

# Tonårig stormakt bygger egen säkerhetspolitik

| av Thomas Allvin

EU har ambitioner att bygga en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik men ännu är det långt till målet. De skisser som finns är luddiga och oklara och när regeringarna sagt sitt kommer det att bli än oklarare vart man syftar.

**I**BÖRJAN AV SOMMAREN lades två dokument fram som kommer att vara av avgörande betydelse för utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) under de närmaste åren. Det ena är förstas Europeiska konventets utkast till en konstitution för EU. Det andra är Javier Solanas utkast till en säkerhetspolitisk strategi för EU. Båda dessa dokument kommer att manglas av medlemsländerna under hösten för att senare presenteras i sin slutliga form, säkerhetsstrategin i december och konstitutionen troligen senare i vår. Många kontroversiella frågor ligger på bordet, frågor som rör EU:s roll i världen, förhållandet mellan EU:s alliansbundna och alliansfria medlemsländer och förhållandet mellan EU och USA. En fingervisning om vartåt det barkar kan man få genom att jämföra dessa två dokument.

## BLANDADE KARAMELLER

I konventets ursprungliga förslag till konstitution fanns många nyheter på GUSP-området, även om de kanske inte var lika omvälvande som vissa länder önskat. Den gemensamma utrikespolitiken kommer inte att ersättas av en enda utrikespolitik eftersom det nationella vetot består, och någon EU-armé eller gemensamt territorialförsvar finns inte i sikte annat än som en formulering att ett gemensamt försvar ska bildas när EU-länderna så enhälligt beslutar (dvs. aldrig). Istället är det en påse gott och blandat som möter läsaren. Här finns den nya utrikesministern, som slår ihop den höge representanten (idag Javier Solana) med kommissionären för yttre förbindelser (idag Chris Patten). Här fanns möjligheten för en grupp av medlemsländer att upprätta en försvarsunion inom EU:s ramar i väntan på att samtliga EU-länder ska ta detta steg. Här finns en solidaritetsklausul

enligt vilken medlemsländerna ska hjälpa varandra, inklusive med militära medel, vid terroristattacker. Och här finns nya möjliga uppgifter för EU:s militära (och civila) insatsstyrka. Påsen innehåller med andra ord något för alla smaker. Tyskland, Frankrike och Benelux-länderna kunde för en tid glädjas åt möjligheten att ingå i ännu en försvarsunion (utöver de två tidigare), Sverige kan prata om konfliktförebyggande insatser i FN-tjänst, och statsvetare kan analysera följderna av den institutionella omorganisationen och svänga sig med termer som "second pillar contamination". Så hur ska man kunna bringa någon mening åt denna röra? Ett sätt är att läsa förslagen parallellt med EU:s säkerhetspolitiska strategi.

## MARS ELLER VENUS?

Utkastet till säkerhetsstrategi är ett sen- men välkommet försök att svara på 10 000-kronorsfrågan när det gäller EU:s utrikespolitik: vad ska den innehålla? Diskussioner kring reformer av GUSP handlar ofta om institutioner och instrument; hur besluten ska fattas, hur EU ska företrädas och hur man ska skaffa tillräckligt med transportflygplan för att forsla sina 60 000 soldater runt jordklotet. Men vad ska medlemsländerna med GUSP till? Var finns mervärdet? Vad ska krishanteringsförmågan användas till? Är den bara en verktygslåda till FN:s förfogande eller ett instrument för EU:s egna intressen? Säkerhetsstrategin är ett första försök att ge ett genomtänkt och sammanhängande svar på dessa frågor.

Strategin kan förstas läsas för sig självt, men det är särskilt givande att lägga den bredvid USA:s nya och omdebatterade säkerhetsdoktrin från september 2002. Genom att jämföra dessa båda dokument kan vilken amatörfreudian som helst psykoanalysera USA:s och

EU:s självbilder. Det är ingen tvekan om att USA:s doktrin är skriven av en supermakt på toppen av sitt självförtroende. Målen och medlen för USA:s utrikespolitik är detaljerat och glasklart beskrivna. Utan att darra på manschetten beskriver man hur amerikanska värderingar, politiska som ekonomiska, ska spridas över världen och alla fiender till USA nedkämpas. En central plats intar förstås kampen mot den globala terrorismen. FN nämns däremot inte i många meningar, och då endast i sin humanitära roll och inte som ett organ för säkerhetspolitiskt beslutsfattande. Här och var finns artiga referenser till allierade och till vikten av samarbete med andra, men samtidigt görs det klart att sådant samarbete endast är intressant när det går i linje med USA:s intressen. Annars ämnar USA agera ensamt. I ett betänkande från Västeuropeiska unionens parlamentariska församling konstateras det lakoniskt som att en strategi för ett nytt århundrade har ersatts av en strategi för ett amerikanskt århundrade.

Javier Solanas utkast speglar däremot en stormakt i tonåren, på jakt efter sin identitet och ett mål i livet. Hoten mot EU:s säkerhet målas upp i impressionistisk stil och lösningarna antyds mer än uttalas. Många hotbilder är av icke-militär natur: det talas om fattigdomen i världen och den hotande växthus-effekten. Medan USA:s doktrin är till bredden full av självtillräcklighet konstaterar Solana nyktert att "det är få problem, om några, som vi kan lösa själva." Därför ser man multilateralt samarbete i allmänhet och FN i synnerhet som grundbulten för den internationella säkerhetsordningen. Annars slås det fast att bandet till USA är den kanske viktigaste komponenten för EU:s säkerhet, även om det i strategin också finns ett och annat uppstudsigt nålstick mot storebror. Den ständiga betoningen av multilaterala lösningar är ett sådant, det helhjärtade stödet till FN ett annat.

Det finns dock även gott om likheter mellan de båda dokumenten. Även Solanas utkast präglas av "de nya hoten" av vilka det främsta utgörs av spridning av massförstörelsevapen tätt följt av internationell terrorism (i synnerhet "de nya" terroristerna, som man till skillnad från "de gamla" inte kan resonera med). Mest orolig är man förstås för dessa fenomen i förening, dvs terrorister, som man inte kan resonera med, beväpnade med massförstörelsevapen. Det tredje hotet utgörs av "failed states" (misslyckade stater), där organiserad brottslighet och terrorism kan frodas. I denna beskrivning är EU:s säkerhetsdoktrin mer eller mindre en blåkopia av USA:s dito, så på pappret har EU alltså helt anammat den bild

av dagens hotbilder som USA salufört sedan den 11 september. Frågan är om EU och USA även är överens om medlen för att bemöta dessa hot?

#### RUSTA FÖR MORGONDAGEN...

Frågan kan besvaras med både ja och nej. Solana utmålar tre huvudsakliga mål för EU:s utrikespolitik. De två första av dessa är i linje med god EU-tradition.

För det första ska det närmaste grannskapet stabiliseras. Detta är en logisk "avrundning" av det europeiska säkerhetsbyggande projektet. För det andra ska det internationella systemet stärkas. EU:s beslutsfattare känner sig av naturliga skäl hemma i internationella organisationer, och vill ha mer av FN, WTO, OSSE, ja av alla tänkbara internationella bokstavskombinationer. I Solanas utkast är det alltid multilaterala lösningar som kommer i första hand, och i andra och tredje, när ett säkerhetspolitiskt problem ska lösas.

För det tredje ska "de nya hoten" bemötas. Det är nu det blir intressant. I säkerhetsstrategin konstateras det att den första frontlinjen mot de nya hoten går utanför EU:s gränser, alltså i "tredjeland". Detta får förstås konsekvenser för hur hoten ska bekämpas, eftersom ett klassiskt territorialförsvar inte klarar av sådana uppgifter. Istället krävs en insatsförmåga av USA-modell (om än inte av USA:s stor-

lek). Därmed får EU:s redan existerande krishanteringsstyrka en potentiellt central roll för EU:s yttre säkerhet, vilket skulle innebära en klar policyförskjutning. Krishanteringsstyrkan sågs länge som ett tröstpris åt de länder som ville ha, men inte fick, en försvarsunion när EU-länderna förhandlade om Amsterdamfördraget. Men det småmysiga svensk-finska initiativet om att hjälpa FN med minröjning och polispatrullering kan alltså bli ett primärt instrument för att trygga EU-ländernas säkerhet. Behovet av en försvarsunion står det inget om i säkerhetsstrategin, vilket är helt logiskt. Det är ju inga storskaliga anfall på EU som hotar, utan mindre men mer föränderliga hot som kräver en mer flexibel beredskap. Att EU-ledarna nyligen rensat ut tankarna på en försvarsunion ur den nya konstitutionen (efter påtryckningar från USA) är alltså inget bakslag för utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik, utan kanske snarare en knuff framåt. När ovidkommande stickspår rensats bort kan all kraft nu fokuseras på EU som krishanteringsaktör.

I strategin talas det mycket om att militära medel måste kombineras med civila för att bemöta de nya hoten. Till viss del beror detta förstås på att EU idag inte

**"Krishanteringsstyrkan sågs länge som ett tröstpris åt de länder som ville ha, men inte fick, en försvarsunion när EU-länderna förhandlade om Amsterdamfördraget."**



*Ludvig XIV hade också en genomtänkt europeisk säkerhetspolitik.*

kan mobilisera en bråkdel av de militära muskler som USA förfogar över. Det är knappast någon tillfällighet att EU:s säkerhetsstrategi talar om hotet från "failed states" (som kan återuppbyggas med mestadels civila medel) medan USA är mer intresserat av "rogue states" (som måste bekämpas och besegras med militära medel). Ändå finns i säkerhetsstrategin en tydlig önskan om att EU ska bli militärt mer kapabelt, enat, modernt och aktivt. EU-länderna måste avdela mer resurser till försvaret och fullfölja omställningen från invasionsförsvaret till insatsförsvaret. Ännu viktigare än mer resurser är dock att de resurser som finns spenderas "holistiskt", dvs i ett EU-perspektiv. EU kan aldrig ta sig an alla nya uppgifter

med hjälp av ett hopkok på 15, snart 25, länders separata försvarsresurser. Fem myror är inte fler än fyra elefanter. EU måste också hänga med i utvecklingen mot ett modernt, högteknologiskt försvar, den utveckling som kallas "Revolution of Military Affairs" (RMA). På detta område ligger USA ljusår före EU-länderna, något som gör att det transatlantiska samarbetet kan bli svårt att genomföra av rent praktiska skäl. Allt detta kräver en gemensam försvarsplaneringsprocess och en inre marknad för försvarsmateriel där upphandlingar och industriprojekt kan äga rum utan nationella spärrar. Ett steg i denna riktning kommer att tas under 2004 med inrättandet av en försvarsmaterielbyrå inom EU:s ram. Ett

annat steg är konventets förslag om att länder som kvalificerar sig kan bilda ett "strukturerat samarbete". Inom detta samarbete ska länder som kommit långt i moderniseringen av militären och inte snålar på försvarsutgifterna kunna genomföra krishanteringsinsatser utan att sinkas av mindre kapabla länder.

#### ...MEN SLÅ TILL IDAG

Men EU måste inte bara kunna agera med kraft, utan också i tid. De nya hoten är dynamiska till sin natur, och ju tidigare man agerar, till exempel för att kväva en destabiliserande konflikt i sin linda, desto bättre. I säkerhetsstrategin står faktiskt att EU bör vara redo för att agera innan en kris uppstår, och att hot- och konfliktförebyggande åtgärder aldrig kan sättas in för tidigt.

Detta är EU:s variant av USA:s kritiserade doktrin om "preemptive action", rätten att slå till militärt om den nationella säkerheten så kräver, även om självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51 inte kan hävdas. Exakt vad EU:s strategi innebär på denna punkt är svårt att veta eftersom det inte preciseras. (I strategin används ordet "preventive" istället för "preemptive". Semantiker alternativt kremlolog bör tillkallas.) Själva påståendet att skyndsamhet är av nöden i en krissituation är ju tämligen trivialt, så det intressanta är vilka konkreta scenarier man ser framför sig. Kanske avses endast preventiva aktioner med civila instrument som diplomati och sanktioner, kanske inte. Kanske hinner man trots allt invänta FN-mandat eller tredjelands tillstånd för militära insatser, kanske inte.

EU:s säkerhetsstrategi är faktiskt helt tyst på denna helt avgörande punkt (där USA:s doktrin å andra sidan är föredömligt klar): huruvida dylika förebyggande militära krishanteringsåtgärder alltid måste ha FN:s stöd, eller om EU liksom USA kan tänka sig att agera på egen hand. Om detta inte preciseras i säkerhetsstrategins slutliga version så är frågan i högsta grad öppen för tolkning. Sverige har tidigare drivit linjen att endast fredsframtvängande insatser kräver FN-mandat, antagligen för att de övriga "Petersbergsuppgifterna" (humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder) ses som okontroversiella. Men konventet har som sagt föreslagit nya uppgifter som är helt i linje med den "preventiva" andan i säkerhetsstrategin. Till de tidigare (humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande och fredsframtvängande operationer) har nu lagts "gemensamma insatser för nedrustning", "konfliktförebyggande" och "militära rådgivnings- och biståndsinsatser". Dessutom har man fogat det inte helt oviktiga tillägget att alla

Petersbergsuppgifter ska kunna användas för att bekämpa terrorism.

#### DET DUNKELT SAGDA

Om konventets förslag antas kan det finnas anledning för regeringen att fundera lite noggrannare på vilka scenarier man kan ställas inför. Exakt vad är egentligen en insats för nedrustning? Är det när NATO-trupp under fredliga former avväpnar den albanska gerillan i Makedonien, eller är det när USA och Storbritannien invaderar Irak för att skilja Saddam Hussein från verkliga eller imaginära massförstörelsevapen? "Militära rådgivningsinsatser" låter kanske harmlöst, men militärt bistånd från EU i syfte att bekämpa terrorism kan lätt utvecklas till den sortens situation som USA står inför i Irak idag, eller varför inte i Vietnam igår (USA:s Vitenam-engagemang började som bekant med utplaceringen av "militära rådgivare"). I ett sådant scenario kan dessutom enhällighetsregeln få katastrofala resultat. En sak är att enas om att ge sig in i en operation som verkar relativt harmlös, en helt annan att enas om hur (om alls) man ska dra sig ur en situation som gått överstyr, eller hur man ska hantera en "mission creep" över skalan av

**"EU måste inte bara kunna agera med kraft, utan också i tid."**

Petersbergsuppgifter. Det är förvisso inget fel med att EU vill vara med och ta ansvar för att undanröja de hot man har identifierat, men att ge sig in i potentiellt explosiva situationer utan att ha kapaciteten att fatta snabba, avgörande och kanske

kontroversiella beslut är en dålig idé.

En slutsats är att EU:s säkerhetsstrategi behöver kompletteras med en europeisk Powell-doktrin som säger att man endast ska ge sig in i situationer om man har ett tydligt mål med insatsen och mer än tillräckliga resurser för att klara av den. Detta gäller förstås i synnerhet för insatser som saknar FN-mandat. En annan mer generell slutsats är att säkerhetsstrategin bara är en första etapp på vägen mot att skapa klarhet i EU:s säkerhetspolitiska mål och medel. Ännu förtjänar den inte att kallas doktrin; allt för många frågor återstår efter en genomläsning. Frågan är om strategin kommer att bli tydligare när medlemsländernas regeringar sagt sitt. Erfarenheterna talar tyvärr för att resultatet snarare blir att slutprodukten är än mer luddig, mångtydig och till intet förpliktigande. På denna punkt har EU en hel del att lära av USA, för oavsett vad man tycker om deras politik så vet åtminstone alla vad den består av. Men om Solana skulle lyckas med att få EU-länderna att sluta upp bakom en tydlig och konstruktiv strategi för EU:s säkerhetspolitik så är detta kanske det mest värdefulla bidrag han lämnar i arv till EU:s kommande utrikesminister."

**Thomas Allvin** (thomas.allvin@swipnet.se) är pol mag i europeisk politik.