



## Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk

NATO presenterade ett nytt strategiskt koncept den 19 november 2010. Denna analys sätter alliansens nya strategiska koncept, *NATO Strategic Concept 2010* (SC2010), i relation till tre andra centrala dokument: deklARATIONEN som antogs av NATO-medlemmarna i Lissabon; NATO:s gamla strategiska koncept från 1999 (SC1999); och expertgruppsutlåtande från i våras, den s k Albright-rapporten.<sup>1</sup> Detta memo innehåller en genomgång av sju särskilt intressanta frågor och avslutas med en tabell över viktiga rapporter och andra aktiviteter som NATO kommer att arbeta med under 2011.

Sammanfattningsvis kan följande tentativa slutsatser dras:

- 1) **Kollektivt försvar betonas bland NATO:s uppgifter och breddas.** Traditionellt kollektivt försvar lyfts fram, men begreppet breddas till att omfatta försvar mot alla typer av attacker, inte bara militära, och till försvar av mer än det egna territoriet.
- 2) **Ryssland beskrivs som en vital utmaning och partner för NATO.** Den tidigare generellt positiva synen har blivit mer pragmatisk och Ryssland ses som strategisk partner i vissa frågor och som motpart i andra.
- 3) **Kärnvapen fortsatt viktigt, men avskräckningsprinciperna omtolkas.** Den nukleära förmågan kvarstår så länge kärnvapen finns, men de egna kärnvapnen måste inte vara i Europa och konventionella vapen samt missilförsvar utgör en del av den strategiska avskräckningen.
- 4) **NATO stärker rollen som transatlantiskt säkerhetsforum, bl a för rustningskontroll.** NATO-stadgans artikel 4 om konsultationsmöjligheter lyfts fram och alliansen ska sätta upp en ny kommitté för rustningskontrollfrågor.
- 5) **EU är en unik och naturlig partner som komplement till NATO.** De gemensamma ambitionerna om samarbete har dock inte blivit mer än uttalanden och det tidigare motståndet inom NATO mot att bygga upp civil krishanteringsförmåga har brutits.
- 6) **Nya hot får en mer framträdande plats.** Terrorism, cyberhot och numera även energisäkerhet har etablerats som egna säkerhetsutmaningar för alliansen.
- 7) **NATO står inför ett intensivt år med frågor som berör partners och Sverige.** Alliansen öppnar upp för samarbeten med partners i alla frågor, inklusive försvar av eget territorium. Kommande års översyner av politisk-militära ramverk och kapacitetsutveckling är två av många frågor som direkt kommer att beröra Sverige.

Sändlista/Distribution: Se sista sidan.

---

<sup>1</sup> De fyra dokumenten *The Alliance's Strategic Concept*, 24 april 1999, "Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation" Adopted by Heads of State and Government in Lisbon - Active Engagement, Modern Defence, 19 november 2010, *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement - analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, 17 maj 2010, 20 Nov. 2010, *Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon*, Press Release (2010) 155, 20 november 2010.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 2 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

## En jämförande analys av NATO:s strategiska koncept

Många förhoppningar och farhågor har ventilerats under arbetet med NATO:s nya strategiska koncept. En handplockad expertgrupp inledde och tog fram en rapport, vilken sedan bearbetades av generalsekreteraren till ett koncept. I dokumentet skulle många kontroversiella ämnen avhandlas samtidigt som det skulle göras kortare och ”krispigare” än de tidigare.<sup>2</sup>

De flesta initierade bedömare är eniga om att alliansens toppmöte i Lissabon överträffade alla rimliga förväntningar – de senare var inte alltid så högt ställda. Delegaterna lyckades enas förhållandevis lätt kring det nya strategiska konceptet. Konceptet i stort är en mix av traditionella och reforminriktade intressen hos medlemsstaterna.<sup>3</sup> Dokumentet är också förhållandevis traditionellt när det kommer till de starka betoningarna på kollektivt försvar och skrivningarna om kärnvapen. Samtidigt finns reforminslag, som att erbjuda en utsträckt hand till Ryssland samt som att öppna upp för nya uppgifter inom territoriellt missilförsvar och cybersäkerhet.<sup>4</sup>

Denna initiala analys bygger på likheter och skillnader i fyra av de senaste och mest centrala dokumenten: NATO:s nya strategiska koncept 2010 (SC2010) och kommunikén som antogs av NATO-medlemmarna i Lissabon, NATO:s gamla strategiska konceptet från 1999 (SC1999) och expertgruppsutlåtande från i våras, den s k Albright-rapporten. Fokus ligger på vad det nya konceptet medför, vilket bl a innebär att de pågående operationerna, även insatserna med ISAF, i huvudsak saknas.<sup>5</sup> Sju frågor kan lyftas fram som särskilt intressanta:

- Kollektivt försvar
- Alliansens relation till Ryssland
- NATO:s syn på kärnvapen
- Transatlantisk dialog och rustningskontroll
- Relationen mellan NATO och EU
- NATO:s syn på terrorism, cyber- och energisäkerhet
- Konsekvenser för Sverige och närområdet

<sup>2</sup> “This Strategic Concept, in contrast to most of the ones in the past, is going to be crisp, concise, concrete, short, direct, to the point.” Ivo Daalder, på Vita Husets pressbriefing 16 november 2010. För en genomgång av tidigare koncept, se FOI-rapporten *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige*, (FOI-R--2920--SE, 2009).

<sup>3</sup> Intressena i NATO kan delas i tre inriktningar: de reforminriktade, som vill att alliansen utvecklas allteftersom säkerhetsutmaningarna utvecklas; traditionalisterna, som lyfter fram kollektiv säkerhet och främst försvar av hemmaterritoriet; och de konservativa, som verkar för status quo och då särskilt att NATO behåller en stor ledningsstruktur. Se vidare kapitel ”9.1 Alliansens divergerande satsningar” Ibid.

<sup>4</sup> För fler reflektioner på det strategiska konceptet se Wilson, Damon; (20 november 2010) “*NATO Summit Reaction, Day 2*”, [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/nato-summit-reaction-day-2](http://www.acus.org/new_atlanticist/nato-summit-reaction-day-2) (2010-11-22). Även vanligtvis regeringskritiska Heritage Foundation uttrycker sig i huvudsak positivt till utfallet av Lissabonmötet. Se <http://www.heritage.org/Research/Reports/2010/11/After-Lisbon-NATO-Must-Get-Missile-Defense-Right> (2010-11-24).

<sup>5</sup> Det nya konceptet omnämner inte ISAF och endast på ett ställe Afghanistan. Det senare i samband med vikten av att ta tillvara ”lesson learned” från Afghanistan och Västra Balkan. Se SC2010 §21.

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 3 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

### 1) Kollektivt försvar betonas bland NATO:s uppgifter och breddas

Det nya konceptet lyfter starkt fram det kollektiva försvaret. Detta är portalparagrafen i NATO:s kärnuppgifter (§4:1) i SC2010, och hade motsvarande plats både i SC1999 och expertrapporten. Det finns dock två viktiga breddningar av begreppet. För det första att alliansen ska skydda medlemmarna mot alla typer av attacker och inte som tidigare endast militära anfall.<sup>6</sup> För det andra att det kollektiva försvaret inte är begränsat till det egna territoriet.<sup>7</sup> Konceptet från 2010 trycker på att säkerhetsutmaningarna för alliansens territorium och befolkningar är breda och föränderliga, men förtydligar samtidigt att säkerhetsåtgärder måste följa folkrätten.

Vad kollektivt försvar innefattar har också konkretiserats och utvecklats i SC2010. Exempelvis står det uttryckligen att NATO bl.a. ska genomföra "contingency planning" och övningar för alla typer av hot och utmaningar, samt vid behov leverera synliga återförsäkringar och förstärkningar till alla allierade. Begreppet "contingency planning" (beredskapsplanering) fanns inte alls med i SC1999. Därtill har alliansen pragmatiskt öppnat upp för att partners kan hjälpa till med den kollektiva säkerheten, där missilförsvaret av Europa kanske är det tydligaste exemplet.<sup>8</sup> Det finns därutöver bl a uttalanden i slutkommunikén som i princip öppnar upp alla alliansens aktiviteter och övningar för partners, särskilt om de kan bidra.<sup>9</sup>

Att alliansens försvar av hemmaterritoriet lyfts fram måste ses som en tydlig framgång för de allierade som länge krävt klarspråk i denna fråga, bl a de baltiska länderna och Polen. Till saken hör också baltiska pressuppgifter om att den polsk-baltiska planeringen även formellt skulle antas på politisk nivå vid toppmötet i Lissabon, om än bakom lyckta dörrar. Själva den militära planeringen påbörjades enligt andra pressuppgifter och uttalanden för över ett år sedan.<sup>10</sup> Även riktlinjerna för den nya kommandostrukturen lyfter fram säkerheten på hemmaplan. Trots stora nedskärningar ska staberna ha en profil som inger en synlig återförsäkran, "visible assurance", bl a genom en närmare koppling till nationella militära högkvarter samt genom att ge staberna ett regionalt fokus.

<sup>6</sup> I både SC1999, i SC1991 och i NATO-stadgan står det "...armed attack on..." (§24, §12 respektive §5) och i alla tre dokumenten är det en tydlig koppling till territorium.

<sup>7</sup> Se SC2010 §4:1, "**Collective defence**. NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Washington Treaty. ...NATO will deter and defend against any threat of aggression, and against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole."

<sup>8</sup> Se SC2010 §19, "...carry out the necessary training, exercises, contingency planning and information exchange for assuring our defence against the full range of conventional and emerging security challenges, and provide appropriate visible assurance and reinforcement for all Allies..."

<sup>9</sup> Se slutkommunikén §26, "NATO's partnership mechanisms have evolved substantially... [We will] streamline NATO's partnership tools in order to open all cooperative activities and exercises to our partners and to harmonise our partnership programmes...", och §38 "We are also prepared to engage with other relevant states, on a case by case basis, to enhance transparency and confidence and to increase missile defence mission effectiveness."

<sup>10</sup> Notera att Rasmussen redan i januari 2010 försäkrade att NATO hade alla nödvändiga planer. *Joint press point with NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen and Nikola Gruevski, Prime Minister of the former Yugoslav Republic of Macedonia* 15 januari 2010, www.nato.int (2010-11-24). Avseende den militära planeringen se även *The Economist* 26 mars 2009 "The Atlantic alliance at 60 is busier, and going further afield, than ever—but some members want to refocus on threats nearer home" och 29 juni 2010 "Trust, but make military plans - The allies reach out to the Kremlin, and start to think about the unthinkable", www.economist.com (2010-11-24 respektive 2010-08-30).

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 4 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

Formuleringarna avseende kollektiv säkerhet visar tydligt hur författarna av SC2010 sökt hålla ihop de traditionella och reforminriktade krafterna i alliansen. Genom att göra operativ beredskapsplanering obligatoriskt för hela territoriet (inkluderande alla medlemmar) samt att bredda planeringen till flera uppgifter, så har en del av den politiska laddningen reducerats. Det blir således inte en politisk fråga att behöva välja vem som ska få eller inte få militära planer, vilket också minskar risken för splittring inom NATO. Att säkerhetsåtgärderna ska följa folkrätten kan tyckas vara en självklarhet. Breddningen av uppgiftsbilden har dock varit en kontroversiell fråga, inte minst lagliga och politiska förutsättningar för att ingripa mot cyber- och energiförsörjningshot. Genom alliansens enhälliga återopande av NATO-stadgans artikel fem, efter terrordåden 11 september 2001, har terrorfrågor redan blivit en tydlig del det kollektiva säkerhetsbegreppet. Detta samtidigt som terrorbekämpningen och förspelet till invasionen av Irak 2003 också väckt frågor om legalitet och legitimitet, vilket också kan tolkas in i hänvisningen att internationell rätt måste följas.

## 2) Ryssland beskrivs som en vital utmaning och partner för NATO

Även om Ryssland anges vara en viktig medspelare i SC2010, så är beskrivningen av Ryssland mindre positiv än i tidigare års dokument och samtidigt mer pragmatisk.<sup>11</sup> Ryssland presenteras i SC2010 (§33-34) huvudsakligen som en partner, i uppenbar hierarkisk ordning efter FN och EU. Dokumentet noterar att NATO inte innebär något hot mot Ryssland samt att NATO vill ha Ryssland som strategisk partner trots olika uppfattning i enskilda frågor. Detta är avsevärt mildare skrivningar än i expertrapporten. Den senare är mera explicit vad gäller potentiella problem med Ryssland. Expertrapporten konstaterar att NATO kommer att möta alla hot mot sina medlemsstater och att Rysslands förslag till alternativ säkerhetsordning för Europa (EST) motverkar NATO. EST nämns inte alls i SC 2010. I deklARATIONEN från Lissabon går alliansen på motsvarande sätt mot Ryssland när den tydligt står fast vid utfästelsen att Georgien har möjlighet att bli NATO-medlem och att Ryssland måste ta tillbaka erkännandet av de georgiska utbrytarrepublikerna.<sup>12</sup>

Den pragmatiska synen och uppfattningen att Ryssland kan vara en viktig partner i enskilda frågor är framträdande i SC2010 och LissabondeklARATIONEN. Särskilt lyfts NATO-Rysslandsrådet (NRC) upp som ett forum för att diskutera allt från implementering av OSSE:s principer till kärnvapen och rustningskontrollfrågor.<sup>13</sup> Vid mötet i Lissabon fick också relationen mellan Ryssland och NATO en nystart, både genom mötet i NRC och via det aktiva deltagandet av Ryssland, inte minst president Medvedev själv. Det var första NRC-mötet efter Georgien-kriget 2008 och det var

<sup>11</sup> I SC1999 är skrivningarna om Ryssland klart mer positiva, särskilt §36.

<sup>12</sup> Se slutkommunikén §21, "At the 2008 Bucharest Summit we agreed that Georgia will become a member of NATO and we reaffirm all elements of that decision, as well as subsequent decisions. ... We continue to call on Russia to reverse its recognition of the South Ossetia and Abkhazia regions of Georgia as independent states."

<sup>13</sup> Se SC2010 §34, "We are determined to... enhance the political consultations and practical cooperation with Russia in areas of shared interests..." och slutkommunikén §23, "We look forward to discussing all these matters in the NRC, which is a forum for political dialogue at all times and on all issues, including where we disagree."

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 5 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

första gången Medvedev deltog på ett NATO-möte.<sup>14</sup> Därtill har Moskva varit en aktiv dialogpartner i utarbetandet av konceptet.

Även om rysslandsbilden i SC2010 (självlklart) är en kompromissprodukt mellan motstridiga intressen inom NATO, så har bilden nu blivit mindre positiv och mer realistisk än för tio år sedan. En huvudanledning är säkert Georgienkriget 2008, men också bristen på generella framsteg i samarbetet mellan Ryssland och NATO. I SC1999 talas det om gemensamma intressen med Ryssland, medan SC2010 konstaterar att säkerheten är sammanvävd och att det finns möjligheter till konstruktivt samarbete trots olika syn i vissa frågor.<sup>15</sup> En viktig fråga är om viljan till samarbete nu räcker längre än tidigare samarbetsområden, främst terroristbekämpning och åtgärder mot spridning av massförstörelsevapen samt viss samverkan avseende Afghanistan. Förhoppningen är att ett återupplivat NRC, med utökad agenda, och ett närmare samarbete inom missilförsvar ska kunna utvidga gemenskapen. Huruvida mötet i Lissabon ska ses som historiskt avgörs troligen av vad parterna ger för innehåll till arbetet i NRC och missilförsvarssamarbetet.

### 3) Kärnvapen fortsatt viktigt, men avskräckningsprinciperna omtolkas

I huvudsak behandlar SC2010 kärnvapen på ett i likartat sätt som SC1999. Alliansen ska även i framtiden ha en ändamålsenlig kombination av konventionella styrkor och kärnvapen etc. Så länge som kärnvapen finns kommer NATO att vara en allians med tillgång till kärnvapen. Skrivningen om kärnvapenländernas relation till NATO är i stort sett identisk i båda koncepten.<sup>16</sup> Därtill finns ett fortsatt erkännande av NPT och dess skrivningar om kärnvapenedrustning i SC2010 §26. Det senare förklarar också att i alla framtida nedrustningar av kärnvapen kommer NATO:s mål att vara att Ryssland ska öka sin transparens när det gäller kärnvapen, att Ryssland ska omgruppera dessa från NATO-ländernas närhet samt lyfta frågan om den ryska numerära överlägsenheten i fråga om korträckviddiga kärnvapen.

Den viktigaste skillnaden utgörs av att det gamla konceptet slår fast att närvaron av amerikanska kärnvapen i Europa är vital,<sup>17</sup> medan det nya inte gör någon geografisk angivelse. En annan skillnad är att konventionella vapen och missilförsvar ges en likartad avskräckningsroll som kärnvapen. Detta antyds i SC2010 §19 och är explicit i

<sup>14</sup> Notera att det relativt ryssvänliga SC1999 tillkom i skuggan av Kosovokrigen och det havererade PJC-samarbetet mellan Ryssland och NATO (NATO-Russia Permanent Joint Council, PJC).

<sup>15</sup> Jämför skillnaden i SC1999 §36, "...NATO and Russia have committed themselves to developing their relations on the basis of common interest, reciprocity and transparency to achieve a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area based on the principles of democracy and co-operative security." med SC2010 §34, "Notwithstanding differences on particular issues, we remain convinced that the security of NATO and Russia is intertwined and that a strong and constructive partnership based on mutual confidence, transparency and predictability can best serve our security."

<sup>16</sup> Både SC 2010 §18 och SC 1999 § 62 har identiska meningar när det gäller kopplingen till strategiska vapen: "The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies."

<sup>17</sup> Se SC1999 §42, "The presence of United States conventional and nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America."

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 6 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

deklarationen, t ex avseende att missilförsvaret ska integreras i den övergripande försvarsansatsen.<sup>18</sup>

De nya skrivningarna innebär att alliansen i praktiken inte längre är bunden av att ha taktiska kärnvapen i Europa samt att missilförsvaret och konventionell militär förmåga ges en strategisk avskräckningsroll. NATO ska emellertid ha kvar kärnvapen så länge sådana finns hos aktörer utanför alliansen. Detta innebär att de länder som velat ha starkare skrivningar om NATO:s minskande beroende av kärnvapen, t ex Tyskland och Norge, delvis har fått stryka på foten. Samtidigt öppnar texten i det nya konceptet och i den gemensamma deklarationen också upp för att kärnvapnen kan ersättas. Även om kärnvapen i de flesta tänkbara scenarier redan tidigare uppfattas vara militärt oanvändbara, så har de haft en viktig politisk roll. Genom att flera europeiska stater var inblandade i planering och hantering av amerikanska taktiska kärnvapen i Europa, så blev den transatlantiska länken mer trovärdig genom delat ansvar. Frågan är om denna mekanism kan ersättas av annat. Det finns tankar om att missilförsvaret skulle kunna ge samma effekter – att USA är beroende av Europa och Europa av USA, för att de olika nätverkande delkomponenterna i missilförsvaret ska fungera.

#### **4) NATO stärker rollen som transatlantiskt säkerhetsforum, bl a för rustningskontroll**

I SC2010 §5 beskrivs NATO som det unika och oundgängliga transatlantiska forumet för medlemmar avseende konsultationer om alla sorters säkerhetsfrågor. Detta är en uppgradering gentemot SC1999 §10 som säger att alliansen är ”ett” forum för medlemmarnas konsultationer avseende vitala intressen. På motsvarande sätt betonar det senaste konceptet mer än sin föregångare NATO-stadgans artikel 4, om möjligheten att initiera politiska konsultationer vid upplevda hot. I SC2010 är det tydliggjort vad den kan innebära: "Any security issue of interest to any Ally can be brought to the NATO table, to share information, exchange views and, where appropriate, forge common approaches". Vidare har rustningskontroll alltid varit en viktig fråga, men i enlighet med §31 i deklARATIONEN från Lissabon, ökar NATO ambitionen genom att för första gången tillsätta en kommitté för sådana frågor. Likaså anges rustningskontroll vara ett betydelsefullt ämne för NRC. Avseende konventionell rustningskontroll är inriktningen efter Lissabon att alliansen önskar komma vidare och det antyds att det kan ske inom eller utom CFE. I SC1999 §40 var CFE-avtalet en viktig fråga som det lades stor vikt vid, medan SC2010 inte nämner avtalet alls. I deklARATIONEN från Lissabon tilldelas CFE dock en hel paragraf (§32), i vilken det dels framgår att NATO står fast vid avtalets betydelse och dels att det ryska agerandet är ett problem.<sup>19</sup>

Det finns en tydlig ambitionsökning inom NATO att alliansen ska vara ett mer centralt forum för transatlantiska säkerhetsfrågor. Den nya ansatsen innebär bl a att artikel 4 ges

<sup>18</sup> Se slutkommunikén §30, "... to deter and defend against any threat... NATO will maintain an appropriate mix of conventional, nuclear, and missile defence forces. Missile defence will become an integral part of our overall defence posture."

<sup>19</sup> Se slutkommunikén §32, "The Alliance reaffirms its continued commitment to the CFE Treaty Regime with all its elements. Although agreement has not yet been reached on how to strengthen and modernise the arms control regime for the 21st Century, we [...] look forward to making concrete progress toward this end this year. The results of our work in the coming weeks and months will guide our future decisions on continued implementation of CFE obligations, given that, as we said at the Strasbourg/Kehl Summit, the current situation, where NATO CFE Allies implement the Treaty while Russia does not, cannot continue indefinitely."

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 7 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

en mer direkt operativ roll än tidigare. Redan i Albright-rapporten förordas ett mer kreativt och regelbundet användande av artikel 4 vid icke-konventionella hot. På frågan huruvida en icke-konventionell attack ska initiera artikel 5 eller inte, föreslår Albright-gruppen att Nordatlantiska rådet (NAC) ska avgöra det från fall till fall baserat på attackens art, ursprung, omfattning etc. Betoningen och konkretiseringen av artikel 4 kommer sannolikt att leda till ett ökat åberopande av artikeln. När det gäller rustningskontroll så är frågan vad de nya ambitionerna betyder för andra, redan etablerade fora, som OSSE och rustningskontrollsamtalet i Genève. Troligen kommer alliansmedlemmarna att ta fram fler och mer underbyggda egna initiativ, kanske även inkluderande ryska perspektiv. Möjligen kan detta vitalisera rustningskontrollarbetet i Europa, men samtidigt också göra de viktigaste frågorna förbehandlas eller stannar i en trängre krets än idag.

### 5) EU är en unik och naturlig partner som komplement till NATO

Jämfört med SC1999 behandlar det nya konceptet EU och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) i begränsad omfattning. EU tas i §32 upp som NATO:s näst viktigaste partner efter FN. Emellertid nämns inte GSFP explicit utan det talas om vikten av ett starkt och mer kapabelt europeiskt försvar. Den utförliga diskussionen i SC1999 saknar i stort sett helt motsvarighet SC2010.<sup>20</sup> Även i deklARATIONEN från Lissabon får EU en undanskymd plats. Det senaste konceptet stadgar att NATO ska inrätta en mindre civil krishanteringsförmåga för framförallt planering inom sekretariatet.<sup>21</sup> Nytt i sammanhanget är vidare skrivningarna om att NATO ska träna civila specialister från medlemsstaterna, vilka jämte militär personal och personal från partners, ska ha hög beredskap för insatser i utvalda missioner.

EU ses som en naturlig och nödvändig samarbetspartner till NATO, och då främst som ett komplement inom internationell fred och säkerhet. Av texterna från 2010 framgår att närheten till EU är stor, men att de gemensamma ambitionerna om samarbete inte kommit längre än till uttalanden. Att EU får begränsat utrymme i NSC2010 skulle kunna tolkas som att det franska återinträdet i NATO:s militära strukturer har fått en politisk effekt i form av ett mindre intresse för denna fråga. Samtidigt bör det framhållas att fransmännen i NATO-sammanhang generellt fortfarande uppfattas som en bromskloss, särskilt när det kommer till frågor som kan vara rivaliserande med GSFP. En mer trolig tolkning är därför att europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) år 1999 var något nytt och mer kontroversiellt, vilket i sig föranledde ett större utrymme. Den enda tydliga förändring som kommit med Lissabonmötet är att NATO inrättar en civil krishanteringsförmåga och att alliansen ska träna civila specialister. Det senare innebär en policyförändring bland de som tidigare motsatt sig att NATO överhuvudtaget ska syssla med civila krishanteringsfrågor.

<sup>20</sup> Se SC1999 §§ 17, 18, 30, 45, 53 och 58, respektive SC2010 §32 och slutkommunikén §11.

<sup>21</sup> SC2010 §25, "To be effective across the crisis management spectrum, we will: form an appropriate but modest civilian crisis management capability to interface more effectively with civilian partners, building on the lessons learned from NATO-led operations. This capability may also be used to plan, employ and coordinate civilian activities until conditions allow for the transfer of those responsibilities and tasks to other actors...".

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 8 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

## 6) Nya hot får en mer framträdande plats

De nya former av hot, som varit omnämnda som just ”nya” i NATO-dokument sedan 1990-talets början, är idag mycket omtalade – terrorism, cyberhot etc omnämns flitigt i SC2010. Ett exempel på ökade ambitioner är stärkandet av försvaret av den gemensamma IT-infrastrukturen och att cyberförsvaret ska in i processen för framtagande av beredskapsplaner.<sup>22</sup> En ytterligare faktor som fått utrymme men inte direkt utmålats som ett hot är energisäkerhet. I NATO:s försvarsuppgifter står det att alliansen ska utveckla förmågan att bidra till energisäkerhet grundat på strategiska bedömningar och beredskapsplanering.<sup>23</sup> Artikelns rätt vaga skrivningar kan bli mycket långtgående, beroende på hur de operationaliseras. Att frågorna tas upp är en framgång för de länder, som bl a Litauen, vilka krävt att energisäkerhet ska bli en uppgift för NATO. Det är i sammanhanget slående att begreppet ”energi” inte alls omnämndes i SC1999.

## 7) NATO står inför ett intensivt år med frågor som berör partners och Sverige

Alliansen betonar nyttan av att ha samarbeten och öppnar upp för att ge partners både mer inflytande och mer skraddarsydd samarbeten. I SC2010 betonas att partnerskapen ska utvecklas efter flexibla format. Partners som deltar i NATO:s operationer, s k ”Operational partners”, ska dessutom kunna komma från vilka delar av världen som helst och delta i NATO:s beslutsförberedelser, vilket implicit är i motsats till själva beslutsfattandet.<sup>24</sup> Överlag öppnar alliansen upp för samarbeten med partners i alla frågor, inklusive kollektivt självförsvar och försvar av eget territorium – allt efter vad som kan vara till ömsesidig nytta – se vidare under punkt 1 ovan. Att NATO öppnar upp för mer inflytande från partners är givetvis en framgång för de aktörer som drivit frågan. Ett exempel på att partners kan ha framgång är det svenska engagemanget kring FN:s deklaration om kvinnor, fred och säkerhet (UNSR 1325), vilken fick en framträdande plats i Lissabondeklarationen (§7).

En genomgång av Lissabondeklarationen ger vid handen att alliansen står inför en mycket intensiv period, där det strategiska konceptets ramverk ska fyllas med innehåll. De flesta översynerna och dokumenten ska vara klara till NATO:s försvarsministermöten i mars och juni 2011 respektive till utrikesministrarnas möten i april och december 2011. Två viktiga frågor som direkt berör Sverige är översynen av det politisk-militära ramverket för NATO-ledda PFF-operationer och framtagandet av ett multinationellt koncept för kapacitetsutveckling.

<sup>22</sup> Se SC2010 §19, “We will... develop further our ability to prevent, detect, defend against and recover from cyber-attacks, including by using the NATO planning process to enhance and coordinate national cyber-defence capabilities, bringing all NATO bodies under centralized cyber protection, and better integrating NATO.”

<sup>23</sup> Se SC 2010 §19, “We will... develop the capacity to contribute to energy security, including protection of critical energy infrastructure and transit areas and lines, cooperation with partners, and consultations among Allies on the basis of strategic assessments and contingency planning;”

<sup>24</sup> Se SC2010 §30, “We will enhance our partnerships through flexible formats that bring NATO and partners together – across and beyond existing frameworks: - We are prepared to develop political dialogue and practical cooperation with any nations and relevant organisations across the globe that share our interest in peaceful international relations. - We will be open to consultation with any partner country on security issues of common concern. - We will give our operational partners a structural role in shaping strategy and decisions on NATO-led missions to which they contribute. - We will further develop our existing partnerships while preserving their specificity.”

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 9 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

**Följande frågor blir särskilt viktiga att bevaka 2011:**

<i>Datum</i>	<i>Ämne</i>	<i>Uppgift och inriktning</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 April</b>, Progress report to the Foreign Ministers</li> <li>• <b>2011 June</b>, Completed Review to Defence Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Review the Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations</li> </ul>	<p>"...tasked the Council to consult with partners... in order to update how we work together and shape decisions with partner countries on the operations and missions to which they contribute."</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 April</b>, Report to the Foreign Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Report ongoing efforts to improve NATO-EU strategic partnership</li> </ul>	<p>"We are ... determined to improve the NATO-EU strategic partnership, as agreed by our two organisations. ...we encourage the Secretary General to continue to work with the EU High Representative and to report to the Council on the ongoing efforts in time for the NATO Foreign Ministers' meeting in April 2011."</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unknown</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprehensive review of NATO overall (strategic) deterrence and defence posture</li> <li>• Committee to provide advice on WMD control and disarmament</li> </ul>	<p>"...tasked the Council to continue to review NATO's overall posture in deterring and defending against the full range of threats to the Alliance... Essential elements of the review would include the range of NATO's strategic capabilities required, including NATO's nuclear posture, and missile defence and other means of strategic deterrence and defence. This only applies to nuclear weapons assigned to NATO."</p> <p>"In order to maintain, and develop further, appropriate consultations among Allies on these issues, we task the Council to establish a Committee to provide advice on WMD control and disarmament in the context of the review above, taking into account the role of the High Level Task Force (HLTF)."</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2010</b> coming weeks and months,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guidance on future decisions on CFE</li> </ul>	<p>"...encourage the 36 participating nations... to conclude a principles-based framework to guide negotiations in 2011. ... We look forward to making concrete progress toward this end this year. The results of our work in the coming weeks and months will guide our future decisions on con-tinued implementation of CFE obligations, given that, as we said at the Strasbourg/Kehl Summit, the current situation, where NATO CFE Allies implement the Treaty while Russia does not, cannot continue indefinitely."</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 June</b>, Report to Defence Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessment on WMD counter-proliferation</li> </ul>	<p>"...task the Council to assess and report, before the meeting of Defence Ministers in June 2011, on how NATO can better counter the proliferation of WMD and their means of delivery."</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 Mars</b>, Arrangements to Defence Ministers</li> <li>• <b>2011 June</b>, Action plan to Defence Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missile defence consultation and C2 arrangements</li> <li>• Missile defence action plan</li> </ul>	<p>"...tasked the Council to develop missile defence consultation, command and control arrangements by the time of the March 2011 meeting of our Defence Ministers. We have also tasked the Council to draft an action plan addressing steps to implement the missile defence capability by the time of the June 2011 Defence Ministers' meeting."</p>

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 10 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

**Fortsättning från föregående sida:**

<i>Datum</i>	<i>Ämne</i>	<i>Uppgift och inriktning</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 June</b>, Policy to Defence Ministers</li> </ul>	Cyber defence <ul style="list-style-type: none"> <li>• review</li> <li>• policy</li> <li>• action plan</li> </ul>	"...tasked the Council to develop, drawing notably on existing international structures and on the basis of a review of our current policy, a NATO in-depth cyber defence policy by June 2011 and to prepare an action plan for its implementation."
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 December</b>, report to Foreign Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interim progress report on energy security</li> </ul>	"...task the Council to prepare an interim report on the progress achieved in the area of energy security for the Foreign Ministers' meeting in December 2011, and a further report for consideration at our next Summit."
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 March</b>, Political Guidance to Defence Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (New) Political Guidance</li> </ul>	"...tasked the Council to develop Political Guidance for the continuing transformation of our defence capabilities and forces and the military implementation of our new Strategic Concept for approval by Defence Ministers at their meeting in March 2011."
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 March</b>, Concepts to Defence Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concept for multinational capability development</li> </ul>	"...tasked the Council... to conduct further conceptual work on multinational approaches and other innovative ways of costeffective capability development. We welcome cooperation with the EU, as agreed. Together, and avoiding unnecessary duplication, we will continue to address common shortfalls, which include the areas of countering improvised explosive devices, providing medical support and increasing the availability of heavy-lift helicopters."
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 June (at the latest)</b>, Proposal to Defence Ministers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposal for a new Command Structure</li> </ul>	"We have agreed a framework for a new NATO Command Structure... A final decision on a new NATO Command Structure, including its geographic footprint, will be taken no later than June 2011, and we have tasked the Secretary General to prepare proposals to this end."
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2011 March</b>, Reports to Defence Ministers, and subsequent Defence Ministers' meetings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progress report on NATO reform</li> </ul>	"... task the Secretary General and the Council to take forward the reform process in all necessary areas without delay, including the implementation of: Reviews of the Agencies and NATO Command Structure; comprehensive Resource Management Reform; Headquarters Reform, including the new Headquarters project; and an end-to-end rationalisation review of all structures engaged in NATO capability development. We further task the Council to report back to Defence Ministers by March 2011 and subsequent Defence Ministers' meetings, on progress on this package of measures and possible additional steps necessary to ensure an Alliance capable of delivering on our new Strategic Concept."
<b>2012</b> , Next Heads of State and Government meeting of the North Atlantic Council		

FOI MEMO	Datum/Date 2010-12-01	Sida/Page 11 (11)
Titel/Title Nytt strategiskt koncept ger NATO nytt ramverk		Memo nummer/number FOI Memo 3391

Sändlista/Distribution: (Via mail)

### **Utrikesdepartementet**

Utrikesminister (Carl Bildt)

Utrikesministerns kansli (Bo Eriksson)

UD/SP (Peter Ericson, Johan Frisell, Inger Buxton, Anders Kalin)

UD/NIS (Christer Ahlström, Åsa Gustafsson)

Svenska delegationen vid NATO (Veronica Wand-Danielsson, Tommy Åkesson)

Svenska ambassaden i Washington (Jonas Hafström, Pontus Melander, Jan Andersson)

### **Försvarsdepartementet**

Försvarsminister (Sten Tolgfors)

Statssekreterare (Håkan Jevrell)

Försvarsråd (Johan Raeder)

Fö/SSP (Peter Göthe, Ola Hedin, Karin Kronhöffer, Jörgen Cederberg, H-C Hagman,  
Fredrik Norberg)

Fö/ESIS (Jan Hyllander)

### **Riksdagen**

FöU (Ingemar Wahlberg)

UU (Martin Brothén)

### **Försvarsmakten**

ÖB (Sverker Gustafsson)

C LEDS (Jan Salestrand)

C INSATS (Anders Lindström)

C MUST (Stefan Kristiansson),

C MUST UNDK (Claes Nilsson)

C MUST UNDK EAT (Torkel Wilhelmsson)

### **FXM**

GD (Ulf Hammarström)

Stab (Mattias Broman, Ann-Christine Langselius)

### **FOI**

Försvarsanalys (alla)

Arkiv