning över kapacitetsluckor, på grundval av vilka **den Europeiska försvarsbyrån (EDA)** upprättar kapacitetsutvecklingsplanen. Medlemsstaterna deklarerar dock bara en liten del av sin kapacitet här, jämfört med ungefär hälften inom ramen för NDPP, Natos försvarsplaneringsprocess. **Denna "underdeklaration", vilken återspeglar en ovilja gentemot GSFP, minskar tillförlitligheten hos EU:s kapacitetsprocess.** Dessutom, på grund av att det mest krävande scenariot för kapacitetsutvecklingsmekanismen (HLGP) inte är särskilt trovärdigt då det förutser utplaceringen av 60 000 soldater, leder detta till att man sätter upp ouppnåeliga mål. I Frankrike **förespråkar arméministeriet att man lägger till ett<sup>sjätte</sup>, mer realistiskt scenario**, som liknar Servaloperationen. Det skulle baseras på utplaceringen av endast 5 000 soldater men skulle förbli mycket krävande på det materiella planet då det skulle innebära strider i en svåråtkomlig miljö.

- Den årliga samordnade försvarsgranskningen (CARD - Coordinated Annual Review on defence), som presenteras av EDA, ger en omfattande översikt över utgifter och investeringar i medlemsstaterna, inklusive för forskning. Den möjliggör visualiseringen av deras försvarsplanering och utvecklingen av deras kapacitet samtidigt som den identifierar bristerna i kapacitetsutvecklingsplanen (PDC), vilket gör att denna inventering bör underlätta kapacitetssamarbetet. **I november 2020 godkände de europeiska försvarsministrarna den första samordnade försvarsgranskningen (CARD)**, som, trots att den kritiserar en " *dyr fragmentering*", identifierar 55 möjligheter för multinationellt samarbete på det militära området och sex "kapaciteter hos den nya generationen i form av av prioriterade områden". Man kan befara att den strategiska kompassens parallella process kan uppmuntra till någon sorts vänta-och-se-politik.

- Det permanenta strukturerade samarbetet (PESCO), som lanserades i slutet av 2017, syftar särskilt till **att öka försvarsutgifterna** i och med att **det tar upp mål 6 som upprättades av Nato 2014** och som innebär att varje allierad ska **avsätta minst 2% av BNP till försvaret**, varav 20% till investeringar, och övervaka **kooperativa utrustningsprojekt** och operativa projekt för att öka den europeiska kapaciteten. PESCO, som har lyckas inkludera små länder, har redan 47 sådana projekt. Men **resultaten förblir blandade**, med vissa **ojämna prestationer** vilket påkallar en **större projektselektivitet** och, sedan 2020, **en öppenhet för tredjeländer, något som kräver vaksamhet**. Detta är särskilt fallet när det gäller ITAR-föreskrifterna (*International Traffic in Arms Regulations*) som USA har vidtagit för att säkerställa att ingen försäljning av utrustning som innehåller amerikanska komponenter kan ske utan deras samtycke.

- Med den nya Europeiska försvarsfonden (EDF) avser kommissionen att stödja investeringar i försvarsforskning och utveckling av gemensam teknik och utrustning, i synnerhet genom att inkludera PESCO-projekt. Länder utanför EU är inte berättigade till fonden. Denna fond, till vilken man avsatt 8 miljarder euro för perioden 2021-2017 – mycket mer än för de instrument som den ersätter, utgör **ett verkligt framsteg**, men dess framgång kan drabbas av **många staters tendens att betrakta den som en omfördelningsfond**.

## b) Andra spåret: bättre samordning av tillgängliga instrument

Kortfattat innehåller kapacitetsutvecklingsplanen (PDC) en lista över prioriteringar som medlemsstaterna är villiga att sätta själva, och hämtar avlägsen inspiration från en lista över kapacitetsluckor som fastställts på grundval av måttligt realistiska scenarier och måttligt uppriktiga deklamationer... Ändå är den strukturerande. **Det krävs en bättre samordning mellan de olika verktygen** : de illustrerande scenarierna avseende EUMS, PDC och CARD avseende den Europeiska försvarsbyrån, men också avseende kommissionen som organiserar det industriellt samarbetet *via* den europeiska försvarsfonden (EDF). Detta skulle ske samtidigt som man rättar sig efter begränsningen som utgörs av tidsperiodsinriktningen för Natos kapacitetsplanering. Slutligen skulle det vara bra att **integrera** delar av EU:s kapacitetsprocess i **den nationella planeringen**.

## 2. En operativ riktlinje på nedgång

Av 17 pågående uppdrag och operationer ingår stridsenheter i 3 så kallade "verkställande" operationer: *Althea* (2004), *Atalanta* (2008) och *Irini* (2015). Återstår tre "icke-verkställande" militära operationer, som utgörs av utbildningsuppdrag (*EUTM*) och 11 civila uppdrag.

### a) Första spåret: övervinna principen om enhällighet

- **Nuvarande ändamål: *ad hoc* samordning:** för att agera snabbt ingriper medlemsstaterna – särskilt Frankrike med uppdrag som Agénor eller Takuba – villigt utanför GSFP. På så sätt berövar de sig sina fördelar (kommando, finansiering, politisk legitimitet) och vissa medlemsstaters deltagande. I synnerhet är Tyskland, utöver vissa förebyggande åtgärder, juridiskt förhindrat att delta i en operation utan ett FN-, Nato- eller EU-mandat.
- **Automatikspåret i händelse av ett överfall:** utövandet av den strategiska kompassen verkar ge upphov till ett nytt samförstånd gällande klausulen om ömsesidig hjälp enligt artikel 42.7 i Europeiska unionens fördrag som har åberopats endast en gång av Frankrike efter attackerna som genomfördes i Paris 2015.
- **Vägen till ett underlättat samtycke för mer flexibilitet:** artikel 44 i Europeiska unionens fördrag möjliggör övervägandet att en stat föreslår en "**nyckelfärdig**" operation utformad med några andra partnerstater. Detta skulle spara tid för studier och inledande diskussioner mellan medlemsstaterna i syfte att upprätta ett operativt begrepp. Ett annat spår, framlagt av Frankrike, består av **samarbets-"tegelstenar"** som GSFP skulle kunna ta med till en nationell operation, till ett europeiskt *ad hoc*-samarbete som Takuba eller Agénor, till en Nato- eller till en FN-operation.
- **Spåret för institutionellt kringgående:** utanför GSFP och EU ledde de 13 medlemsstaternas diskussioner inom ramen för **European Intervention Initiative (EII)** till att främja uppkomsten av en gemensam strategisk kultur. Andra multinationella initiativ i Europa syftar till att **skapa en snabb reaktionsstyrka**: Eurocorps, fransk-tyska brigaden (BFA), *Kombinerad gemensam expeditionsstyrka* (Combined joint expeditionary force - CJEF), *Gemensam expeditionsstyrka* (Joint expeditionary force - JEF).
- **Spåret till den hårda kärnan: att inrätta ett europeiskt säkerhetsråd?** Eftersom EU-stater kämpar för att komma överens i försvarsfrågor kan frågan uppstå om att bilda ett "avantgarde" utanför ramen för GSFP. En sådan hypotes som vid flera tillfällen tagits upp av Angela Merkel under "Europeiska säkerhetsrådets" flagg, fick till slut stöd av Emmanuel Macron (gemensam deklamation från den 19 juni 2018).

### b) Andra spåret: förbättra insatserna och deras sammanhang

#### • Förbättra uppdragens kvalitet

Generationen av styrkor som härrör från de tre EU-militära utbildningsuppdragen lider av bristande utbildning. Civila uppdrag å andra sidan lider främst av otillfredsställande expertis avseende behoven, på grund av bristande ambition från de bidragande staternas sida. I Afrika blir dessa brister desto mer skadliga eftersom Ryssland, Kina eller Turkiet nu presenterar sig som rivaler där.

#### • Påskynda styrkeframbringandet genom att äntligen ge *stridsgrupper* en framtid

Europeiska unionens taktiska stridsgrupper, eller *EU:s battlegroups*, inrättades 2006, och var och en omfattar 1 500 man som ska säkerställa en militär beständighet i grupper om två. De har emellertid **aldrig använts** och är till och med **ofta otillgängliga**.

Kollektiv finansiering *via* den Europeiska fredsfaciliteten skulle ge ett incitament. Som en del av diskussionerna om den strategiska kompassen har en liten majoritet av staterna undertecknat ett franskt icke-papper som föreslår en "första inträdesstyrka", i linje med det sjätte scenariot (se ovan). Dess hårda kärna kan utgöras av två stora *stridsgrupper* som på så vis återlanseras med land-, luft- och sjökomponenter.

- **Bättre finansiering av uppdrag: Europeiska fredsfaciliteten (EPF)**

Utrustad med 5 miljarder euro för perioden 2021-2027 utanför EU:s ordinarie budget, ersätter den Europeiska fredsfaciliteten i år mekanismen *Athena* som finansierar vissa gemensamma kostnader för GSFP-operationer och den Afrikanska fredsfaciliteten (APF). **Den Europeiska fredsfaciliteten genomförde väntade framsteg när det tillät tillhandahållandet av direkt militärt bistånd, inklusive av dödlig art**, vilket innebär en avgörande förbättringspunkt av utbildningen som utförs i ramen för EU:s militära utbildningsuppdrag.

- **Förflyttning av militärkommandot till Europa**

Gällande kommandot över GSFP:s militära operationer är det möjligt att använda sig av:

- antingen **"Berlin plus"-avtalen** (2003), som tillåter användning av Natos kommandostruktur, vilket var fallet för Makedonien och Bosnien (Operation *Althea* använder sig fortfarande av dessa). Att använda dessa avtal verkar idag osannolikt.

- eller **"Europeiska unionens autonoma operationer"** som är baserade på en nationell stab, vald för varje insats bland fem de berättigade medlemsstaterna, vilket varje gång innebär en period för att bekanta sig med de berörda europeiska organens funktion.

- eller, sedan 2017, för icke-verkställande militära operationer, den militära planerings- och ledningskapaciteten (MPCC) som leds av chefen för den Europeiska unionens militära stab (EUMS).

EU:s tre militära utbildningsuppdrag övervakas således av MPCC. Men **på grund av den mänskliga och materiella situationen som MPCC står inför tillåts den fortfarande inte att uppta sin roll fullt ut**. Chefen för EUMS bör inte kunna deklarerar full operativ kapacitet förrän i slutet av 2021, med ett års försening. **Det skulle även löna sig att utvidga MPCC:s insatser till verkställande militära uppdrag**. På så sätt skulle vi kunna förfoga över en planeringsstab, med andra ord ett operativt högkvarter, "OHQ<sub>1</sub>", för alla militära uppdrag. I detta perspektiv stöder Frankrike **bibehållandet av det enhetliga kommandot för EUMS och MPCC** i syfte att bevara enhetstänkandet och en tillfredsställande balans mellan rådet och kommissionen. Vissa medlemsstater skulle verkligen vilja ifrågasätta dem.

- **Upplysning av militärkommandot**

Den europeiska underrättelsetjänsten är mycket ofullständig. Frankrike rekommenderar att man använder EU:s elektroniska underrättelseverktyg, inklusive SatCen (centret för satellitbildsanalys), och ökar kapaciteten för informationsinsamling.

## C. ... OCH OMDIMENSIONERA EU:s ÅTGÄRDER FÖR EGEN SÄKERHET?

### 1. "Resiliens", ett nödvändigt samförståndsmål som stöds av kommissionen

Resiliens består i att bevara åtkomsten till omstridda strategiska utrymmen inom cyberrymden, rymden, haven och luftrummet. Det innebär också att vi minskar vårt industriella säkerhets- och försvarsberoende och stärker vår åtkomst till väsentlig teknik eller strategiskt material. Det består också i att garantera vår ekonomiska-, hälso- och klimatsäkerhet. **Kommissionen, som nu vill vara "geopolitisk", är mycket aktiv i dessa ämnen. En dimensionsförändring var redan märkbar** i samband med förhandlingarna med läkemedelsföretag, den europeiska återhämtningsplanen eller åtgärder riktade mot Ryssland och Kina. Inrättandet 2020 av **GD DEFIS** (*Generaldirektoratet för försvarsindustri och rymdfrågor*), ledd av Thierry Breton, är ett tecken på **EU:s nya benägenhet att mobilisera sin ekonomiska makt på strategisk nivå**.

<sup>1</sup> *Operativt högkvarter (operational headquarters)*: ett högkvarter på operativ nivå, ett annat sätt att utse en operativ planeringsstab (för att leda, planera och organisera militära uppdrag). En MPCC som skulle ta upp denna OHQ-roll skulle placeras mellan EUMS, som behandlar koncepten på europeisk nivå, och den allmänna staben som leder verksamheten på marken.

## 2. "Partnerskap" att odla med urskillning

Att stärka en geostrategisk aktörs ställning innebär att **bredda partnerskap**. Natos har en särskild vikt, till den grad att den är mer strukturerande för GSFP än vad denna är för Nato.

### a) Nato: den centrala frågan "Vem gör vad?" tillsammans med EU

- säkerställer Nato säkerheten för EU:s allierade territorium *via* den ömsesidiga försvarsklausulen i art. 5, grundläggande för alliansen. Det har också behörighet för krishantering utanför sina medlemmars territorium, som det integrerade i sitt strategiska koncept 1999.

EU, med sikte på en GSFP i linje med ambitionsnivån som definierades 1999 i Helsingfors, borde kunna klara sig utan Nato för krishantering i sin närmiljö. Samtycke från alla allierade utanför EU (Turkiet motsätter sig vissa operationer i Medelhavsområdet) eller deras bistånd (USA kanske inte vill engagera sig) kan inte garanteras. Men **GSFP:s potential är otillräcklig**, så att **rollfördelningen** tenderar att fastställas enligt följande:

- i Nato, inte endast försvaret av europeiskt territorium, utan också krishantering högst upp i spektrumet, som båda avser, *a priori*, östra flanken;
- i Europeiska unionen, där svaret på de andra säkerhetsutmaningarna runt om i Europa - stabiliserings- och fredsbevarande operationer, kontroll av migrationsrörelser - och dess krishantering avser, *a priori*, södra flanken.

**Vi måste bekräfta och förtydliga denna komplementaritet mellan Nato och EU i överensstämmelse med en realistisk ambitionsnivå, något som kommer att vara ett trovärdighetslöfte för ett makt-Europa** möjligen baserat på det franska ingångsscenarioet (*ovan*). Hur som helst, utan att utveckla en rigid och detaljerad rollfördelning som potentiellt är kontraproduktiv, **bör den strategiska kompassen äntligen tydligt kunna ange vad EU måste kunna uträtta.**

- Förutom "Berlin Plus" (se *ovan*) måste förhållandet till Nato ses i form av dess många partnerskap som har återlanserats sedan toppmötet i Warszawa i juli 2016. Nato och EU utbyter nu varningar i realtid om cyberattacker, var och en deltar i varandras övningar och samarbetar i sitt svar på migrationskriserna. Militär rörlighet, en viktig del i samarbetet för de två organisationerna, berättigar till och med USA:s, Kanadas och Norges deltagande i ett specifikt PESCO-projekt.

### b) USA, Storbritannien, Kina, Indo-Pacifiska regionen, Afrika

Joe Biden tog tillbaka de flesta av de beslut som kritiserats av EU. Kvaliteten på relationerna med **Förenta staterna** har återställts, men vissa konstanta faktorer **manar till vaksamhet för ett eventuellt efterföljande**: svängen mot Asien och önskan att påtvinga deras inställning på Kina, främjandet av en kapacitetsintegration inom Nato som gynnar deras militärindustriella apparat (och därmed på EFTB:s bekostnad), ekonomisk konkurrens, extraterritoriella sanktioner, ITAR-föreskrifter...

Utan att ge upp en etablering av en privilegierad säkerhets- och försvarsförbindelse med **Storbritannien**, är det nödvändigt **vara realistisk om aptiten för europeiska mekanismer efter Brexit** hos ett land med en sådan stark förankring i den transatlantiska länken. Den senaste strategiska granskningen har utvecklats med Nato och USA i fokus, och Storbritannien försöker införa de motståndskraftsfrågor i alliansen som EU är fast beslutet att ta itu med.

**Kina** utgör en växande utmaning för EU, särskilt i frågor om motståndskraft: digital suveränitet, desinformation, industriell kapacitet, konkurrenskraft, marknadstillträde, risk för nekande av tillträde till sjövägar, särskilt i sunden. Medlemsländernas första entusiasm för 17 + 1-formatet tenderar att minska. Övertygelsen blir allmänt delad om att vi måste "spela kollektivt" inför ett Kina som på samma gång beskrivs som rival, konkurrent och partner, och som kännetecknas av en allt mer illa dold *hybris*. **Fallgropen skulle bestå i att enbart hantera den "kinesiska frågan" via Nato**, med risk för amerikansk inblandning i EU:s handelspolitik. EU måste därför snabbt **utarbete en strategisk linje**, som bör **bestå i ett ömsesidighetskrav** i ekonomiska frågor. Det kan därför vara så att Kina tar över efter president Trump som motorn för EU:s "geopolitisering".

**Indo-pacifiska regionen** är i grunden för EU ett annat sätt att närma sig Kina, som troligen kommer att neka visst tillträde via havet till detta område som rymmer 60% av världens befolkning och den mest dynamiska bruttonationalprodukten (BNP). Men ett så stort ämne för säkerhet och försvar **riskerar dock att framstå som mer adekvat för att behandlas inom ramen för Nato**, tillsammans med de sjömakter som USA och Storbritannien utgör, med risken att minska EU:s politiska autonomi gentemot Kina.

Slutligen måste EU fastställa en " **Afrikansk nyckelroll** " som, i en miljö som har blivit konkurrenskraftig (Kina, Ryssland, Turkiet), kommer att bidra till ett förstärkt samarbete som syftar till att konsolidera institutioner, skapa infrastruktur, utbilda och bekämpa fattigdom som ökats av krisen, främja tillväxt, säkerhet, bekämpning av terrorism och kontroll över utvandringen.

## 2. EN KOMPASS SOM KAN RIKTAS LITET FÖR MYCKET VÄSTERUT

### A. DEN ATLANTISKA TROPISMENS STORA ÅTERKOMST

#### 1. Natos återvunna trovärdighet, inför en GSFP vars potential har minskats av Brexit,...

Valet av Joe Biden och tillkännagivandet att USA kommer att återuppta rollen som världens polis, i synnerhet inom ramen för ett Nato som på nytt bekräftar sitt kall att skydda de allierade, hade en lugnande effekt. På samma sätt möttes utnämningarna av Antony Blinken och sedan Karen Donfried, biträdande för europeiska och eurasiska frågor, med entusiasm i hela Europeiska unionen. **De lugnade europeiska beslutsfattarna** strävar ofta efter att återuppta det traditionella Atlantiska förhållandet.

Jämfört med situationen före Trump **lägger Brexit till ett argument för att tippa vågen över till Natos sida**, eftersom Storbritannien är den allierade vars försvarsutgifter är de viktigaste (60 miljarder dollar) efter USA (785 miljarder dollar), före Tyskland (56 miljarder dollar) och sedan Frankrike (50 miljarder dollar). **EU-länderna står nu bara för en femtedel av Natoländernas försvarsutgifter.**

#### 2. ... .på grund av hälsokrisen och dess budgetpåverkan ...

Hälsokrisen har lett till **stora utgifter för att stödja ekonomin** samtidigt som man fokuserar uppmärksamheten, när det gäller säkerhet, på den nedre delen av spektrumet och motståndskraften. Därför kommer de EU-allierade att ha det lättare att förlita sig på Nato när det gäller den övre delen av spektrumet, särskilt som de kommer att tvingas till **budgetjusteringar**. **De kan komma att genomgå kapacitets- och operativa försakelser** som förmodligen inte skulle kompenseras av en bättre samordning.

#### 3. ...och av politiska konfigurationer som sannolikt kommer att bli mindre gynnsamma

Det **tyska valet** i september 2021 och **det franska valet** våren 2022 **kan komma att äventyra EU:s säkerhets- och försvarsmobilisering**. I Tyskland kan valen leda till att en ny koalition inklusive de Gröna som historiskt sett är emot militära interventioner och som kan visa större oförsonlighet gentemot Kina och Ryssland - liksom USA.

### B. ETT ALLT MER KRÄVANDE SAMARBETE MED NATO

#### 1. Olika geostrategiska mål

**Kina är det yttersta hotet mot USA** (som ger Nato ordet), **men inte för EU**. Europeiska unionens ekonomiska och strategiska intressen kan berättiga samarbetsvalen, inklusive med Ryssland, något som USA skulle ogilla. Å andra sidan är Turkiet, som EU kan ha intresse av att agera emot, med i Nato som inte vill bli försvagat genom att fjärma en allierad i ett geografiskt läge som USA anser vara strategiskt.

#### 2. "Nato-paraplyets" ogripbarhet

Joe Biden har en mycket knapp majoritet i kongressen, särskilt i senaten, vilket undergräver hans internationella politik och utgör ett orosmoment inför de kommande valen. De amerikanska *midterms* kommer att äga rum om lite mer än ett år, presidentvalet om lite över tre. **Den Pax**

**americana** som har återfunnits **tack vare Nato** kan vara mindre hållbar än man hoppas. EU bör se detta som en möjlighet att organisera sin säkerhet på ett mer framgångsrikt sätt.

### 3. Den nära föreställningen om ett "stort steg framåt"

Nato uppvisar starka ambitioner som framför allt förkroppsligas av NATO 2030-agendan, godkänd den 14 juni 2021 av de allierade i Bryssel. Sedan några månader tillbaka har Nato lett arbete för att utveckla en 360-graders försvarsstrategi, som detta dokument sammanfattar.

Agendan föreslår användning av artikel 5 vid en cyberattack, något som kommer att kräva ytterligare detaljer. Dessa handlingar kan komma från länder gentemot vilka EU:s och USA:s risker och syften inte sammanfaller, och vars identifiering också kan ge upphov till försiktighet. Dessutom överväger den resiliens i sin vidaste bemärkelse, och går så långt som att se till att mål vars uppnående skulle övervakas tilldelas de allierade.

Om alla de perspektiv som öppnas av agendan förverkligas, kan den resiliens som EU arbetar med att organisera hamna i skuggan av en Nato-ledd motståndskraft, på samma sätt som GSPF existerar i alliansens närhet. Men även om man kan förklara detta i hänseende till den amerikanska arméns omätliga makt, så kan det inte berättigas när det gäller EU:s medel.

### 4. Natos kapacitetsuppgång

Då den är inte lika styrande och inte ger upphov till samma incitament som Natos Försvarsplaneringsprocess (NDPP), är den europeiska kapacitetsplaneringen mindre efterföljd, i synnerhet av de medlemsstater som inte har en militär programmeringslag och som försvarar sin militära budget endast på denna grund.

Frågan som uppstår gäller koherensen av staternas åtaganden i EU och i Nato. 38 av de 47 PESCO-projekten uppfyller mer eller mindre Natos prioriteringar. Nato kan dock inte bevilja sig själv, genom dess försvarsplaneringsprocess (NDPP), en kontrollrätt över de åtaganden som gjorts inom EU. På samma sätt skulle en kopia av de europeiska normerna och standarderna via PESCO på Natos normer och standarder äventyra upprättandet av en BITDE. Att EUF-medel reserveras för europeiska projekt utgör en partiell skyddsåtgärd. Men agendan överväger att inrätta en Natofond för innovation.

### 5. Den strategiska reflektionens parasitiska samtidighet

Den strategiska kompassen, som förutser ett närmande till Nato ur ett partnerskapsperspektiv, är inte avsedd att utgöra en lokal variation på det "strategiska konceptet" som Alliansen arbetar med. I princip fördröjs reflektionerna, liksom deras resultat, eftersom det strategiska konceptet bör släppas sommaren 2022. Kalendern har med andra ord gått igenom så att den strategiska kompassen inte är påverkad. Men NATO åstadkommer, på begäran av sin generalsekreterare som en del av strategin NATO 2030, mycket arbete och tänkande. Allt tilldrar sig, enligt vissa observatörer, som om det var engagerat i ett fartlopp. Dess alternativ riskerar på så sätt att ha ett starkt inflytande på den strategiska kompassen - något som skulle sammanfalla med önskemål från länder som Polen eller vissa baltiska stater. En politisk dialog mellan HR/VP och Natos generalsekreterare skulle vara mycket användbart för att uppnå den nödvändiga koherensen mellan de två övningarna samtidigt som den strategiska kompass-strategin skulle garanteras fortsatt autonomi. Men det finns inget som tyder på att en sådan dialog kan äga rum idag.

## 3. EN STRATEGISK KOMPASS SOM BLIVIT RISKFYLLD

Om den strategiska kompassen misslyckas skulle detta vara mycket skadligt för GSPF: erfarenheten visar att en misräkning på detta område resulterar i att många möjligheter att göra framsteg skjuts upp under många år. Vi skulle vilja uttrycka vårt beklagande angående metoden: samråd och diskussioner om den strategiska kompassen har inte utvidgats till parlamenten. Detta berövar den strategiska kompassen ett verktyg för berikande och publikdjup hos europeiska medborgare vars frånvaro kommer att väga tungt när processen är klar, i början av 2022.

## A. RISKEN FÖR ETT OAMBITIÖST DOKUMENT

Den nya bekräftelsen och förstärkningen av garantin för atlantisk säkerhet väger tungt på de flesta medlemsstaternas ambitioner för GSFP. Analysen av hoten som de accepterar att stödja politiskt kan fokusera på det mest konsensuella, av hybrid och teknisk typ. Det **skulle främja resiliensen på bekostnad av krishantering**, och kapaciteten endast i dess industriella och tekniska dimension. Det skulle innebära att de två åren som ägnats åt utvecklingen av den strategiska kompassen **skulle ha gått förlorade för GSFP. Sedan kan man lägga till de åren som följer publiceringen** av en strategisk kompass som fortfarande framställs som mycket engagerande för medlemsstaterna.

Om den strategiska kompassen förblir ofullbordad skulle detta kunna relativiseras - och göras presentabelt - genom bindande initiativ för att **enbart förbättra de icke-verkställande civila eller militära uppdragen**, som Tyskland föredrar framför verkställande uppdrag. Men **man måste motsätta sig alla försök att främja användandet av militärer inom gränserna** för att, i resiliensens namn, åta sig en roll som generalist som på ett hållbart sätt skulle avlägsna dem från deras ursprungliga uppdrag.

## B. RISKEN FÖR ETT DOKUMENT ENDAST BASERAT PÅ NATOS BEHOV

Det finns en verklig risk för att åstadkomma ett dokument som passar in i Natos strategiska koncept. Kompassen skulle inte erbjuda något som i det minsta skulle kunna duplicera alliansens resurser eller frigöra sig från sina ambitioner, både vad gäller militära aspekter och resiliens. De stora förväntningarna skulle då gälla fördjupningen av partnerskapet med Nato. Det befaras att ambitionsnivån för den strategiska kompassen ligger delvis i händerna på USA. De signaler som de skickar när det gäller fältet som tillåter en viss autonomi inom EU kommer att bli föremål för en mycket noggrann tolkning av de medlemsstater som är mest positiva till ett transatlantiskt samarbete fram till slutet av processen.

## C. RISKEN FÖR ETT AMBITIÖST DOKUMENT UTAN STOR EFTERFÖLJANDE EFFEKT

Det slutliga dokumentet kan dock omfatta **intressanta öppningar**, särskilt när det gäller **resiliens** beträffande de omstridda utrymmena vars påföljder bör organiseras. När det gäller GSFP skulle **en första inträdesstyrka**, som stöds av Josep Borrell, utgöra ett viktigt steg framåt som kan anses allmänt acceptabelt om det kan ordnas på ett sätt som undviker all duplicering som skulle leda till att NATO eller USA tar illa upp. Det är därför som, i enlighet med en av de viktigaste franska angelägenheterna, **en övervakningsmekanism och politisk stödmekanism** bör inrättas.

## D. RISKEN FÖR ATT ETT DOKUMENT VISAR SIG VARA EN TVÅNGSTRÖJA I EN KRISITUATION

Hälsokrisen har visat det, **EU klarar av att befästa sin vilja när det konfronteras med fakta. Ett mycket formaliserat dokument**, särskilt om det föregriper en minimalistisk handlingsförmåga, kan därför **visa sig vara kontraproduktivt** under en kris. Detta resonemang gäller för relationerna med Nato, som kompassen inte bör göra alltför rigida. På samma sätt kan en mindre flexibilitet i våra förbindelser med Ryssland, Turkiet, Kina och vissa nordafrikanska länder vara skadlig. **En uppdatering av den strategiska kompassen vart femte år** skulle möjliggöra en anpassning den till den geostrategiska verkligheten samtidigt som man tidsmässigt begränsar ovan nämnda risker.

## E. DEN YTTERLIGARE RISKEN FÖR ETT FRANKRIKE SOM UPPFATTAS SOM DEN SOM SITTER I FÖRARSÄTET

**Frankrike**, som kanske oroar sig för att en strategisk kompass med nedslående ambitioner skulle kunna inverka negativt på dess ordförandeskap i EU-rådet, **bör vara noga med att inte följa sin förkärlek för spektakulära uttalanden och marknadsföring av koncepten**. Genom att göra det skulle det bara uppröra sina partners och hämma processen.

**Inte desto mindre så lyssnar man fortfarande på Frankrike och väntar på dess analyser: landet måste därför stå upp för sina övertygelser, förklara dem och försöka övertyga i alla unionsländernas gemensamma intresse.**



## Huvudsakliga slutsatser och rekommendationer

- ▶ De pågående diskussionerna om den **strategiska kompassen, som kommer att vara ett viktigt strategiskt dokument** för EU fram till 2030, och som är avgörande för utformningen av unionens säkerhet, är **nästan helt okända av europeiska medborgare**.

Faktum är att **de nationella representanterna** i form av medlemsstaternas parlament **har hållits borta från denna process**, trots att den har långtgående konsekvenser för framtiden. För att försöka komma tillrätta med denna försummelse **syftar denna rapport till att informera allmänheten**, eftersom ämnet är komplext, och **skapa uppmärksamhet kring de stora insatserna** och de höga riskerna. **I framtiden kommer det att bli nödvändigt att involvera parlamenten** inom ramen för en periodisk uppdatering av den strategiska kompassen.

- ▶ **Arbetet med kompassen**, som alltså var förbehållet ledare och experter, påbörjades **under den period av osäkerhet som inleddes av att Trump-administrationen ifrågasatte Natos säkerhetsgaranti** för det europeiska territoriet. De **allierade har nu lugnats** av Biden-administrationen och det förnyade löftet om skydd från Nato, och **deras ambitioner för Europassäkerhetoch försvar har därmed minskat väsentligt**.
- ▶ Emellertid är **Trumpismen inte död**, och även om den skulle vara det **sammanfaller USA:s strategiska intressen inte alltid med EU:s. EU bör därför sträva efter att upprätthålla handlingsutrymme och autonomi när det gäller säkerhet och försvar inom ramen för krishantering**. Dessutom tenderar Natos befogenheter nu att utökas till att även innefatta **resiliens**, ett område som EU nu också har tagit upp i den strategiska kompassen. **Samtidigt som EU strävar efter samordning med Nato måste man också göra sina egna prioriteringar**.
- ▶ Den strategiska kompassen ska bli **färdig i mars 2022, under det franska ordförandeskapet i EU** (första kvartalet 2022). **Frankrike är fortfarande aktivt i frågor som gäller säkerhet och försvar**. Landet utmärker sig för kraftfulla initiativ och åberopandet av allmänna principer som den strategiska självständigheten. **Klyftan mellan Frankrikes ambitioner och de flesta andra medlemsstaters har blivit uppenbar**.
- ▶ För att vara övertygande, **kommer Frankrike därför att behöva inrikta sig på att lyssna på sina partner och främja balanserade åtgärder med takt och övertygelse**, särskilt när det gäller de stater som av tradition är inriktade på transatlantiskt samarbete och som är mer ovilliga än någonsin att gå vidare på vägen mot strategisk självständighet. **Dessa åtgärder kan innefatta:**

- **att förbättra funktionen och samordningen av de många instrument som är avsedda att fylla EU:s kapacitetsluckor** och åstadkomma en europeisk försvarsteknisk och försvarindustriell bas (EDTIB) genom att uppmuntra till samarbete.

- **att anpassa enhällighetsprincipen**, som har en mycket blockerande effekt när det gäller att starta insatser. Insatserna blir i nuläget färre och färre trots ökade risker och konflikter.

- **att förbättra insatserna**, särskilt genom att **flytta den militära beslutsfattningen till Europa och genomattpåskynda processen för att sätta ihop en insatsstyrka**. En tränad "första insatsstyrka" på 5 000 man skulle därmed kunna upprättas, vilket antligen skulle göra det möjligt att mobilisera *stridsgrupper* som, fast de inrättades 2006, aldrig har använts och ofta är otillgängliga.

Dessa framtidsvisioner skulle innebära betydande framsteg för en säkerhets- och försvarspolitik som håller på att ta slut trots upprepade återlanseringar. Därför behöver **Frankrike stödja inrättandet av en uppföljnings- och politisk stödmekanism för den strategiska kompassen**.

- ▶ **Det kommer att bli svårt att följa denna linje, men det är viktigt att göra det eftersom den strategiska kompassens möjliga fallgropar är allvarliga**: det finns risk att hamna i en situation där den visar sig vara tandlös eller helt sakna egna ambitioner utöver Natos existerande målsättningar. Beroende på hur precis den är i sina formuleringar kan kompassen i så fall **komma att bli en tvångströja i händelse av en större kris**.

### Rekommendationer för det franska ordförandeskapet i EU

1. **Påminna om att EU:s målsättning med den strategiska kompassen är att fastställa sina egna prioriteringar, som kan skilja sig från Natos prioriteringar**
2. **Begränsa sig till att stödja åtgärder som av våra partner kan uppfattas som balanserade och konkreta (se ovan), till förmån för en öppen och respektfull diskussion**
3. **Främja en uppföljnings- och politisk stödmekanism för den strategiska kompassen**
4. **Föreslå att den strategiska kompassen uppdateras vart femte år, varje gång med deltagande av medlemsstaternas parlament**.



**Christian**

Utskottsordförande Senator  
för Val-de-Marne (LR)

Utskottet för utrikesfrågor, försvarsfrågor och väpnade styrkor

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.htm>



**Ronan Le Gleut**

Rapportör

Senator som representerar fransmän  
bosatta utanför Frankrike  
(LR)



**Helene Conway-Mouret**

Rapportör

Senator som representerar fransmän  
bosatta utanför Frankrike  
(SER)