

Europeisk autonomi eller atlantisk integration?

**Dagens strukturer och framtida utvecklingslinjer inom
ESFP och NATO**



Maria Oredsson & Mike Winnerstig

Europeisk autonomi eller atlantisk integration?

Dagens strukturer och framtida utvecklingslinjer inom ESFP och NATO

Maria Oredsson & Mike Winnerstig

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1564--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Mars 2005	Projektnummer A1103
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Maria Oredsson Mike Winnerstig	Projektledare Mike Winnerstig	
	Godkänd av Bo Ljung	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Europeisk autonomi eller atlantisk integration? Dagens strukturer och framtida utvecklingslinjer inom ESFP och NATO		
Sammanfattning (högst 200 ord) <p>I rapporten analyseras sannolika utvecklingslinjer för den militära delen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP, och för försvarsalliansen NATO. Inledningsvis skissas på en analysram, där bl.a. skillnaden mellan staters och institutioners inflytande diskuteras, liksom integrationsteoretiska, maktbalanspolitiska och geopolitiska förklaringsmodeller för politisk utveckling.</p> <p>I rapportens empiriska delar ges en bild av de senaste årens utveckling inom ESFP och NATO. För ESFP:s del konstateras bl.a. att det på senare tid har blivit allt vanligare med en diskussion om hur EU:s autonoma krishanteringsförmåga skall stärkas. När det gäller NATO presenteras bl.a. den nya kommandostrukturen och styrkestrukturen, i vilken NATO Response Force spelar en avgörande roll. Även resultaten av genomförda insatser inom såväl ESFP som NATO, liksom hanteringen av Irak, diskuteras.</p> <p>I analysdelen identifieras några möjliga samarbets- respektive konfliktområden för förhållandet mellan ESFP och NATO. De enskilda staterna bedöms även fortsättningsvis styra utvecklingen och välja att agera inom ramen för ESFP, NATO eller samordnade operationer. Valet kommer sannolikt oftast att vara beroende av de politiska omständigheterna kring varje enskild insats.</p>		
Nyckelord ESFP, NATO, krishantering, USA, EU, säkerhetspolitik, försvarspolitik, integration, maktbalans, geopolitik		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 67 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1564--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year March 2005	Project no. A1103
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Maria Oredsson Mike Winnerstig	Project manager Mike Winnerstig	
	Approved by Bo Ljung	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) European autonomy or atlantic integration? Present and future structures of ESDP and NATO		
Abstract (not more than 200 words) <p>In this report, trends in the development of the military aspects of the European Security and Defence Policy, ESDP, as well as in the North Atlantic Treaty Organisation are analyzed. Initially, a conceptual framework is presented. This builds on the difference between state and institutional influence, as well as on integration theory, balance-of-power theory and geopolitics.</p> <p>This report also highlights the developments of ESDP and NATO in the last few years. Regarding ESDP, there have been discussions on an autonomous crisis management capacity. Concerning NATO, the new command structure as well as the force structure, including NATO Response Force, are two important aspects. For both ESDP and NATO, lessons learned have been drawn from different operations. The situation in Iraq has been a major cause of turbulence in both organisations.</p> <p>The analysis includes areas of cooperation and disagreement between ESDP and NATO. The conclusions indicate that member states will continue to play the most important role for coming developments, and that their choosing to act within the framework of ESDP or NATO will depend on the political circumstances of each potential operation.</p>		
Keywords ESDP, NATO, crisis management, USA, EU, security policy, defence policy, integration, balance of power, geopolitics		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 67 p.	
	Price acc. to pricelist	

Förkortningslista	i
Förord	iii
Executive Summary	iv
1. Inledning	1
2. Analysram	3
2.1 Inledning	3
2.2 Stater vs. institutioner: konceptuella utgångspunkter I	4
2.3 Integration vs. geopolitik: konceptuella utgångspunkter II	6
2.4 Sammanfattning av analysramen	8
3. EU:s säkerhets- och försvarspolitik	10
3.1 Utvecklingen sedan 2001	10
3.2 Dagens strukturer, inklusive förmågeutvecklingen	13
3.3 Utvidgningens påverkan	17
3.4 Erfarenheter från genomförda insatser	18
3.5 Måluppfyllelse i relation till tidigare uppställda planer	21
3.6 Framtida utvecklingslinjer	23
4. NATO	26
4.1 Utvecklingen sedan 2001	26
4.2 Dagens strukturer, inklusive förmågeutvecklingen	29
4.3 Utvidgningsprocessens påverkan	36
4.4 Erfarenheter från genomförda operationer	38
4.5 Måluppfyllelse i relation till tidigare uppställda planer	40
4.6 Framtida utvecklingslinjer	41
5. Slutsatser	43
5.1 Forskningsfrågorna och tentativa svar på dessa	43
5.2 Förslag till framtida analysuppgifter	50
Referenser	51
Böcker och artiklar	51
Officiella dokument	56
Tal	57

Förkortningslista

ACE	Allied Command Europe
ACLANT	Allied Command Atlantic
ACO	Allied Command Operations
AFNORTH	Allied Forces North Europe
AFSOUTH	Allied Forces South Europe
ARRC	ACE Rapid Reaction Corps
AWACS	Airborne Warning and Control System
CBRN	Chemical, Biological, Radiological and Nuclear
DCI	Defence Capability Initiative
DPC	Defence Planning Committee
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander (in) Europe
ECAP	European Capability Action Plan
EDA	European Defence Agency
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
EU	Europeiska unionen
EUMS	EU:s militära stab
EUPM	EU Police Mission
FN	Förenta nationerna
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
HG	Headline Goal
HHG	Helsinki Headline Goal
HTF	Headline Goal Task Force
IFOR	Implementation Force
IS	International Staff
ISAF	International Security Assistance Force
JFC	Joint Force Command
JHQ Lisbon	Joint Headquarters Lisbon
KFOR	Kosovo Force
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPG	Nuclear Planning Group

NRF	NATO Response Force
PARP	Planning and Review Process
PFF	Partnerskap för fred
PCC	Prague Capabilities Commitment
SACEUR	Supreme Allied Commander (in) Europe
SEAD	Suppression of Enemy Air Defence
SFOR	Stabilisation Force
SG/HR	Secretary General/High Representative
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers (in) Europe

Förord

FOI-projektet ASEK (Atlantisk säkerhet – europeisk krishantering) syftar till att studera EU och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), NATO samt USA:s utrikes- och säkerhetspolitik. Vad gäller den senare delen står särskilt den amerikanska politikens europeiska och transatlantiska aspekter i fokus. Projektet genomförs på uppdrag av Försvarsdepartementets enhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor (Fö/SI).

Föreliggande rapport analyserar några av de mest brännande frågorna i hela detta problemkomplex: utvecklingen av ESFP och NATO i ljuset av de omvälvande internationalpolitiska händelser som ägt rum de sista åren, inte minst Irakkriget. Rapporten skall ses både som en del i ASEK:s pågående analysarbete och som en allmän förstudie till nya forsknings- och analysinsatser inom ASEK under de kommande åren.

Mike Winnerstig

Projektledare

Executive Summary

The state of the transatlantic relationship has been a major issue of debate over the last couple of years. The European Union and NATO are obviously very different entities but their areas of interest tend to coincide increasingly, not the least when it comes to crisis management.

This report focuses on NATO and on the European Security and Defence Policy (ESDP) within the EU, as well as the interface between the two of them. The aim of the report is to analyse some of the most important issues for European and transatlantic security related to EU and NATO, including their interrelationship.

As a framework for analysis, some relevant theories and concepts of contemporary security policy are presented. One of the main questions is whether states or institutions are the primary actors of security policy, and whether states could eventually even wither away as international cooperation deepens. Another question concerns the importance and result of the European integration process and whether geopolitical realities can be seen as major stumbling blocks for the European integration process.

In the first empirical part of the report, the last few years of the development of the ESDP are analysed. The defence side of ESDP is believed to have a more distinct platform now than a few years ago. At the same time, ESDP actors are in general cooperating more and more with actors in other policy areas. The counter terrorism work is only one aspect of this, but the tendency will be enhanced once the constitutional treaty is ratified. The question regarding whether the EU should, or need to, develop its crisis management capacity further thus arises. EU has set ambitious goals in the field of foreign policy, and a credible such policy requires a range of instruments wide enough to be trustworthy. Substantially enhancing the military instruments, however, might sooner or later lead to a fundamental redefinition of the relationship with NATO, which eventually may lead to strains on the transatlantic relationship.

In the report's second empirical section, it is noted that although the NATO alliance has been accused of not having a *raison d'être* after the end of the Cold War, NATO is today more busy than ever. In fact, given all the new tasks that the member states have engaged the alliance in, primarily the international peacekeeping and peace enforcement operations in the Balkans, Afghanistan, and to a lesser degree Iraq, overstretch rather than irrelevance seems to be NATO's main problem.

However, a couple of recent developments, in particular stemming from the 2003 war against Iraq, have underlined some major political rifts primarily among the alliance's European members. These are related to the different – and very debated – ideas among the EU member states (75% of which are also NATO members) about the EU-NATO relationship, the degree of EU dependence on NATO etc. The interdependence between the EU and NATO countries – including the U.S. – in matters of defence and security policy is very high, though. On both sides of the Atlantic, the insight that there are simply no alternatives to transatlantic security cooperation is still a very deep-rooted one.

The final conclusions of the report underline the continuing relevance of a state centric view on international security affairs: to a very large extent, the nation-states are still the main, and sometimes only, actors within this field. It is possible, however, that the future might see an increased power position of other formal or informal structures, at least when it comes to ESDP. Already, in a union of 25 member states, groups of states – especially larger states – play an important role in initiating processes within ESDP. An initiating and process-managing role could also be envisioned for some of the institutions, for example the Union Foreign Minister, which is introduced in the new constitutional treaty, and the European Defence Agency,.

Regarding the European Union as a crisis manager in relation to NATO, different trajectories are explored. Obviously, the autonomy of the Union when it comes to military crisis management depends *inter alia* on how the European states perform in providing needed capabilities, and to what extent they are interoperable with the U.S. forces. Better European forces, however, strengthen both EU and NATO. It will be for the member states – of which the UK is of particular interest – to decide on using either EU or NATO as a framework for security policy cooperation and crisis management.

The future position of NATO is dependent not only on the European choices, but to a very substantial extent also on the U.S. policies and, indirectly, on the developments in Russia. As long as the U.S. perceives NATO as a major U.S. interest, not least due to the influence vis-à-vis European security affairs that the U.S. enjoys through the alliance, it is hard to imagine a situation where the U.S. would voluntarily dismantle NATO as an alliance and instead rely on a direct U.S.-EU relationship in security and defence matters. For many dual NATO/EU members in central and eastern Europe, the possibility of a residual threat from Russia – e.g. after a negative, authoritarian turn in that country's internal development – is a main reason for their wanting to

keep NATO, rather than the EU, as the major vehicle for defence and security in Europe.

Finally, the report analyses options and obstacles for positive EU-NATO cooperation. The present arrangements of the EU using NATO tools for defence planning is seen as sufficient enough, at least so far, to continue to be developed. Apart from that, an obvious area for EU-NATO cooperation and coordination is the development of rapid response ability and capacity.

The development of civil crisis management functions of the EU is also something that so far has had little to do with the EU-NATO relationship. However, as the ESDP military structures get increasingly involved with civil actors, further discussions might be needed. There have even been ideas on the need of a “reverse Berlin plus” arrangement, allowing NATO to use EU civil crisis management resources to enhance its total response to different crisis.

1. Inledning

De transatlantiska relationerna har diskuterats flitigt på senare tid, inte minst i efterdyningarna av flera europeiska länders kraftiga kritik av USA:s agerande i Irak. På senare tid tycks utvecklingen gå mot ny försoning. I sammanhanget är NATO centralt som säkerhetspolitiskt forum för USA och dess allierade. Samtidigt har en ny säkerhetspolitisk arena växt fram för de europeiska staterna inom EU, genom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

Både NATO och EU genom GUSP fungerar som plattformar för krishanteringsinsatser i olika delar av världen. Det debatteras huruvida en rollfördelning mellan dessa är önskvärd eller inte och huruvida det är nödvändigt för EU och NATO att bredda sina respektive register av krishanteringsinstrument för att öka den politiska valfriheten att agera. För närvarande är NATO den erfarenhetsmässigt och organisatoriskt överlägsna parten när det gäller militära insatser, med en planerings- och ledningsstruktur som även EU är beroende av. EU å sin sida har tillgång till framför allt icke militära instrument som NATO inte har haft ambitionen eller möjligheten att skaffa.

Olika aspekter av utvecklingen inom EU och NATO påverkar - och påverkas av - medlemsstaternas möjligheter att agera inom krishanteringsområdet. Syftet med denna rapport är att analysera ett antal för den europeiska och transatlantiska säkerhetspolitiken centrala frågor, främst relaterade till EU, NATO och relationerna mellan dem.

Rapporten analyserar sannolika utvecklingslinjer dels för den militära delen av krishanteringsförmågan inom GUSP, den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), dels för försvarsalliansen NATO, samt de samarbetsområden och möjliga konfliktområden mellan ESFP och NATO som utvecklingen kan antas leda till. Rapporten har en övergripande karaktär. Den kommer emellertid att peka på de mest centrala frågeställningar som behöver analyseras inom ASEK:s fortsatta verksamhet under 2005 och framåt.

För att genomföra en analys av utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik samt NATO på ett mer stringent sätt, kommer i kapitel 2 några fundamentala konceptuella utgångspunkter inom internationell säkerhetspolitik att presenteras och formuleras som övergripande frågor. Dessa diskuteras relativt sällan öppet i den dagliga politiska debatten, då några av dem är politiskt känsliga. I t ex den akademiska världen finns det dock en vital debatt om dessa utgångspunkter, och den följande diskussionen baseras huvudsakligen på denna.

I kapitel 3 och 4 kapitlen tecknas först en bakgrund avseende de senaste årens utveckling inom ESFP och NATO, varefter ett försök att besvara de övergripande frågorna görs i kapitel 5. På grund av denna rapports begränsade omfattning blir svaren med nödvändighet indikativa snarare än uttömmande, men torde ändå kunna tjäna som goda riktninggivare för kommande studier inom ämnesområdet.

2. Analysram

2.1 Inledning

I den dagliga debatten om europeisk, amerikansk och transatlantisk säkerhetspolitik står ofta antingen internationella sammanslutningar som EU och NATO, eller stater, i regel de största som USA, Frankrike och Storbritannien etc, i centrum. Faktorer inom och relationer mellan dessa aktörer kan antas spela en avgörande roll dels för hur säkerhetspolitiken på dessa områden fungerar, dels vilken riktning de kommer att ta i framtiden. Till komplexiteten hör också att EU och NATO i mycket stor utsträckning har överlappande medlemskap, samtidigt som vissa länder aldrig kommer att bli medlemmar i både EU och NATO (t ex USA).

En central fråga är om det är institutionerna¹ eller staterna – d v s regeringarna i staternas huvudstäder - som fattar de avgörande besluten inom säkerhetspolitiken, eller åtminstone sätter agendan för den. Uttryckt på annat sätt rör frågan om utvecklingen styrs av överstatliga krafter eller av mellanstatliga processer. Här har forskningen om internationell politik ofta levererat olika svar under olika tidsepoker, men i just detta fall kan noteras att frågan är särskilt relevant eftersom EU och NATO är två helt olika organisationsformer. NATO är en renodlat mellanstatlig politisk alliansorganisation med militära resurser. De senare stod under decennier i fokus för organisationens huvudsakliga intresse. EU är en tämligen unik konstruktion med både mellanstatliga och överstatliga inslag, med traditionellt en helt civil inriktning och där militära frågor under många år spelat synnerligen liten roll. De militära frågornas framväxt och ökande vikt inom EU de senaste fem-sex åren innebär således en helt ny situation både för EU och för europeisk och atlantisk säkerhetspolitik. Denna rapports studieobjekt avseende EU är emellertid politikområdet ESFP, den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, som idag till sin karaktär i princip är helt mellanstatlig och i det avseendet mycket lik NATO. Det som ändå skiljer NATO och ESFP åt är att det inom EU finns medlemsstater som inte avvisar en debatt om att integrera säkerhets- och försvarspolitik på en högre och allt mer överstatlig nivå. En sådan debatt saknas inom NATO.

¹ Med institution menas här en struktur med en viss funktion, som är en organisatoriskt avgränsad del av EU eller NATO.

2.2 Stater vs. institutioner: konceptuella utgångspunkter I

Den traditionella synen på säkerhetspolitik utgår från att denna politik domineras av stater och dess regeringar, och att den bedrivs i ett internationellt system som kännetecknas dels av brist på lagbunden ordning, dels av maktbalanspolitik och konflikter. Detta innebär inte att staterna är de enda aktörerna i världspolitiken, utan endast att de är de viktigaste. Det innebär inte heller att stater aldrig kan uppgå i större entiteter, t ex unioner, men synsättet anger att detta är sällsynt, svårt och oftast leder till att staterna så småningom återtar sin dominerande ställning.² Om detta s k realpolitiska synsätt är riktigt är alltså förutsättningarna för t ex EU att forma en enhetlig utrikespolitik, och att uppträda som en enhetlig aktör i världen, tämligen dåliga. De i EU ingående staternas vilja att behålla sin suveränitet och sin egen handlingsfrihet, inte minst inom så känsliga områden som utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik skulle då övertrumfa de fördelar som ett enhetligt agerande skulle kunna medföra.

I NATO:s fall är grundförutsättningen mellanstatlig, dvs icke suveränitetshotande, vilket gör att suveränitetsproblematiken i mindre utsträckning drabbar denna organisation. Även NATO strävar givetvis efter ett enat uppträdande i olika sakfrågor, men det finns inom denna organisation ingen strävan mot en utveckling där slutmålet är att uppträda som en enda enhetlig aktör.

En annan ibland framförd tankegång är att de europeiska staterna av renodlade maktbalansorsaker – inte av integrationsskäl eller andra, mer lag- och institutionsstyrda faktorer – skulle bli tvungna att förhålla sig både gentemot USA som den enda supermakten, och gentemot Kina som en möjlig framväxande sådan, genom att själva börja uppträda som en singular makt. I synnerhet den nuvarande amerikanska ställningen som världens enda supermakt, har varit föremål för en yvig debatt de senaste åren.³ En utveckling mot en europeisk statsbildning med en, och en integrerad, utrikes- och försvarspolitik skulle i så fall vara resultatet av internationella strukturella faktorer och maktbalanseffekter.⁴ Om storlek är en central faktor i världspolitiken kommer, enligt denna logik, Europas stater att inse att endast statsmakter av

² Morgenthau 1948/1962:10.

³ Se t ex Nye 2002, Bacevich 2002, Kagan 2003, Daalder & Lindsay 2003, Boot 2003 och Atlas 2003.

⁴ Se t ex Waltz 1979:202.

kontinentalstorlek i framtiden kan spela en tyngre roll på världsarenan, och organisera sig därefter.⁵

Men det har också gjorts andra maktbalanspolitiska tolkningar av den europeiska och transatlantiska säkerhetspolitiken. En sådan är identifieringen av ett s k "bandwagoning"-beteende gentemot USA, dvs att stater hakar på det amerikanska lokomotivet och därmed får del av dess draghjälp, beskydd och förtjänster även om detta innebär att den autonoma europeiska förmågan på olika säkerhetspolitiska områden får stå tillbaka.⁶ Inte minst de små länderna i Europa och de nyaste EU-medlemmarna från Central- och Östeuropa antas ofta omfatta denna typ av politik.

Mot dessa stats- och maktcentrerade perspektiv ställs ofta institutionalistiska och integrationsteoretiska synsätt, där institutioner spelar en minst lika stor roll som stater i den internationella politiken. Enligt dessa synsätt kommer integrationsprocessen i Europa mer eller mindre ofrånkomligen att leda till ett allt närmare samarbete mellan staterna i Europa som på sikt resulterar i någon form av federal statsbildning. Institutionsteorier betonar institutioners kraft att sätta agendan för världspolitiken, och att staterna genom sitt beroende av institutionerna inte har fullständig suveränitet över sina (t ex utrikespolitiska) handlingsmönster. Integrationsteori finns i en mängd varianter, men tenderar att betona företeelser som "spill over-effekter", dvs. att integration på ett område ger så positiva effekter att andra områden, på "högre" nivåer, också blir föremål för integrationssträvanden. Från att på 50-talet framför allt ha berört kol- och stålindustrin, blir med detta synsätt integrationen verklighet också på andra områden, där det senaste klivet uppåt var den gemensamma valutan. Det kommande steget antas vara en enhetlig, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Slutsteget i denna "integrationstrappa" är i många integrationsteoretikers ögon en gemensam försvarspolitik, ett gemensamt försvar och ett gemensamt uppträdande mot omvärlden, dvs i allt väsentligt en ny statsbildning på europeisk nivå.⁷

Det kan hävdas att NATO också är ett uttryck för säkerhetspolitisk integration, nämligen en transatlantisk, mellanstatlig sådan. Denna västliga, snarare än enbart europeiska, integration har ett mer begränsat syfte än EU:s, samtidigt som just den mellanstatliga karaktären gjort det lättare för medlemsstaterna att acceptera den bitvis långtgående militära integrationen inom alliansen; alla stater har vetorätt över alliansens agerande, även de som saknar militär förmåga (t ex Island). I regel brukar dock

⁵ Jmf Waltz 1979:118.

⁶ Se t ex Winnerstig 1996 och Bonsignore 2004.

⁷ För en genomgång av europeisk integrationsteori, se t ex Mörth 1996:kap 2-3.

integrationsteoretiker bortse från NATO i diskussionen av europeisk integration, vilket kan ses som ett problem för deras teoretiska modeller.

Sammanfattningsvis ser vi alltså en konvergens mellan vissa varianter av maktbalansteori och europeisk integrationsteori som bägge pekar på ett enat, enhetligt Europa som en framtida världsmakt. Det som skiljer är orsakerna, som i det första fallet är externa (trycket från omvärlden) och i det andra fallet interna (integrationens positiva effekter). Mot detta står den traditionella uppfattningen om att de befintliga europeiska staterna inte kommer att vilja ge upp sin egen förmåga att agera utrikes- och försvarspolitiskt. Här är alltså frågan vilket av dessa synsätt som kommer att visa sig mest fruktbart i analysen av europeisk och atlantisk säkerhetspolitik i allmänhet, och av EU/ESFP och NATO i synnerhet.

2.3 Integration vs. geopolitik: konceptuella utgångspunkter II

Europeisk integrationsteori, särskilt det mer federalistiskt orienterade synsättet, lider inte sällan av en betydande svaghet: perspektivet är eurocentriskt och tar liten eller ingen hänsyn till externa aktörers agerande. Från ett renodlat europeiskt perspektiv skulle det kunna ses som rationellt eller t o m ofrånkomligt att man till slut når ett mål av fullständig europeisk politisk-ekonomisk integration, inklusive försvarspolitiken, om man bara arbetar i riktning mot detta. Det går emellertid att identifiera starka motkrafter. En sådan motkraft berördes ovan, dvs de enskilda EU-staternas vilja att förbli autonoma politiska aktörer. Detta behöver inte motverka europeisk integration på ett stort antal områden, men vissa politikområden – t ex säkerhetspolitiken – kommer staterna, i ett traditionellt perspektiv, inte att vilja släppa till den europeiska nivån.

Men externa aktörers agerande kan vara minst lika viktigt, om inte viktigare. Inte minst i den anglosaxiska världen – främst Storbritannien och USA – har en geopolitisk grundsyn varit mycket inflytelserik. Geopolitikens huvudidé är att världspolitiken i stort och enskilda länders utrikespolitik bestäms av en kombination av politiska och geografiska faktorer: ett land för den utrikes- och säkerhetspolitik det för, eftersom det ligger där det ligger.⁸

⁸ Begreppet geopolitik är faktiskt en svensk uppfinning: det myntades av Uppsalaprofessorn Rudolf Kjellén vid förra sekelskiftet, se t ex. Kjellén 1916. För de anglosaxiska geopolitiska teoretikerna, och även för deras tyska och svenska föregångare, var världspolitikens centrala fråga den om maktbalansen mellan å ena sidan Nordamerika och å den andra den sk euroasiatiska landmassan. Den senare är

Den geopolitiska huvudslutsats som de brittiska och amerikanska geopolitikerna drog, såväl för hundra år sedan som idag, var att USA (och Storbritannien) aktivt borde främja en maktbalans och en politisk klyfta mellan de mäktigaste euroasiatiska makterna.⁹ Idag anses, enligt samma synsätt, ett enat Europa vara ett potentiellt strategiskt hot mot USA, eftersom t ex ett federalt Europa med en enda utrikes- och försvarspolitik sannolikt drastiskt skulle minska det inflytande som USA idag åtnjuter inom europeisk försvarspolitik.¹⁰ Enligt samma logik skulle ett enat Europa, utan konkreta, säkerhetspolitiska band till USA, bli ett allvarligt hot inte bara mot USA:s säkerhetsintressen utan för hela den västliga världen, eftersom andra stormakter – t ex Ryssland eller Kina – då skulle kunna (ges utrymme att) dominera den euroasiatiska landmassan i kraft av en Västeuropa överlägsen militär styrka.¹¹

I detta perspektiv går det att hävda att Storbritanniens roll är central för utvecklingen av den europeiska säkerhetspolitiken, integrerad eller ej. Traditionellt har landet varit en pålitligt atlantiskt orienterad och till USA mycket nära allierad aktör.¹² Men om Storbritanniens geopolitiska intressen skulle omdefinieras kan en annan dynamik i den europeiska, snarare än transatlantiska, säkerhetsintegrationen skapas.¹³ Frågan om vilken roll Storbritannien väljer att inta blir alltså en viktig fråga för bedömningen av förutsättningarna för såväl europeisk som transatlantisk säkerhet. På global nivå spelar också den anglosaxiska säkerhetspolitiska gemenskapen, idag främst omfattande USA, Storbritannien, Kanada och Australien, en viktig roll.

den större enheten av de två, både yt-, befolknings- och resursmässigt. Detta innebär att om den euroasiatiska landmassan skulle komma att domineras av en enda makt, eller grupp av makter, skulle denna "landmakt" utan större svårighet kunna överflygla de nordamerikanska och brittiska "sjömakterna". Se Mackinder 1919/1996 och Spykman 1942. Jmf också Winnerstig 2000, kap. 4.

⁹ Spykman 1942.

¹⁰ Se t ex Waltz 1979:202, Sloan 1988, Huntington 1991:8, 12f, Gray 1996:68, Kissinger 1994:813 och Brzezinski 1997:30f.

¹¹ Brzezinski 1997:35.

¹² De gamla brittiska geopolitikerna såg detta som ett naturligt förhållande: som ö- och/eller sjömakter har USA och Storbritannien mer gemensamt med varandra än vad det sistnämnda landet har med de europeiska kontinentalmakterna. Den anglo-amerikanska etnisk-historisk-språkliga gemenskapen förstärker givetvis bara detta förhållande. Se t ex Mackinder 1919/1996.

¹³ För en diskussion av bl a den brittiska säkerhetspolitiska rolluppfattningen, se Aggestam 2004.

2.4 Sammanfattning av analysramen

Efter denna korta presentation av några viktiga konceptuella frågeställningar rörande drivkrafter och utvecklingslinjer inom den euroatlantiska säkerhetspolitiken kan följande sammanfattning göras.

Det finns en betydande konceptuell spänning mellan geopolitisk teori, som baseras på geografiska faktorer, och maktbalanspolitisk teori, som baseras på maktrelaterade faktorer. Denna distinktion är sällan uppmärksammas i den dagliga säkerhetspolitiska debatten, som tenderar att använda geopolitiska och maktbalanspolitiska synsätt som synonyma begrepp. Det går emellertid att hävda att detta är en felsyn. I det geopolitiska perspektivet föreligger fler negativa än positiva incitament för en lyckad europeisk, autonom säkerhetspolitisk integration. I det maktbaserade, maktbalanspolitiska perspektiv som inte tar hänsyn till geografiska (och därmed geopolitiska) faktorer blir det naturligt att tvärtom se många incitament för en högre grad av europeiskt oberoende från USA, genom en autonom politik där i sista hand EU övertar allt det som nu görs av det av USA beroende NATO.¹⁴

Mot denna bakgrund kan vi således operationalisera de konceptuella utgångspunkterna genom följande övergripande frågeställningar:

1) När EU:s respektive NATO:s agerande analyseras, är det staterna eller institutionerna som förefaller att dominera beslutsfattandet?

Svaret på denna fråga bör ge en viktig riktningsgivare för den framtida utvecklingen. Tenderar de förstnämnda aktörerna att vara de viktigaste blir de individuella staternas politik då viktigare än hur de gemensamma institutionerna agerar.

2) Går utvecklingen inom EU/ESFP mot en ökad autonomi relativt NATO och USA? Vilka drivkrafter kan identifieras för respektive emot en sådan utveckling?

I detta sammanhang granskas övergripande tendenser och drivkrafter samt EU:s utveckling som krishanteringsaktör. Vidare analyseras traditionella maktbalanspolitiska faktorer, som t ex en strävan att balansera USA:s dominerande säkerhetspolitiska inflytande. Sist men inte minst är individuella staters hållning, främst Storbritanniens, av vikt för den framtida utvecklingen.

¹⁴ Se t ex Walt 1998.

3) Behåller NATO sin roll som dominerande säkerhetspolitisk aktör i Europa?

Härvidlag kan geopolitiska faktorer, som USA:s strävan att behålla ett betydande inflytande över europeisk säkerhetspolitik, vara avgörande. Denna fråga är också i hög grad beroende av maktbalanspolitiska faktorer, men i en annan mening än den föregående: "bandwagoning"-effekter kan av flera skäl få europeiska länder att föredra en allians med USA, även om det innebär en hämsko på ett europeiskt autonomt agerande. Här kan nämnas föreställningen att EU kan inte ersätta USA:s militära förmågor, att de små länderna i främst Central- och Östeuropa har historiska, dåliga erfarenheter av säkerhetsgarantier från Europas stormakter, att Ryssland har fortfarande potential att bli ett säkerhetsproblem som EU i sin helhet skulle ha svårt att tackla mm. Om dessa faktorer blir dominerande torde alltså NATO, trots de problem som alliansen gått igenom till följd av t ex Irakkriget, fortsätta att vara den dominerande säkerhetspolitiska aktören i Europa.

4) Vilka är utsikterna för ett konstruktivt EU/NATO-samarbete?

Denna fråga, som ju är en mycket viktig aspekt av den närtida europeiska säkerhetspolitiken – illustrerat t ex av EU:s övertagande, med NATO-stöd, av Bosnienoperationen – är avhängig av svaret på de föregående.¹⁵ I detta sammanhang skall inte pragmatiska lösningar uteslutas, eftersom en betydande intressegemenskap kan finnas mellan viktiga EU- och NATO-aktörer. Detta kan t ex röra sig om en formell eller informell roll- eller arbetsfördelning mellan NATO och EU genom ESFP.

¹⁵ "Berlin plus"-processen, förhandlingarna om samarbetsformerna mellan NATO och EU som igångsattes efter NATO:s toppmöte i Washington, DC år 1999, blev mycket utdragna. Flera NATO-länder, bl a Frankrike, Grekland och Turkiet, hade fundamentalt annorlunda uppfattningar om hur "Berlin plus" skulle tolkas i praktiken, och förhandlingarna drog ut på tiden i flera år. Vid NATO:s toppmöte i Prag i slutet av 2002 kom man emellertid överens, och under 2003 kunde några mindre operationer (bl a i Makedonien) genomföras av EU med stöd av NATO:s resurser enligt "Berlin plus"-principerna (se vidare i kapitlet om ESFP).

3. EU:s säkerhets- och försvarspolitik

3.1 Utvecklingen sedan 2001

3.1.1 Framtidsdiskussionen och de första krishanteringsinsatserna

I december 2001 samlades Europeiska rådet till toppmöte i Laeken. Bland huvudfrågorna fanns tillsättandet av ett konvent om Europas framtid som skulle diskutera olika möjligheter för utvecklingen av EU:s framtida struktur. Dessutom kommenterades terroristattacker mot USA några månader tidigare.

En fråga som hamnade något i skymundan var operativitetsförklaringen av EU:s krishanteringsförmåga inom ESFP. Europeiska rådet förklarade att unionen nu kunde leda och genomföra vissa krishanteringsinsatser.¹⁶ Detta var när det gällde den militära krishanteringsförmågan ett steg på vägen mot det Helsinki Headline Goal, HHG 2003, som EU och medlemsstaterna hade som målsättning att uppnå år 2003.¹⁷ Samtidigt deklarerade Europeiska rådet i Laeken att det fanns betydande hinder på vägen mot full operativitet för EU. Den militära kapaciteten behövde på olika sätt stärkas och ett fungerande samarbetsavtal mellan EU och NATO färdigställas. Utan detta avtal, kallat "Berlin plus", skulle det inte vara möjligt för EU att genomföra militära krishanteringsinsatser, både av politiska skäl men också i praktiken eftersom EU saknade egna resurser för att planera och leda militära krishanteringsinsatser.

Under 2002 och 2003 diskuterade det nytillsatta konventet för Europas framtid bl a hur EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, som omfattar bl a ESFP, skulle kunna utvecklas. Målet var att göra unionen mer effektiv som global politisk aktör, mindre splittrad och mer inflytelserik. Det mest framträdande förslaget vann brett gehör och gällde tillsättandet av en utrikesminister för EU, som skulle representera både rådet och Kommissionen.¹⁸

¹⁶ "Tack vare att utvecklingen av ESFP har förts vidare och att dess resurser har stärkts både civilt och militärt samt att lämpliga strukturer har inrättats inom ESFP kan unionen hädanefter genomföra krishanteringsoperationer. Utvecklingen av de medel och resurser som unionen ska disponera kommer att ge den möjlighet att åta sig allt svårare uppdrag." *Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Laeken 14-15 december 2001*. Detta har tolkats som att unionen förklarade sig kapabel att genomföra insatser på den "lägre delen" av Petersbergskalan, som humanitära insatser och evakuering. Se t ex Salmon & Shepherd 2003:108.

¹⁷ Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Helsingfors 10 och 11 december 1999.

¹⁸ I förslaget ingick också att utrikesministern skulle stödja sig på en förvaltning, en "europeisk avdelning för yttre åtgärder". *Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, 16-12-2004*, art. III-296.

När det gällde ESFP föreslog konventet och dess arbetsgrupp för försvarsfrågor att de krishanteringsuppgifter som ESFP omfattade, de så kallade petersbergsuppgifterna, skulle utvidgas. Bl a föreslogs att nedrustningsinsatser¹⁹, konfliktförebyggande insatser och militära rådgivande insatser skulle ligga inom ramen för ESFP:s uppgifter. Man föreslog också inrättandet av en byrå för försvarsmaterielfrågor, liksom ökade möjligheter för en begränsad grupp av stater att genomföra åtgärder inom ESFP. Frågan om ömsesidiga försvarsgarantier i ett nytt fördrag diskuterades också.

Parallellt med framtidsdiskussionerna planerade EU för sina första ESFP-insatser. Den allra första insatsen startade i januari 2003 och var en polisinsats till Bosnien-Hercegovina, EUPM. Den första militära insatsen dröjde ytterligare ett par månader. När ett fungerande samarbetsavtal mellan EU och NATO till slut kom till stånd kunde EU:s insats Concordia i Makedonien inledas med hjälp av strategiska ledningsresurser från NATO.

Hittills har sex insatser genomförts inom ramen för ESFP, varav tre militära. I december 2004 tog EU över i Bosnien-Hercegovina när NATO avslutade SFOR.²⁰ Därmed har EU den relativt breda närvaro på Balkan som många förutsett under utvecklingen av ESFP. EU:s insats Althea innebär samtidigt att EU än tydligare profilerar sig på krishanteringsområdet och att förväntningarna på unionen ökar. De insatser som inletts och antingen avslutats eller fortfarande pågår har hittills visat att deklARATIONEN från Laeken om operativitet är giltig, liksom den uppföljande deklARATIONEN i Thessaloniki.²¹ Däremot har dessa insatser inte utmanat Helsinki Headline Goal i sin helhet, framför allt eftersom de varit av mycket begränsad storlek.

3.1.2 Oenighet om Irak - enighet kring ESFP:s framtida innehåll

Våren 2003 var ett lågvattenmärke för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). I upprinnelsen till Irakkriget intog de europeiska länderna i vissa fall diametralt olika positioner och EU-samordningen av politiken tycktes verkningslös. Stormakterna splittrades i sin syn på hur USA och världssamfundet borde agera.

¹⁹ I slutversionen av fördraget kallas dessa "gemensamma insatser för avrustning".

²⁰ Tre civila insatser pågår – polisinsatserna EUPM i Bosnien-Hercegovina och Proxima i Makedonien samt rättstatsinsatsen Themis i Georgien. Under våren inleds också en polisinsats i Kongo/Kinshasa och en insats för rättstatsutbildning av irakiska poliser. Därutöver har de militära insatserna Concordia i Makedonien och Artemis i DR Kongo avslutats under 2003.

²¹ *Presidency Conclusions Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003*, "The EU now has operational capability across the full range of Petersberg tasks, limited and constrained by recognised shortfalls, which can be alleviated by the further development of the EU's military capabilities".

Många bedömare vittnar om att krisen har satt djupa spår i europeisk samordning som kan ta lång tid att läka, också på det personliga planet mellan ledande europeiska politiker.²²

Samtidigt betyder inte oenigheten med automatik att det rutinmässiga arbetet inom ramen för ESFP drabbats i någon avgörande negativ bemärkelse av Irak-krisen.²³ På det konceptuella planet ledde efterdyningarna av Irak-krisen till att Europas ledare tog fasta på betydelsen av att kunna samlas kring gemensamma bedömningar och beslut. Ett exempel på detta var framväxten av en europeisk säkerhetsstrategi. Säkerhetsstrategin enades medlemsstaterna om strax efter den europeiska oenigheten kring Irak, inte minst med hjälp av SG/HR Solanas beslutsamhet.²⁴ Strategin kan tolkas på olika sätt. Den kan ses som en självständighetsmarkering från EU:s sida, med tydliga prioriteringar men utan att konfrontera USA. Strategin kan alternativt tolkas som ett första steg mot en gemensam transatlantisk hotbedömning, och därmed en viktig grund för det fortsatta EU-NATO-förhållandet.²⁵

Den interna enigheten var i sig kanske den största framgången med säkerhetsstrategin, men strategin har också varit ett instrument för unionen för att förklara hur man ser på omvärlden och på EU:s plats i densamma. Säkerhetsstrategin belyser de hot som EU ser för den regionala och globala säkerheten framöver, och lyfter i det sammanhanget särskilt fram terrorism, organiserad brottslighet och inomstatliga konflikter. Säkerhetsstrategin förklarar också att EU bör vara en global aktör som skall kunna hantera hot med en blandning av de olika instrument som medlemsstaterna och unionen har till sitt förfogande.

Med avstamp i säkerhetsstrategin, i ljuset av diskussionerna om ett konstitutionellt fördrag för EU och med Helsinki Headline Goal att bygga vidare på, enades medlemsstaterna 2004 om ett nytt militärt kapacitetsmål, Headline Goal 2010 (HG 2010).²⁶ I denna målsättning är det de kvalitativa kraven som dominerar. HG 2010 lägger bl. a. fast att EU inom de kommande fem-sex åren skall ha delar av den strategiska förmåga som unionen saknar i dagsläget och att EU skall kunna bidra till sä-

²² Lindstrom & Schmitt (ed.) 2004.

²³ Smith 2004:7.

²⁴ Just det faktum att medlemsstaterna överlät åt SG/HR Solana att hålla i pennan kan ses som ett växande medvetenhet hos medlemsstaterna att även (vissa) gemensamma institutionella aktörer kan spela en proaktiv roll inom ESFP. Se IDEA 2004:3.

²⁵ *Ett säkert Europa i en bättre värld – En europeisk säkerhetsstrategi.*

²⁶ *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.*

kerhet genom att snabbt kunna skicka ut skräddarsydda autonoma snabbinsatsstyrkor, bl a för att stabilisera oroliga områden. HG 2010 sammanfattar därmed några av de mål som redan överenskommits inom ramen för ESFP och vidareutvecklar andra, som att EU skall förbättra den europeiska flygtransportförmågan. På ett övergripande plan syftar HG 2010 till att EU år 2010 skall ha förbättrat sin interoperabilitet, ut hållighet och förmåga till trupptransporter till olika insatsområden. HG 2010 ger däremot ingen ytterligare fingervisning av hur mer precist Petersbergsuppgifterna skall definieras och avgränsas.²⁷

Förhandlingarna om EU:s nya konstitutionella fördrag lyckades till slut tas i hamn under det irländska ordförandeskapet våren 2004, efter bl a ett uppslitande fall på målnöret under italiensk ledning ett halvår tidigare. Under påfallande enighet när det gällde GUSP och ESFP kunde medlemsstaterna enas om de flesta av de förslag som konventet tidigare lagt fram, bl a konturer och villkor för ett så kallat strukturerat samarbete inom ramen för ESFP, en solidaritetsklausul, en försvarsmaterielbyrå och skrivningar om försvarsgarantier för vissa medlemsstater. Trots att fördraget ännu inte trätt i kraft har flertalet av dessa överenskommelser redan slagit rot i det dagliga arbetet inom ESFP och återkommer i avsnitten nedan.

3.2 Dagens strukturer, inklusive förmågeutvecklingen

3.2.1 Strukturer för militär kapacitetsutveckling

Vid sidan av de institutioner som initialt skapades för att bygga upp EU:s krishanteringsförmåga har några nya samarbetsformer tillkommit. Dessa har haft sin grund i olika behov som uppkommit allt eftersom utvecklingen gått framåt. På den civila sidan har dock det uppenbara behovet av mer resurser för framför allt planering och missionsstöd inte lett till någon påtaglig institutionell förstärkning, även om planeringsresurserna förvisso successivt har förstärkts med nationella experter.

På den militära sidan har det långsiktiga arbetet för att utveckla krishanteringsförmågan genererat nya strukturer. Framför allt gäller detta organisationen av det gemensamma kapacitetsarbetet. Headline Goal Task Force (HTF) initierades för att diskutera de förmågor som krävdes för att uppnå målet att EU skulle kunna genomföra insatser kopplade till Petersbergsuppgifterna. European Capability Action Plan

²⁷ Se Lindell 2005 för en översikt över de krishanteringsuppgifter som är möjliga för EU att genomföra enligt det nya konstitutionella fördraget och säkerhetsstrategin.

(ECAP) och ECAP Project Groups har sedan 2001 respektive 2002 varit det forum där medlemsstaterna har diskuterat pågående och potentiella samarbeten och projekt med koppling till bristtäckningen inom ESFP. EUMC har varit det politisk-militära navet i detta arbete. Nu pågår scenariearbete och arbete med en "efterfråge-katalog" kopplat till HG 2010.

Hösten 2004 inrättades den europeiska försvarsbyrån (EDA), som inleder sitt arbete på allvar under 2005.²⁸ Byråns mer exakta roll i kapacitetsarbetet är än så länge oklar, men Byrån kan komma att få en viktig roll att inte minst för det långsiktiga strategiska arbetet. Multinationella samarbeten kring försvarsmateriel har tidigare ofta hämmats av problem för olika stater att enas om gemensamma strategier och mål, inte minst när staterna har värnat om nationella industrier. Det finns en uppenbar risk för att Byrån hamnar i konflikt mellan t ex medlemsstaternas politiska intressen, starka industrikrafter och Kommissionens vilja till inflytande. Å andra sidan kan man hävda att det i nuvarande läge, med en budgetsituation som tvingar fram rationaliseringar i de flesta medlemsstater, finns fler skäl än någonsin tidigare för medlemsstaterna att faktiskt arbeta gemensamt även inom detta område.²⁹

3.2.2 Snabbinsatsstyrkor

Snabbinsatsförmåga och skapandet av *battle groups*, snabbinsatsstyrkor, är för närvarande en av huvudpunkterna i utvecklingen av den gemensamma militära krishanteringsförmågan och uppfyllandet av HG 2010.³⁰ Parallellerna till skapandet av NATO:s Response Force (vilken diskuteras i kapitlet om NATO) är tydliga, men EU kopplar sin snabbinsatsförmåga till små, flexibla styrkepaket om ca 1500 man. Ansvaret för att upprätthålla beredskap och förmåga hos styrkorna ligger hos de bidragande medlemsstaterna. Det kommer förmodligen dock att krävas institutionella anpassningar även på EU-nivån för att genomföra och implementera olika delar av konceptet för snabbinsatsstyrkor. Även frågan om övningar kopplade till konceptet har diskuterats, liksom hur kopplingen till styrkehögkvarter skall se ut. Vilka av de nationella högkvarter som anmälts till styrkekatalogen klarar t ex av att leda en insats med snabbinsatsstyrkor? Kan beslutsfattandet och planeringen för en sådan insats ske så snabbt som det kommer att krävas?

²⁸ Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency.

²⁹ Cameron & Quille 2004:6.

³⁰ Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004. Declaration on European Military Capabilities.

Det fokus som nu skapas inom EU-systemet mot att ta fram relevanta snabbinsatsstyrkor blir en motor för hela den samlade förmågeutvecklingen, både på EU-nivån och för många av medlemsstaterna. Detta gäller inte minst de strategiska förmågor som EU så länge deklarerat att man behöver tillgång till. Om EU skaffar förmågan att använda och utföra krävande insatser med snabbinsatsstyrkor under flexibla villkor, kommer denna förmåga även att kunna utnyttjas vid andra typer av insatser som kräver samma strategiska förmåga för t ex transporter och underrättelser.³¹

Inom ramen för EU:s dialog med FN har minst två sätt att utnyttja snabbinsatsstyrkor diskuterats - överbryggningsmodellen och stand-by-modellen. Den sistnämnda skulle innebära att en snabbinsatsstyrka användes som en mycket snabbt gripbar reservstyrka för t ex förstärkning eller evakuering. Den förstnämnda skulle innebära att EU ställer förband till förfogande under den tid det tar att inleda eller omstrukturerar en FN-insats (t ex som i fallet Artemis).³² Det är emellertid ingen självklarhet att EU i alla sammanhang skulle kunna agera inför en FN-insats. EU:s snabbinsatsgrupper har en uthållighet på 120 dagar, medan FN:s insatser har en styrkegenereringsperiod på sex månader.³³ Förmodligen måste EU i ett sådant läge vara berett att även täcka perioden däremellan, om än inte nödvändigtvis med ytterligare snabbinsatsstyrkor.

3.2.3 Underrättelseförmåga

Ett annat fokus på senare år gäller unionens, inklusive ESFP:s, underrättelseförmåga. Före 11 september 2001 fanns frågan förvisso på agendan, men de praktiska problemen och känsligheterna kring samarbete mellan olika staters underrättelsetjänster förhalade en konstruktiv dialog om frågan. Efter terrorattackerna i USA har emellertid samarbete kring underrättelsefrågor varit en del av den strukturella utvecklingen inom ESFP.³⁴ Efter terroristattackerna i Madrid 2004 har dessutom pellaröverskridande underrättelsesamarbete inom unionen hamnat i fokus och SG/HR Solana har haft i uppdrag att samordna underrättelsearbetet i framför allt andra och tredje pelaren.

³¹ Cameron & Quille 2004:14.

³² *Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP)*, Bryssel 15 Juni 2004.

³³ Cameron & Quille 2004:15.

³⁴ Se vidare i Müller-Wille 2004.

Utvecklingen av underrättelsesamarbetet kan också ses som en nödvändig del av en fungerande gemensam försvarspolitik med krishanteringsfokus. När EU nu är en säkerhetspolitisk aktör måste också underlag finnas för att rådet skall kunna fatta självständiga beslut på bästa möjliga grunder. På en praktisk nivå kommer närmast EU:s insats Althea i Bosnien-Hercegovina, som pågår parallellt med EUPM och Kommissionens insats där, att innebära en utmaning för unionens övergripande underrättelsehantering.

3.2.4 Förbättrad egen planering och ledning

En grundfråga i arbetet på den militära sidan har hela tiden varit den politiska avvägningen mellan en egen planerings- och ledningsförmåga för EU kontra lån och beroende av NATO. Under de senaste åren har diskussionerna kring EU:s behov när det gäller sådan förmåga återkommit. EU:s behov av förberedande planeringsåtgärder som från början är riktade mot unionens intressen har hamnat alltmer i fokus, medan mindre uppmärksamhet tycks ägnas åt de finansiella och politiska kostnaderna för att bygga upp strukturer som överlappar det som finns i NATO. Slutsatsen av denna utveckling, som alltså kan sägas grunda sig minst lika mycket i ett upplevt behov av en snabb planeringsmekanism som i politiska överväganden om ett mer självständigt EU, är att det blir allt mindre känsligt att inom EU diskutera hur unionens strategiska förmåga – även autonom sådan – kan förbättras.

Mot bakgrund av detta förhandlades under 2004 frågan om planerings- och ledningsförmåga för EU, tillsammans med arrangemang för EU:s närvaro vid SHAPE, respektive arrangemang för DSACEUR:s roll och insyn i EUMS.³⁵ Som ett led i denna utveckling har en civil-militär cell inrättats, vilken även skall inkludera ett embryo till ett så kallat operationscenter. Cellens roll, inte minst för civil krishantering, är för närvarande också aktuell i samband med uppföljningen till jordbävningkatastrofen i Sydostasien.

³⁵ *Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004. Declaration on European Military Capabilities.*

3.3 Utvidgningens påverkan

Utvidgningen av EU har beskrivits som det viktigaste och mest framgångsrika instrumentet inom unionens säkerhetspolitik.³⁶ Genom "utvidgningskortet" kan EU motivera kandidatländerna till stabilitet och demokratiska framsteg. De stater som blev medlemmar i anslutningsomgången 2004 har i första hand sökt sig till EU av sådana mer allmänna säkerhetshänsyn, samt för att bli delaktiga i t ex det gemensamma handels- och valutaarbetet och jordbrukspolitiken inom unionen. Hittills har de nya staterna inte märkts på något avgörande sätt på den politiska nivån inom ESFP. De anses snarare överlag hålla en tämligen låg profil, möjligen präglad av en osäkerhet om möjligheterna att påverka den gemensamma politiken. På det försvars- och säkerhetspolitiska området har de nya medlemsstaterna sedan tidigare fokuserat på den andra sammanslutning man nyligen anslutit sig till, nämligen NATO.

Inför och under diskussionerna i konventet om EU:s framtid var kandidatlandsrepresentanterna positiva men relativt avvaktande när det gällde GUSP och ESFP. Just vikten av EU-NATO-förhållandet betonades, liksom riskerna med samarbetsområden som inte involverar samtliga medlemsstater.³⁷ Flertalet av de stater som blev medlemmar 2004 har begränsade civila och militära krishanteringskapaciteter att bidra med till såväl NATO- som EU-samarbetet, vilket sannolikt också dämpar deras vilja att driva frågor inom ESFP även sedan de blivit medlemmar.

Med ett framtida fokus på strukturerat samarbete och kapacitetsmässigt mer avancerade projekt, åtminstone på den militära sidan, kommer det för många av de nya medlemsländerna vara svårt att ge några substantiella bidrag. Därmed finns risken att de hamnar utanför de mest kvalificerade kapacitetsprocesserna och i förlängningen möjligen också utanför mer rutinartat arbete inom ESFP. Å andra sidan tycks det finnas en vilja bland många av medlemsstaterna att även skapa öppningar för mindre, riktade bidrag också till de mer avancerade projekten. Ett exempel är de nischkompetenser som några länder har anmält att man bidrar med till övriga snabbinsatsstyrkor. Utöver Grekland och Frankrikes nischkapaciteter bidrar t ex Cypern med medicinsk expertis och Litauen med en vattenreningsenhet.³⁸

³⁶ Lindh 2003: "Utvidgningen av EU från 15 till 25 medlemsstater är det viktigaste steget för att skapa varaktig säkerhet i Europa i modern tid."

³⁷ Cameron & Primatarov 2003.

³⁸ *Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004. Declaration on European Military Capabilities.*

3.4 Erfarenheter från genomförda insatser

3.4.1 EU som krishanteringsaktör

I säkerhetsstrategin sägs att EU bör kunna spela en roll för internationell säkerhet både regionalt och globalt, men strategin slår inte fast vilken roll som är den primära. Det finns bland företrädare för EU och medlemsstaterna en medvetenhet om att det kan vara svårt, framför allt resursmässigt, för unionen att agera globalt samtidigt som den antas ta ett regionalt ansvar. Icke desto mindre är man överens om att EU knappast kan välja – unionen måste kunna agera både regionalt och globalt för att vara trovärdig och för att matcha de utrikespolitiska ambitionerna, som inte enbart sträcker sig till den europeiska sfären.

Genomförandet av EU:s två första militära krishanteringsinsatser under 2003, i Makedonien och i DR Kongo, förstärkte bilden av att det är både det regionala och det globala perspektivet som kommer att prägla EU. Tillsammans med de pågående civila krishanteringsinsatserna i Bosnien-Hercegovina, Makedonien och Georgien framtonar det regionala perspektivet dock tydligast för ESFP i sin helhet. Detta förstärktes när EU inledde Operation Althea efter att SFOR avslutats. Samtidigt har dock ytterligare insatser i Afrika och återuppbyggande insatser i Irak inletts. Bilden är alltså inte entydig.

Genomförandet av de militära insatserna i Makedonien och DR Kongo har knappast övertygat skeptikerna till ESFP om dess funktionalitet. Framför allt har båda insatserna haft en helt annan karaktär och utnyttjat helt andra förmågor än den styrka på 60 000 man som EU:s krishanteringsförmåga inledningsvis dimensionerades för. Insatserna har emellertid fått positiv respons inte minst från FN, som uttryckt sin förhoppning om att EU framöver kommer att kunna agera i fler krishärdar. Det är positivt för EU, som har ett uttryckligt mål att bidra till just de insatser där FN har behov av genomförande av stabiliserande insatser. Samtidigt kommer varje ny, väl genomförd insats öka förväntningarna på EU:s krishanteringsförmåga och medlemsstaternas vilja att använda denna förmåga. Även andra aktörer än FN kan med tiden ha förväntningar på ESFP. Afrikanska unionen är ett exempel på en organisation som i dagsläget får visst stöd av EU och med tiden kan komma att förvänta sig ytterligare stöd och/eller samarbete med ESFP.³⁹

³⁹ Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), Bryssel den 13 dec 2004, 11f.

3.4.2 Insatserna i Makedonien och DR Kongo

Om man fokuserar på de två avslutade militära EU-insatserna har de på ett övergripande plan visat att EU:s krishanteringsstrukturer och -rutiner har vad som krävs för att, med ledningsresurser från NATO eller en *framework nation*-lösning, genomföra små multinationella fredsbevarande eller fredsframtvingande insatser både geografiskt nära unionen och relativt långt bort. Ett misslyckande i inledningskedet hade kunnat orsaka stor skada för EU:s trovärdighet, både internt och externt. Internt har insatserna nu istället, trots avgränsningar i storlek, deltagande och uthållighet, drivit samarbetsprocesserna vidare och gett nytt bränsle åt erfarenhetshanteringen inom t ex EUMS. Inte minst den snabbhet med vilken operation Artemis i DR Kongo kunde planeras understödde tron på flexibiliteten i systemet, vilken kommer att vara än viktigare för insättandet av EU:s snabbinsatsstyrkor. Samtidigt är erfarenheterna av Artemis begränsade till en insats där den absoluta huvuddelen av ledningskedjan liksom trupp tillhörde en och samma nation, Frankrike, vilket väsentligen bör ha förkortat tiden för t ex planering.

Just innan Concordia i Makedonien inleddes kunde Berlin plus-avtalet och förhållandet mellan EU och NATO formaliseras, men en rad detaljbeslut saknades ändå inledningsvis. Sverige uttryckte i diskussionerna efteråt att man saknade upprättandet av nationella förbindelsearrangemang både under planeringen och genomförandet av Concordia, i samband med att DSACEUR och hans högkvarter vid SHAPE utnämndes till EU-högkvarter. Det är förvisso svårt att bedöma om avsaknaden av sådana arrangemang verkligen diskriminerade de alliansfria medlemsstaterna i förhållande till de allierade, men för Sverige har frågan varit politiskt viktig. Fortfarande saknas praktiska lösningar för nationella förbindelsearrangemang för samtliga truppbidragande stater mot SHAPE.

Andra medlemsstater med Frankrike som främsta företrädare menar att användande av hela NATO:s befälskedja underminerar EU:s beslutsautonomi. Under Concordia-insatsen var man missnöjda med hur NATO:s regionala högkvarter AFSOUTH (numera JFC Naples), som delvis utnyttjades under Concordia men egentligen inte har någon formell plats i EU:s beslutskedja, användes och tilläts ha inflytande över EU:s insats. När Frankrike ledde insatsen valde man att inte använda AFSOUTH utan rapporterade direkt till den strategiska nivån i Bryssel. Detta irriterade istället USA som menade att Frankrikes agerande stred mot principerna i Berlin plus eftersom AFSOUTH har en viktig roll i NATO:s beslutskedja vars struktur, menade man, borde vara styrande när EU använder NATO:s ledningsresurser.

Insatsen i DR Kongo, Artemis, var en *framework nation*-insats med starkt fransk prägel. Inte heller för Artemis upprättades några nationella förbindelsearrangemang, och styrkehögkvarteret multinationaliserades inte. En slutsats således är att den allmänna frågan om alla truppbidragande staters rätt till insyn och inflytande över en insats fortfarande behöver konkretiseras, vare sig det gäller en insats inom ramen för Berlin plus eller med en *framework nation* som leder insatsen.

3.4.4 Insatsen i Bosnien-Hercegovina

De slutsatser EU, NATO och medlemsstaterna dragit av hittillsvarande insatser har varit grundvärden i planeringen av nästa militära ESFP-insats, uppföljaren till SFOR i Bosnien-Hercegovina, Althea.⁴⁰ Formatet på denna insats ligger närmare det ursprungliga syftet med ESFP, även om också denna insats inledningsvis har haft en begränsad numerär med cirka 7000 soldater. Althea är också en insats där EU och NATO samarbetar nära enligt "Berlin plus"-avtalet. Det innebär bl a att ställföreträdande SACEUR, idag en brittisk general, är högste operative chef för hela operationen och att NATO:s integrerade militära kommandostruktur (inklusive högkvarteret SHAPE) används för operationens dagliga verksamhet. NATO har dessutom behållit ett mindre högkvarter i Bosnien.

Ännu är det för tidigt att dra några slutsatser om hur EU lyckas genomföra insatsen, men Althea innebär helt andra utmaningar för EU än de två tidigare militära insatserna. Inte minst det otvetydiga faktum att ett engagemang i Bosnien-Hercegovina måste vara långsiktigt särskiljer denna insats från EU:s tidigare. Just det långsiktiga perspektivet, menar många, gör också EU särskilt lämplig för uppgiften. EU skulle under samma politiska ledning kunna utnyttja både militära och olika civila ESFP-resurser för att anpassa insatserna på fältet till rådande situation – vare sig det innebär en upptrappning i våldsnivå eller en snabbare återhämtning än man hoppats på. Just denna koordineringsaspekt är samtidigt en av de väl kända svårigheterna för EU. Rådet är nu också en partner jämsides med Kommissionen på fältet, där Kommissionen har mångårig erfarenhet.

⁴⁰ Se vidare i Clevström 2004.

3.5 Måluppfyllelse i relation till tidigare uppställda planer

2003 och 2004 har varit år när EU har summerat vad man uppnått inom ESFP och spänt bågen för kommande utmaningar. 2003 var, som nämnts ovan, året då Helsinki Headline Goal (HHG) 2003 skulle uppnås, d.v.s. när EU skulle ha förmåga att inom 60 dagar sända ut 60 000 soldater och stödjande flyg- och sjöförband på internationella uppdrag med minst ett års uthållighet. Målet kräver alltså både kvantitativt (antal personer) och kvalitativt (insatsberedda och uthålliga) lämpliga resurser samt beslutsstrukturer och -procedurer anpassade att kunna sända iväg insatser inom 60 dagar.

När det gäller det kvantitativa målet finns det för närvarande långt över 60 000 soldater och flyg- och sjöförband i EU:s styrkeregister.⁴¹ Storleken på styrkeregistren är av olika skäl emellertid endast delvis intressant. För det första visar erfarenheten från senare års insatser att det inte sällan är förband som inte finns med i några internationella styrkeregister som används för internationella insatser. För det andra har de olika förbanden olika uthållighet och rotationscykler, vilket gör att det krävs större volymer, kanske mer än dubbelt så stora, för att kunna ersätta förband och upprätthålla en styrka på 60 000 man under ett helt år.⁴² För det tredje finns en hel del av de anmälda resurserna med i andra register och kan alltså komma att efterfrågas från flera håll samtidigt. För det fjärde finns det vissa typer av resurser som anmälts av flera medlemsstater och knappast skulle vara aktuella att använda samtidigt, samt andra resurser som helt saknas. Fördelningen i styrkeregistren är alltså central.

De kvalitativa mål som kan kopplas direkt till HHG 2003-målet – insatsberedskap 60 dagar och uthållighet för ett års insats – är allmänt hållna och bör, med reservation för betydelsen av bidragets storlek enligt resonemanget ovan, kunna anses uppfyllda av EU. Målen har dock utökats och preciserats bl a genom scenarioarbete. Dessa mer preciserade mål om t ex transportkapacitet, logistikresurser och underrättelsekapacitet har emellertid inte uppfyllts, vilket innebär begränsningar exempelvis för hur långt bort från Europa en större truppvolym skulle kunna sändas.

⁴¹ Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000.

⁴² Eriksson & Jarlsvik 2002.

Det är också svårt att peka på områden där medlemsstaterna nu gemensamt, tack vare arbetet inom ESFP, kan genomföra insatser som tidigare inte var möjliga, eller där helt "nya" styrkor utvecklats.⁴³ Single Progress Report från maj 2004 pekade på att utvecklingen varit marginell sedan året innan. Det finns alltså mycket utestående arbete som EDA kan förväntas ta itu med. Vissa kvalitativa framsteg har dock skett. Ett exempel på detta är att processen har inletts mot att möjliggöra multinationalisering av de nationella högkvarter som kan komma att användas i en EU-insats.

Slutligen innehåller HHG 2003 en dimension av procedurkrav både inom EU och när det gäller nationellt beslutsfattande. Medlemsstaterna skall kunna sända en gemensam styrka för internationella uppdrag inom 60 dagar efter beslut om insats. Erfarenheterna från Artemis säger att EU och medlemsstaterna har förmåga att besluta om och kunna skicka trupp snabbt när behov och politisk vilja överensstämmer. Å andra sidan var Artemis en till storleken mycket begränsad insats, med en dominerande nation och med få deltagande medlemsstater, vilket knappast verifierar att en mycket större insats hade kunnat vara lika snabb. Snabbheten generellt ligger delvis i att det finns olika ledningsalternativ för ESFP-insatser, där framework nationalternativet troligen kommer att vara ett snabbare alternativ än t ex en Berlin plus-insats med stöd från NATO. Slutsatserna från genomförda övningar där större truppbidrag förutsetts pekar också på att EU troligen har en förmåga att även i politiskt angelägna fall fatta beslut snabbt om att kunna skicka trupp.⁴⁴

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de insatser som hittills har genomförts inom ESFP:s militära ram har sett annorlunda ut än de insatser medlemsstaterna tog sikte mot att kunna genomföra vid beslutet i Helsingfors 1999. Man kan hävda att detta är ett bevis för unionens oförmåga att ställa större styrkor till förfogande. HHG 2003 måste emellertid också ses i ljuset av de senaste fem årens utveckling, som knappast har krävt en 60 000 personer stark trupp närvaro i något område i EU:s närhet. Lärdomarna av målformuleringen märks också i HG 2010, som specificerar övergripande brister och kvalitetsmässiga milstolpar istället för hur stor EU:s militära närvaro bör kunna vara.

⁴³ Möjligen skulle den gemensamma gendarmeristyrka som Frankrike, Italien, Spanien, Polen och Nederländerna har tagit initiativ till kunna ses som ett undantag. Se *Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004. Declaration on European Military Capabilities*.

⁴⁴ Det är samtidigt naturligtvis inte alla insatser som behöver genomföras inom 60 dagar från beslut. Althea hade t ex en mycket längre planeringshorisont, eftersom insatsen följde på en befintlig insats och uppgiften och behovet i det fallet kunde identifieras långt i förväg.

3.6 Framtida utvecklingslinjer

Innan det konstitutionella fördraget kan träda i kraft kommer ett tiotal av medlemsstaterna att hålla folkomröstning i frågan.⁴⁵ Risken finns att ratificeringsprocessen havererar, eller åtminstone att tidpunkten för ikraftträdandet försenas. Negativa besked i en eller flera folkomröstningar skulle ifrågasätta unionens demokratiska förankring, vars stärkande var en av huvuduppgifterna för det konvent som inledningsvis diskuterade unionens framtid.

En utdragen och uppsplitande process efter folkomröstningarna skulle i förlängningen kunna leda till ett mer differentierat EU. Frågan aktualiserades redan i samband med den senaste utvidgningen. Ju fler medlemsstater unionen har, desto svårare kommer det bli för dem att enas om gemensamma ståndpunkter, löd resonemanget. För det säkerhets- och försvarspolitiska området, med konsensusförfarande när man fattar beslut, skulle denna risk kunna vara särskilt stor. Om folkomröstningsresultaten skulle skilja sig väsentligt åt mellan medborgarna i Europa öppnas diskussionen upp om huruvida det skulle vara möjligt för en medlemsstat att stå utanför en viss del av samarbetet i det konstitutionella fördraget, t ex på samma sätt som Danmark gör när det gäller försvarspolitiken och Sverige, Storbritannien och Danmark gällande valutaunionen.

När det gäller ESFP, och i princip också GUSP i sin helhet, är de förslag i det konstitutionella fördraget som förhandlats fram tämligen okontroversiella och politisk enighet råder om dess resultat. I praktiken har också en hel del av de förslag som gäller försvarspolitiken redan genomförts inom ramen för gällande fördrag, vilket framgått i avsnitten ovan. Så är t ex fallet med Försvarsbyrån och den omarbetade formuleringen av petersbergsuppgifterna. Det är således svårt att tänka sig att ESFP-området skulle hamna i någon avgörande krissituation även om inte fördraget går igenom som planerat. Å andra sidan påverkar naturligtvis även den allmänna utvecklingen i EU och GUSP det politiska klimatet för ESFP.

Hur det samlade resultatet av folkomröstningarna kommer att se ut spekuleras om i andra analyser.⁴⁶ Här nöjer vi oss med att konstatera att processen innebär en osäkerhet om ett resultat som kommer att påverka ESFP. Därutöver finns det dock en

⁴⁵ DN 2004.

⁴⁶ Se t ex Wanlin 2004 och FT 2004.

rad utvecklingstendenser, varav vissa har sin grund i skrivningar i utkastet till konstitutionellt fördrag, som kan urskiljas.

För det första har försvarspolitiken och försvarsfrågorna kopplade till krishanteringsförmågan inom EU fått en allt tydligare prägel och position, symboliserat inte minst genom de numera formella försvarsministermötena inom ramen för rådet för allmänna frågor och externa relationer. Inrättandet av Försvarsbyrån är också ett exempel på försvarspolitikens profilering. Samtidigt skapas utrymme för försvarsrådgivare att träffas och diskutera inom sina kompetensområden.

För det andra finns det samtidigt flera saker som pekar på att frågor som hittills varit avgränsade till diskussioner inom ESFP i ökad grad samverkar även med andra politikområden. Genom Byråns arbete, med tydliga kopplingar till Kommissionens arbete, genom inrättandet av en civil-militär cell för integrerad planering och genom arbetet mot terrorism, bl a under terrorismkoordinatören, samverkar ESFP:s militära strukturer med andra aktörer inom samtliga befintliga pelare. På den civila sidan är detta än tydligare, och kommer att förstärkas om fördraget trädet i kraft och pelarna därmed upplöses. På senare tid har diskussionerna om uppföljningen till jordbävningsskatastrofen i Asien ytterligare understrukit denna trend.

För det tredje kommer den fortsatta kapacitetsutvecklingsprocessen på den militära sidan att ha sin utgångspunkt i den säkerhetspolitiska situation som uppstått efter 11 september 2001 och beskrivs i EU:s säkerhetsstrategi, samt i HG 2010 och de scenarier som tas fram för att konkretisera denna målsättning. Terrorismfrågan blir en viktig pusselbit, även om den inte primärt rör de militära strukturerna.⁴⁷ Även möjligheterna för militärt stöd till civila insatser inom FN:s ram har aktualiserats efter den senaste jordbävningsskatastrofen. Generellt kommer de situationer som FN har behov av att stöttas i prioriteras och sannolikt kommer Afrika att vara särskilt intressant under de närmaste åren. En sådan prioritering skulle också minimera risken för att EU och NATO agerar på samma arena för krishantering, samtidigt som behoven i Afrika speglar hela skalan av de krishanteringsuppgifter som EU:s medlemsstater sagt sig villiga att utföra. EU har samarbetat med och stöttat Afrikanska Unionen, t ex i Sudan, och det arbetet fortsätter.

Mot denna bakgrund måste den ursprungliga målsättningen från 1999 ses. Det är rimligt att HHG 2003 har tonats ner till förmån för förmågan att kunna skicka små

⁴⁷ För en inledande diskussion om kopplingen mellan ESFP och terrorism, se Jarlsvik & Oredsson 2004:5-10.

men snabba insatser på internationella uppdrag. De strategiska förmågor som EU i hög grad saknar, är brister som gäller både för att uppfylla 2003 och 2010 års mål. Det är därmed denna bristtäckning som unionen måste koncentrera sig på.

Avslutningsvis finns det anledning att anknyta till frågan om hur högt EU behöver sikta framöver på ESFP-området. Behöver EU kunna agera på hela konfliktskalan i alla de situationer som listas i säkerhetsstrategin och det konstitutionella fördraget?

Argumenten för varför EU behöver vara en allsidig aktör med tillgång till militära resurser grundar sig ofta i resonemang om EU:s roll i utrikespolitiken. Vare sig det är maktpolitiska, konkurrensmässiga eller historiska skäl som ligger bakom, måste EU kunna agera på bredden, och framför allt kunna sätta tryck bakom sin ekonomiska maktställning.⁴⁸ Om EU däremot begränsar sig till att agera med vissa, t ex civila, medel eller i "enkla" krishanteringsinsatser, riskerar man inte bara att unionen anklagas för att inte nå upp till sina deklarerade ambitioner och framstår som svag. Genom sådana begränsningar bakbinder EU sig själv, minskar det politiska handlingsutrymmet och blir beroende av att NATO och USA agerar när EU inte förmår.

Mot dessa resonemang ställs det faktum att unionen inte agerar i något vakuum, utan utvecklas parallellt med NATO, med FN och med andra tänkbara krishanteringsaktörer, såväl stater som andra regionala organisationer. Argumenten här handlar om att EU vare sig har tillräckligt budgetmässigt eller politiskt utrymme för att överlappa och duplicera andra aktörers ambitioner. Istället skulle man vinna på att utnyttja det faktum att det redan finns en försvarsorganisation i Europa (dvs NATO) och fokusera på de områden där EU har ett uppenbart mervärde att bidra med. Dessutom, kan man resonera vidare, riskerar EU, genom att framhålla sig som stark krishanteringsaktör med en bred agenda, att skapa nya hot mot unionen och medlemsstaterna, och därmed i förlängningen egentligen generera en mindre säker omvärld.

⁴⁸ Salmon & Shepherd 2003:204 f

4. NATO

4.1 Utvecklingen sedan 2001

Försvarsalliansen NATO är sedan 1949 den dominerande säkerhetspolitiska aktören i Europa, men efter 1989 har många bedömare räknat med att alliansen skulle tappa i relevans och aktualitet eftersom den i så hög utsträckning var formad av det kalla kriget.⁴⁹ Visserligen förekommer inga referenser till Sovjetunionen i NATO:s stadga, men hotet från detta land mot både Västeuropa och USA var det som skapade NATO. Utan ett sådant hot, hävdade många maktbalansteoretiker i början på 1990-talet, kommer NATO att falla samman inom några år.⁵⁰

Som bekant har utvecklingen blivit en annan. NATO har inte bara fortlevt utan också utvidgats, och omfattar idag 26 länder, varav sju är f d Warszawapaktsländer och tre f d sovjetiska delrepubliker (de baltiska länderna). NATO har visserligen genomfört drastiska förändringar, inklusive stora nedskärningar, av sin integrerade militära kommandostruktur men fortfarande tjänstgör närmare 13 000 officerare och runt 2100 administratörer på alliansens olika högkvarters- och stabsinstallationer runt om i Europa och i Norfolk på USA:s östkust. Man har också genomfört stora fredsskapande och fredsbevarande operationer i Europa – främst i Bosnien-Hercegovina samt Kosovo – och nu också utvecklat operationer i Afghanistan och, om än försiktigt, i Irak. NATO är också fortsatt en helt mellanstatlig allians, där alla medlemsstater har vetorätt i alla frågor.⁵¹

Samtidigt har den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden i hög utsträckning påverkat NATO:s traditionella roll som försvarsallians med huvudansvar för medlemsstaternas territorialförsvar. Denna roll är synnerligen nedtonad i dagsläget, men kvarstår i princip som tidigare och är högt skattad inte minst av de nya medlemmarna i alliansen, t ex de baltiska länderna. Några av de centrala händelser som förändrat NATO:s traditionella roll utgörs av händelserna den 11/9 2001 och kriget mot Saddam Husseins Irak.

⁴⁹ Där inte annat anges bygger detta kapitel på Winnerstig 2004.

⁵⁰ Se t ex Mearsheimer 1990 och Waltz 1993.

⁵¹ Det förekommer att NATO-ländernas vetorätt ifrågasätts (se t ex Michel 2003) men sådana propåer har regelmässigt avfärdats av NATO:s regeringar.

4.1.1 Terrorattackerna den 11 september 2001 och kriget i Afghanistan

Den 12 september 2001 åkallade NATO-länderna för första gången i sin historia artikel 5 i NATO-stadgan, som föreskriver ömsesidig hjälp vid ett angrepp mot någon medlemsstat.⁵² Detta var en paradoxal situation. I över femtio år hade NATO-länderna levt i föreställningen att om artikel 5 skulle åberopas så skulle det vara av USA, för att försvara Västeuropa mot Sovjetunionen. Nu blev det i stället USA:s allierade som förklarade sin solidaritet med USA efter terrorangreppet. Samtidigt var NATO som organisation helt oförberett på att faktiskt agera mot strategisk terrorism av al-Qaida-modell: alliansen hade en ytterst begränsad beredskap och kompetens vad gällde terroristbekämpning.⁵³

NATO-länderna kom emellertid överens om att skicka den hjälp man kunde till USA, som tacksamt tog emot den. En del av detta var rena symbolhandlingar, men en konkret åtgärd var att NATO lånade ut sin flotta av gemensamt ägda luftövervakningsflygplan (AWACS) till USA, vars egna resurser då var upptagna på annat håll. Vidare vidtogs en serie åtgärder som syftade till att underlätta samarbetet inom terroristbekämpning och att öka säkerheten kring känsliga objekt i medlemsländerna.

I själva de operationer mot talibanregimen i Afghanistan och al-Qaida, som USA med mandat från FN började genomföra i oktober 2001, blev NATO som organisation emellertid marginaliserad. Detta var i sig inte ägnat att förvåna, eftersom det inom NATO-staberna i Bryssel inte fanns någon speciell kompetens vare sig avseende Afghanistan, al-Qaida eller Centralasien. Få NATO-länder förutom USA hade heller den militära förmågan att skicka trupp till ett så avlägset operationsområde som Afghanistan. Trots detta blev det en utbredd uppfattning, inte minst i Europa, att USA:s antiterrorkrig i Afghanistan var ett tecken på att USA inte värdesatte NATO.

Efter talibanregimens fall 2001 inrättades med FN-stöd en ny provisorisk regering i Afghanistan, som stöddes av en internationell säkerhetsstyrka för landet (ISAF, International Security Assistance Force). Här fick NATO sitt första stora uppdrag utanför den europeiska kontinenten, när man övertog ledningen och ansvaret för ISAF i augusti 2003. ISAF är en internationell styrka där även icke-allierade länder ingår

⁵² NATO 2001.

⁵³ Daley 2001.

men sannolikt kommer NATO även framgent, och under överskådlig tid, att leda operationen.

4.1.2 Irakkriget

Kriget mot terrorismen fick en fortsättning i det USA-ledda anfall mot Irak och Saddam Husseins regim som inleddes under våren 2003. Detta krig, som i motsats till Afghanistankampanjen 2001 inte hade sanktionerats av FN:s säkerhetsråd, var på inget sätt någon NATO-operation - alliansen som sådan inte var inblandad överhuvudtaget. Trots det fick kriget stora, om än övervägande temporära, konsekvenser för NATO.

NATO var liksom EU splittrat vad gällde stödet till den USA-ledda koalitionen.⁵⁴ Anfallet mot Irak stöddes av ungefär hälften av NATO- och EU-länderna, medan den andra hälften var helt emot det. En avgörande fråga dök upp i februari 2003, när Turkiet anmälde till NATO-rådet att man ville diskutera ett möjligt irakiskt hot, i händelse av en USA-ledd invasion. Man åberopade NATO-stadgans artikel 4, som talar om konsultationer inom alliansen i händelse av yttre hot. Turkiet begärde i detta sammanhang att ett visst planeringsarbete inom NATO skulle initieras, i händelse av att Irak skulle attackera Turkiet som vedergällning för ett amerikanskt anfall. Det handlade alltså om att NATO:s organisation skulle planera för hur övriga NATO-länder i förväg skulle skicka trupp eller annat bistånd till Turkiet, inte att göra något konkret.

Vid ett sammanträde med NATO-rådet lade Belgien, Frankrike och Tyskland in sina veton mot den turkiska begäran. Motivet för vetot var att de tre länderna inte ville se ett anfall mot Irak som oundvikligt.

Agerandet kunde dock tolkas som att några NATO-allierade inte ville komma till ett annat allierat lands försvar, när detta kände sig hotat. Även om inte artikel 5 i NATO-stadgan, som uttrycker de ömsesidiga försvarsgarantierna, åkallats av Turkiet så var en vanlig uppfattning inom och utom alliansen att de tre ländernas agerande hotade alliansens kärna.

Konflikten löste sig emellertid relativt snabbt, genom att ett beslut om att inleda planering för ett eventuellt skydd av Turkiet togs av NATO:s Defence Planning Com-

⁵⁴ Se t ex Independent 2003 och Bugajski 2003.

mittee (DPC) bara en vecka senare. Frankrike ingår inte i denna kommitté, vilket dock både Belgien och Tyskland gör. En allmän uppfattning inom alliansen var att överföringen av beslutet till DPC skedde med Frankrikes goda minne, eftersom man börjat inse hur destruktivt för alliansen det skulle vara om Turkiets krav inte blev uppfyllda. Från februari till april 2003 grupperades därefter, inom ramen för operation "Display Deterrence", spaningsflyg och luftvärnsmissiler i Turkiet - som skydd mot en eventuell irakisk attack. Det är trots den relativt snabba upplösningen av krisen ingen överdrift att påstå att den, så länge den varade, utgjorde ett av de allvarligaste problemen under hela alliansens historia.

Under våren 2003 kom NATO trots de tidigare så stora konflikterna inom alliansen att allt mer engagera sig i den fredsskapande fasen av Irak-konflikten. Den polska kontingent som ansvarade för ett större område i Irak fick olika former av stöd från NATO, bl a satellit- och kommunikationsstöd, dock utan att NATO som sådant stödde insatsen med militär trupp.⁵⁵ Den irakiska interimsregeringen begärde också att NATO skulle sätta upp en mindre insats i Irak för att utbilda irakisk militär och säkerhetspersonal, vilket NATO också beslöt göra under sommaren 2004.⁵⁶

Under år 2004 började det trots allt komma tecken på att de sprickor som Irakkriget orsakade nu sakta började läkas. Såvitt bekant förbjuder emellertid fortfarande några länder (t ex Tyskland) de av sina medborgare som tjänstgör i NATO:s internationella staber att arbeta med frågor som rör Irak.⁵⁷

4.2 Dagens strukturer, inklusive förmågeutvecklingen

4.2.1 Den integrerade kommandostrukturen

En av NATO:s främsta institutionella tillgångar, den integrerade militära kommandostrukturen, har förändrats i flera omgångar sedan det kalla krigets slut. 1989 bestod strukturen av ett sextiototal militära högkvarter och stabsinstallationer. Åren därpå reducerades antalet kommandon till drygt tjugo. 2002-03 beslutade NATO-

⁵⁵ Se t ex Dempsey 2003 och Holdanowicz 2003.

⁵⁶ Fiorenza 2004d.

⁵⁷ Detta är dels ett tecken på att såren efter Irak-kriget inte har läkt, dels på hur synnerligen stark den mellanstatliga strukturen är inom NATO. Trots det faktum att NATO:s internationella tjänstemän formellt sett inte lyder under sina regeringar, dvs regeringarna i de länder där de är medborgare, så finns det inga sanktionssystem som hindrar dessa regeringar från att ha ett mycket påtagligt inflytande över deras arbetsformer. Detta skulle inte fungera i en överstatlig miljö som t ex EU-kommissionen.

länderna, mot bakgrund av den förändrade hotbilden och de nya uppgifter som alliansen tagit på sig, att fundamentalt omstrukturera NATO:s militära delar. Med den senaste reduktionsomgången, genomförd 2003-2004, är man nere på ett tiotal.⁵⁸

Det innebär dock inte att NATO:s organisation minskat i samma omfattning. Antalet stabsofficerare som tjänstgör i alliansens militära struktur är som nämndes ovan fortfarande mycket stort, runt 13 000 officerare och 2100 administratörer. Det som skett det sista året är snarare en radikal omläggning av verksamhet och inriktning. En viss del av NATO-kommandona ägnar sig nu åt operationer, under ledning av Allied Command Operations (ACO, f d Allied Command Europe, ACE, med högkvarteret SHAPE i Mons söder om Bryssel).⁵⁹ Andra arbetar huvudsakligen med militära transformationsfrågor under ledning av ACT, Allied Command Transformation (f d Allied Command Atlantic, ACLANT) i Norfolk, Virginia. ACLANT var tidigare också ett operativt kommando med ansvar för NATO:s verksamhet i Nordatlanten men efterträdaren ACT har inga operativa uppgifter.

Allied Command Operations (ACO)

ACO ansvarar numera på strategisk nivå för alla NATO:s operationer oavsett var de utförs någonstans. Dess högste befälhavare kallas dock fortfarande SACEUR, numera uttytt Supreme Allied Commander in Europe. Därifrån utövas den högsta ledningen och planeringen av alla operationer – både fredsfrämjande insatser och de som rör traditionellt territorialförsvaret – samt militära övningar med NATO-förband på global basis. Alla NATO-länder, som deltar med trupper i den integrerade militära kommandostrukturen, har militära representanter vid SHAPE-högkvarteret. Även Frankrike är representerat men deltar formellt inte i beslutsfattandet.

I händelse av att något NATO-land skulle bli indraget i ett krig genom ett väpnat angrepp utifrån, leder SACEUR alla land-, sjö- och flygstridskrafter i området och får själv ta initiativ till aktioner för att komma till landets försvar. SACEUR är dock, i likhet med alla andra militära befälhavare inom NATO, underställd civil ledning genom NAC och DPC. Detta innebär bl a att varje NATO-lands regering måste godkänna SACEUR:s krigsplanläggning för att denne skall få disponera landets militära förband. En konsekvens av detta är att varje NATO-land självt i varje konfliktsitua-

⁵⁸ Se text Fiorenza 2003b.

⁵⁹ SHAPE har behållit sitt namn endast av legala orsaker: namnet är inskrivet i en mängd internationella avtal som vore mycket besvärliga att ändra på. Akronymen skall numera uttydas "Supreme Headquarters Allied Command *in* Europe" (förf.:s kursivering).

tion kan avgöra vilken form av stöd som skall ges, och detta stöd är inte med automatik ett militärt sådant.⁶⁰

När det gäller fredsfrämjande operationer har NATO-medlemmarna än större valfrihet, eftersom sådana operationer i regel inte rör bestämmelserna om ömsesidigt stöd enligt artikel 5 i NATO-stadgan. Vid NATO:s operationer mot Serbien 1999 avstod t ex Grekland – som motsatte sig operationerna men inte ville lägga in sitt veto mot dem – från att bidra till dem överhuvudtaget.

Under SACEUR och ACO lyder på operativ nivå två underkommandon. Joint Force Command Brunssum (f d AFNORTH) har territoriellt ansvar för Centraleuropa och nordvästra Europa med Östersjöområdet och är baserat i Brunssum, Nederländerna. JFC Brunssum leds av en tysk general. Joint Forces Command Naples (f d AFSOUTH) har södra Europa som ansvarsområdet och är beläget i Neapel, Italien. JFC Naples leds alltid av en amerikansk amiral, som dessutom är chef för den amerikanska 6. flottan i Medelhavet. Dessutom finns det ett rörligt högkvarter i Lissabon (JHQ Lisbon) som också kan leda större förband från en sjöbaserad plattform. Under dessa underkommandon finns den taktiska nivån, där sex s k Component Commands i olika delar av Europa leder armé-, flyg- och sjöstridskrafter.

Allied Command Transformation (ACT)

ACT:s huvuduppgift är att hjälpa till med utvecklingen och omvandlingen av NATO-medlemmarnas militära styrkor – från det kalla krigets strukturer till en inriktning mot internationella snabbinsatsstyrkor på hög teknologisk nivå – den s k transformationsprocessen. Flera av de gamla operativa underkommandona inom NATO har i detta sammanhang gjorts om till filialer till ACT (t ex Joint Warfare Centre i Stavanger, Norge) och skall istället för militär krigsplanering ägna sig åt teknisk-militär utveckling, utbildning, interoperabilitetsfrågor och doktriner mm.

4.2.2 NATO:s militära styrkestruktur

NATO-ländernas nationella försvarsmakter utgör som bekant NATO:s enda egentliga militära resurser; NATO har alltså inga egna militära förband. Högkvartersinstallationer och ett tjugotal luftövervakningsplan (AWACS) mm ägs dock kollektivt av NATO men personalen på dessa är nationellt utsedd.

⁶⁰ T ex kan Island, som helt saknar egna militära styrkor, endast ge civilt stöd.

NATO-ländernas militära förbandsstrukturer är idag stadda i snabb omvandling. Det kalla krigets slut och det ökande hotet från terroristgrupperingar mm har gjort att många NATO-länder nu strävar efter att avskaffa värnpliktssystem och stora arméer för att istället satsa på mindre men rörliga och välbeväpnade styrkor för insatser i oroshärdar utomlands. Kostnadsskäl har också lett till en strävan mot s k "nischförsvar", dvs nationella militära strukturer som inte är heltäckande utan som innebär en fokusering på ett fåtal specifika förmågor, t ex NBC-skydd, minröjning eller telek- rigrigföring.⁶¹ Denna typ av försvar kräver emellertid ett betydande förtroende för alliansens kollektiva försvarsförmåga, vilket gjort att idén varit kontroversiell trots dess uppenbara ekonomiska fördelar.

NATO-ländernas militära förband delas idag upp i två huvudsakliga kategorier: insatsstyrkor och stationära styrkor.

- *Insatsstyrkorna* är NATO-allokerade, ofta multinationella, styrkor för snabba insatser, som skall kunna sättas in vid oroshärdar eller mindre konflikter och är därför lätttrörliga, men välbeväpnade. De har också en mycket kort beredskapstid och skall i vissa fall kunna sättas in i ett område ner till fem dagar efter beslut om insats. Exempel på insatsstyrkor är NATO:s snabba insatskår, ARRC, som lyder under ACO. ARRC svarade t ex för huvuddelen av IFOR-operationen i det forna Jugoslavien. ARRC-styrkorna omfattar som mest ca tio divisioner. Högkvarteret ligger i Rheindahlen, Tyskland, och förbandet leds av en brittisk general.
- De *stationära styrkorna* utgör merparten av de enskilda NATO-ländernas egna militära försvarsmakter, men behöver inte ha samma beredskapstid som insatsstyrkorna. De har i uppgift att försvara ländernas territorier samt att ibland utgöra förstärkningsförband till insatsstyrkorna.

Dagens trender inom NATO innebär att den förstnämnda styrkekategori priorite- ras.⁶² För bägge typerna av styrkor gäller att de i fred står, med några få undantag, under nationell kontroll. Även i krig har de enskilda regeringarna det slutliga ansvaret; endast på slagfältet och efter politiska beslut av de nationella regeringarna kommer styrkorna att ledas av NATO-befäl. Ett antal NATO-länder har också förband som inte är NATO-allokerade ens i händelse av krig. Som exempel på det senare kan

⁶¹ Clark & Svitak 2002.

⁶² Chuter et al. 2002.

nämnas stora delar av USA:s marina förband i Stilla Havet och vissa brittiska förband.

NATO Response Force

NATO Response Force (NRF) är en helt ny multinationell styrka som NAC beslutade inrätta i Prag 2002.⁶³ Det var ett amerikanskt initiativ som ursprungligen emanerade från forskare vid National Defense University i Washington, DC.⁶⁴ Inom NATO är NRF-styrkan något av det som väcker allra mest intresse i dagsläget.

NRF nådde en initial operativ förmåga i oktober 2004.⁶⁵ Den kommer, när den är fullt operativ i slutet av 2006, att omfatta omkring 21000 man med modernast möjliga teknologiska utrustning, och ha i uppgift att utgöra "brandkårsstyrka" för krishärdar i vilka NATO bestämmer sig för att göra en insats. Syftet med NRF är också att få även små länders försvarsstyrkor kompatibla med de stora ländernas, främst USA, genom att rotera förbanden som ingår i NRF. Ett litet land som t ex Estland kanske inte har råd att utrusta hela sin försvarsmakt med spetsteknologiska vapen på amerikansk nivå, men ett kompani (c:a 200 soldater) med sådan utrustning kan man sannolikt ställa upp. När detta kompani skickas till NRF och samövar i detta förband kan alltså Estland spela en roll bland även de största ländernas militära förband och sedan ta med sig dessa erfarenheter hem.

I den europeiska debatten har dessutom förekommit uppfattningen att NRF-styrkan i sin helhet syftar till att etablera NATO:s primat på säkerhetspolitikens område även efter uppbyggnaden av EU:s snabbinsatsstyrkor (*battle groups*).⁶⁶ Med tanke på de senare styrkornas betydligt mindre storlek och det faktum att NATO-standarder och krav för snabbinsatsstyrkor sannolikt kommer att vara de styrande även för uppbyggnaden av EU-styrkorna, kan detta bli en reell effekt - oavsett om den var avsedd eller ej. Samtidigt kan det faktum att många NATO- och EU-länders snabbinsatsstyrkor kommer att vara "dubbelhattade" - dvs möjliga att använda både för NATO- och EU-operationer - få konsekvenser för insatsmöjligheterna. Om t ex ett nationellt förband ingår i en EU-"battle group" som utför en insats i t ex Afrika, men samtidigt

⁶³ Se Erlanger 2002, Hess 2002 och JDW 2002.

⁶⁴ Se Binnendijk & Kugler 2002.

⁶⁵ Se NATO 2004.

⁶⁶ Jmf Wastell 2002 och New Europe 2002.

ingår i NRF-styrkans register, blir det mycket svårt för NRF att tillgodoräkna sig detta förband om ett behov av en NRF-insats skulle uppstå samtidigt.

NRF är emellertid inte en homogen styrka, utan skall skraddarsys för varje uppgift – som i sin tur kan spänna över hela spektrumet från fredsbevarande operationer till fullskaliga krigsinsatser. Tanken är också att den skall kunna agera som helt fristående styrka om det behövs, eller som del av en större operation. Nationella förband som allokeras till NRF går först igenom en utbildnings-, tränings- och certifieringsprocess, för att säkerställa att de relativt höga kraven på förbanden uppfylls. Därefter står dessa förband i ett *standby*-läge i sex månader.

Hela NRF-styrkan skall kunna sättas in var som helst i världen endast fem dagar efter beslut, vilket ställer synnerligen höga krav både på de deltagande militära förbanden och de NRF-bidragande ländernas politiska beslutsprocesser. För att uppnå detta beredskapskrav måste förbanden i stort sett finnas operativt gripbara under hela den period de står till NRF:s förfogande.⁶⁷ Här finns fortfarande vissa problem i flera NATO-länder, eftersom lagstiftningen i dessa kräver parlamentsbeslut eller motsvarande innan militär trupp kan sättas in utomlands. NRF kan alltså också komma att "transformera" några av NATO-medlemsstaternas grundlagar.

I oktober 2004 förklarades NRF initialt operativt, och med en certifierad styrkepool om omkring 17 000 soldater var styrkan beredd att, som det hette, genomföra hela spektrumet av operationer. Trots detta måste det noteras att NRF-konceptet är helt nytt inom NATO och det återstår att se hur det kommer att fungera i praktiken. Flera försök har gjorts av bl a SACEUR att använda styrkan för skydd av olympiaden i Aten och liknande mer civila operationer. Detta har hittills blockerats av främst Frankrike med motivet att NRF-styrkan endast skall sättas in när ett verkligt farligt hot uppstått.

4.2.3 NATO:s civila staber

Generalsekretären i NATO, för närvarande den förre holländske utrikesministern Jaap de Hoop Scheffer, har liksom i många andra stora internationella organisationer en central roll, men inga formella befogenheter att styra NATO:s politik. Som ordförande för de flesta större NATO-kommittéer, bland andra NAC, DPC och NPG, har dock generalsekreteraren betydelse. Generalsekreteraren, som av tradition alltid är

⁶⁷ Se t ex Hill 2003

europé, är också NATO:s talesman i kontakter med regeringar och media, samt chef för NATO:s sekretariat, den internationella staben.

Denna stab har omorganiserats under 2003-2004. Staben är nu indelad i sex större avdelningar som var och en leds av en undergeneralsekreterare. Varje avdelning ansvarar för handläggningen av sitt speciella område: politiska frågor och säkerhetspolitik, operationer, försvarspolitik och planering, publik diplomati (t ex PR-insatser riktade mot allmänheten i både NATO-länderna och andra stater) samt försvarsinvesteringar. Kännetecknande för det nya NATO, med fokus på internationella fredsskapande och fredsbevarande operationer, är de nyskapade avdelningar som sysslar just med operationer och publik diplomati. Dessa hade inga egentliga motsvarigheter i NATO:s gamla struktur, som i princip var helt fokuserad på de traditionella militära försvarsfrågorna.

Av de över 1300 personer som är anställda i den civila internationella staben är det numera endast en dryg tredjedel som ägnar sig åt alliansens traditionella huvudverksamheter (försvarsplanering, försvarsmateriel etc).

4.2.4 Förmågeutveckling inom NATO

Det är en utbredd uppfattning att många NATO-medlemmars försvarsmakter, framför allt de mindre europeiska staternas, inte har kommit särskilt långt vad gäller omstrukturering och transformation. Kritiker brukar peka på att försvarsanslagen sjunker i nästan alla NATO-länder (som tillika är EU-länder i de flesta fall) och att detta inte är ägnat att utveckla den europeiska insatsförmågan, vare sig det rör NATO eller en insats inom ESFP:s ram.

För att råda bot på detta har NATO-länderna i ett par omgångar beslutat om nya kraftsamlingar inom olika försvarskapacitetsområden. Vid NATO:s toppmöte 1999 sjösattes t ex Defence Capability Initiative (DCI), som utgjordes av en lång åtgärdslista över problemområden och brister i framför allt de europeiska NATO-ländernas försvarsmakter. En allmän uppfattning bland bedömare är att DCI-initiativet inte kom särskilt långt, möjligen därför att det var överambitiöst. Som ersättare lanserade NATO-länderna ett nytt initiativ vid toppmötet i Prag år 2002, Prague Capabilities Commitment (PCC).

Även PCC är tämligen ambitiöst, och det återstår att se hur mycket som realiseras av dess målsättningar. Initiativet tar upp mer än 400 specifika brister och problem samt presenterar sätt att komma till rätta med dessa inom åtta huvudområden:

- CBRN-försvar (försvar mot kemiska, biologiska, radioaktiva och nukleära vapen)
- Underrättelstjänst, övervakning och målinmätning
- Flygövervakning av markmål
- C³ (ledning, kontroll och kommunikationer)
- Precisionsbekämpning och SEAD (bekämpning av fientligt luftvärn)
- Strategiska luft- och sjötransporter
- Lufttankning
- Deployerbara underhålls- och understödsförband

Inom några av dessa områden har man slutit sig samman i multinationella konsortier (t ex vad gäller strategiska transporter). Här finns också ett påtagligt gränssnitt gentemot ESFP, eftersom t ex det strategiska transportplanet A400M som nu utvecklas av Airbus kommer att kunna användas av de europeiska länder som anskaffar det till såväl NATO- som ESFP-operationer. Många bedömare anser att en framgång för PCC – inte minst avseende försöken att minska det s k teknologiska "gapet" mellan USA och dess europeiska allierade - i hög grad beror på om den transatlantiska handeln med försvarsmateriel kan underlättas, dvs i första hand om USA:s strikta teknologiexportregler och relativt protektionistiska attityd till t ex försvarsmaterielimport från Europa kan mjukas upp.⁶⁸ Implementeringen av PCC är dock i princip en helt nationell fråga, varför det väckte viss uppmärksamhet när NATO:s dåvarande generalsekreterare lord Robertson för ett par år sedan betygsatte de olika medlemsländernas uppfyllelse av PCC-arbetet.⁶⁹

4.3 Utvidgningsprocessens påverkan

Parallellt med den fredsskapande verksamheten i f d Jugoslavien stod frågan om att utvidga NATO österut i fokus. Sedan början av 1990-talet hade flera av de central- och östeuropeiska länderna ansökt om medlemskap i NATO. De fruktade för vad den instabila situationen i Ryssland och hela det forna Sovjetunionen kunde leda till – de befann sig i ett säkerhetspolitiskt ingenmansland mellan Västeuropa och Ryssland.

⁶⁸ Se t ex Adams 2002 och Burger 2003.

⁶⁹ Fiorenza 2003a.

NATO-länderna var till en början tveksamma till att släppa in de östeuropeiska staterna i alliansen, inte minst av hänsyn till Ryssland. Efter segslitna förhandlingar skrevs emellertid ett samarbetsavtal mellan Ryssland och NATO under i maj 1997. Vid NATO:s toppmöte i Madrid i början på juli 1997 beslöt så stats- och regeringscheferna att inbjuda Polen, Tjeckien och Ungern till förhandlingar om medlemskap. Efter intensiva förhandlingar kunde de nya medlemmarna formellt tas upp i NATO vid alliansens 50-årsjubileum i april 1999. Rysslands protester mot utvidgningen och de senaste medlemmarnas omställningsproblem var faktorer som medförde att det dröjde några år innan någon ytterligare utvidgning kunde ske.

Med den nya amerikanska administrationen under president George W. Bush som tillträdde 2001 ökades tempot i utvidgningsprocessen. USA ansåg nu att man hade en moralisk skyldighet att hjälpa de små länderna i t ex Baltikum, som så länge lidit under det kommunistiska förtrycket, att säkra sin plats i det västliga Europa genom ett NATO-medlemskap. Under de närmaste två åren ledde man därför processen inom NATO för att ta upp inte bara de syd- och östeuropeiska länderna Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Slovenien utan också hela Baltikum: Estland, Lettland och Litauen. I Europa var entusiasmen för detta begränsad hos vissa länder, medan andra stödde den amerikanska politiken. Ryssland bedömde läget så att utvidgningen skulle äga rum vare sig man protesterade eller inte, varför det ryska motståndet tonades ner betydligt. Vid NATO:s toppmöte i Prag i slutet av 2002 valdes sedan alla dessa sju länder in som medlemmar i alliansen, och blev formellt medlemmar i april året därpå. En dramatisk geopolitisk förändring hade genomförts: de baltiska länderna var ju inte f d Warszawapaktsländer utan f d delrepubliker i Sovjetunionen, men övergick nu från – i traditionella termer – en rysk intressesfär till en amerikanskvästlig sådan. Östersjön blev med detta något av ett NATO-innanhav. Det synligaste tecknet på detta var att NATO-länderna under våren 2004 beslöt att enligt ett rullande schema utplacera ett mindre antal stridsflygplan i de baltiska länderna, för att genomföra periodisk luftrumsövervakning (s k *air policing*). De små försvarsmakterna i Baltikum saknar sådant luftförsvar och beslutet sågs som mycket symboliskt i dessa länder. Även Slovenien drog nytta av ett sådant arrangemang genom samarbete med det italienska flygvapnet.⁷⁰

Inom NATO uttalades en del farhågor innan dessa utvidgningsomgångar avseende alliansens möjlighet att fatta beslut sedan den nästan dubblerats i storlek. Dessa farhågor har inte i nämnvärd utsträckning besannats, eftersom det inte varit de nyupp-

⁷⁰ Hill 2004, Fiorenza 2004c.

tagna länderna som påverkat alliansens beslutsfattandeförmåga.⁷¹ Tvärtom har de uppfattats som mycket lojala med NATO:s konsensusanda.⁷² Som noterats ovan var det snarare några av alliansens grundarländer som med ett veto riskerade hela alliansens sammanhållning i anslutning till Irak-kriget.

4.4 Erfarenheter från genomförda operationer

4.4.1 Balkan

NATO har sedan det kalla krigets slut genomfört en rad fredsbevarande och fredsskapande operationer, initialt på Balkan och under de sista åren bl a i Afghanistan. Denna verksamhet var när den introducerades ett helt nytt kapitel för NATO, och för c:a tio år sedan också ett mycket omdebatterat sådant. Även Balkan ansågs då vara "out of area", dvs utanför det geografiska område som täcks av NATO-stadgan.

NATO:s operationer i Bosnien-Hercegovina (IFOR och SFOR) är tämligen väl kända och behöver inte analyseras här, inte minst som EU genom operation Althea (se ovan) tog över den senare i december 2004. Althea är emellertid en operation som mycket påtagligt stöds av NATO, genom det s k "Berlin plus"-avtalet, och är därför ett av de mest konkreta exemplen på ett kvalitativt nytt EU/NATO-samarbete.

Kosovooperationen (KFOR, Kosovo Force) är till skillnad från SFOR en pågående operation. Efter NATO:s militära aktion mot Serbien-Montenegro 1999 gick en stor NATO-dominerad truppstyrka in i Kosovo, efter det att Serbien-Montenegro skrivit under ett avtal om serbiskt trupptillbakadragande. En resolution röstades också igenom i FNs säkerhetsråd som folkrättsligt godkände och satte upp ramarna för den fredsbevarande operationen KFOR. Samtidigt påbörjades det serbiska trupptillbakadragandet, som också förde med sig en emigration av kosovoserber som nu såg sin framtid hotad av den nya situationen.

Efter det att den internationella KFOR-styrkan – där även svenska soldater ingick – kommit på plats stabiliserades situationen i Kosovo betydligt, även om etniska problem i stor utsträckning kvarstod. De serbiska och romska minoriteterna i Kosovo har t ex utsatts för attacker från vissa albanska grupperingar, vilket fått många av dem att fly till Serbien.

⁷¹ Se t ex Barnett et al. 2003.

⁷² Se t ex Michta (ed.) 1999 och Signal 2002.

Oroligheter har flammats upp i Kosovo med jämna mellanrum sedan NATO:s aktion 1999. Provinsens framtida status är också en i princip helt olöst fråga: Kosovo är fortfarande formellt en del av Serbien men under internationellt protektorat, samtidigt som många kosovoalbaner strävar efter självständighet eller anslutning till Albanien. Som en följd av en intern maktkamp i Serbien skickades den f d serbiske presidenten Milosevic till Haag år 2001, där han sedan dess har stått inför rätta vid den internationella krigsförbrytartribunalen för f d Jugoslavien. Den nuvarande serbiska ledningen har i viss mån velat närma sig NATO-länderna men Kosovokonflikten är fortfarande i hög grad ett problem för Serbiens relationer till NATO och EU.

Den är också, i alla fall på sikt, ett problem för NATO. I och med att frågan om Kosovos framtida konstitutionella status inte är löst, och att problemen med kriminalitet och korruption – inte minst i anslutning till droghandel och trafficking – är mycket stora i regionen, riskerar NATO-operationen att bli mycket långdragen.

KFOR omfattar idag c:a 17 000 soldater från 34 länder, inklusive Sverige. Idag leds operationen av en fransk generallöjtnant som rapporterar till NATO-kommandot JFC Naples (f d AFSOUTH) i Italien.

4.4.2 Afghanistan

NATO tog över ISAF-missionen i Afghanistan i augusti 2003.⁷³ Som nämnts ovan var det inte första gången som NATO gick "out of area" - detta skedde i och med Balkanoperationerna - men det var ändå en historisk händelse i så motto att NATO för första gången satte upp en operation mycket långt från det euroatlantiska området.

NATO tog också över ISAF:s grundkoncept för operationerna, vilket innebar att ISAF initialt endast patrullerade huvudstaden Kabuls gator. Genom utvecklingen i landet, där denna strategi lämnat resten av landet fritt för krigsherrars härjningar, har nu NATO börjat en långsam utvidgningsprocess av ISAF. Hur omfattande operationen kommer att bli är ännu svårt att säga. ISAF består i dagsläget av omkring 8 000 soldater från 47 NATO-länder, där även Sverige deltar med en mindre kontingent.

ISAF är ett påtagligt exempel på den roll som NATO tagit på sig efter det kalla krigets slut. Operationen saknar varje likhet med det som NATO-förbanden övade för

⁷³ WSJ 2003.

förr i tiden, och syftar istället till att bevara fred och säkerhet för det afghanska samhället, samt till att förutsättningar för utveckling och återuppbyggnad kan skapas.

De operativa förutsättningarna för ISAF är också väsensskilda från tidigare NATO-insatser. Visserligen genomförs den politisk-militära ledningen av samma organ - Nordatlantiska rådet respektive SHAPE - som vid tidigare operationer, men det geografiska, kulturella och kontextuella avståndet till operationsområdet är ett helt annat än vad NATO hanterat tidigare. ISAF-missionen blir, särskilt om den utvidgas territoriellt i väsentlig omfattning, ett kraftprov för NATO i en mängd olika hänseenden, inte minst icke-militära sådana. Det återstår att se hur alliansen kommer att tackla detta.

4.5 Måluppfyllelse i relation till tidigare uppställda planer

Till skillnad från EU, som ju bara för några år sedan initierade planeringen för hur en krishanteringsstruktur inom EU/ESFP:s ram skulle se ut, rör frågan om NATO:s måluppfyllelse snarare hur förändringarna av den gamla strukturen genomförts.

Vad gäller organisationsstrukturen har den genomgått flera förändringar de senaste åren, varav de mest omvälvande så sent som 2003-2004. Det är alltså lite för tidigt att bedöma hur dessa har slagit ut. Man kan dock konstatera att den inriktning mot en förändrad eller "transformerad" struktur som beslutats i allt väsentligt har implementerats. Däremot är det oklart hur t ex ACT kommer att fungera i sin roll som transformationsstöd för medlemsstaterna, eftersom långt ifrån alla medlemsstater inom NATO har långtgående planer på militär transformation av den ofta USA-inspirerade typen. ACT har dock dragit till sig mycket intresse från vissa NATO-länder, t ex Frankrike, som annars inte varit överdrivet entusiastiska vare sig över NATO i allmänhet eller dess nya struktur i synnerhet.

Vad gäller styrkestrukturen är det utan tvekan NRF som tilldragit sig det största intresset. Även i detta fall är det idag lite för tidigt att bedöma hur denna helt nya förbandstyp kommer att kunna agera. Politiska motsättningar inom NATO kan komma att påverka möjligheten för alliansen att sätta in denna styrka överhuvudtaget, eftersom ett insatsbeslut kräver enighet i NAC.

Det stora problemet avseende måluppfyllelse inom NATO torde emellertid ligga inom området utveckling av försvarskapaciteter, inklusive försvarsmateriel. Som

nämndes ovan blev DCI ett relativt tydligt misslyckande, och det återstår ännu att se – nästan två år efter beslutet – hur pass väl PCC kommer att utvecklas. Det förtjänar även här att påminna om gränssnittet mellan NATO och EU: den nya försvarsmaterielbyrån EDA kommer sannolikt att spela roll även för PCC, eftersom de EU-medlemmar som också är NATO-medlemmar (dvs nästan 75% av hela EU) kommer att bli tvungna att harmonisera dessa frågor inom både ESFP och NATO.

Ett annat allvarligt problem inom alliansen – som potentiellt också gäller EU/ESFP – är politiska åtaganden som inte följs upp med en tillräcklig mängd satsade resurser. Avseende t ex ISAF har företrädare för NATO IS – inte minst generalsekreteraren – närmast desperat vädjat om mer resurser från de bidragande medlemsstaterna, flera gånger utan att lyckas. Detta kan utgöra ett växande problem för både NATO och ESFP, eftersom den politiska viljan stundtals inte är synkroniserad med förmågan eller viljan att ställa tillräckliga militära eller civila resurser till en viss operations förfogande.

4.6 Framtida utvecklingslinjer

Ur en aspekt går det att hävda att NATO som allians numera påverkas allt mindre av det som för tio år sedan sågs som ett av dess stora problem, nämligen det sovjetiska hotets försvinnande. De internationella fredsfrämjande operationer som alliansen tagit på sig – i de flesta fall därför att ingen annan aktör velat eller kunnat göra detta – kommer att hålla NATO sysselsatt under många år framöver. Det finns också en begynnande diskussion inom NATO om att också börja överväga ett engagemang i Mellanöstern, t ex i händelse av ett genombrott i den israelisk-palestinska fredsprocessen. Frågan är dock än så länge kontroversiell inom alliansen.⁷⁴

Det hindrar inte att det finns flera orosmoment som berör alliansens fundamentala funktioner, i synnerhet den kollektiva försvarsgarantin. Irakkriget visade på att snabba politiska överväganden bland medlemsstaterna kan rubba alliansens fundament, dvs art. 5 i NATO-stadgan. Den spricka mellan vissa av EU-staterna och USA som Irak-kriget var det hittills största och allvarligaste exemplet på, kan komma att öka – även om starkare skäl talar emot det. USA och Europa/EU är på många sätt, inte minst säkerhetspolitiskt, starkt beroende av varandra och på det säkerhetspolitiska området är NATO det främsta uttrycket för detta. Efter George W. Bushs valseger i november 2004 har det kommit flera tecken som tyder på att politiska ledare på

⁷⁴ Se t ex Fiorenza 2004a.

bägge sidor av Atlanten nu vill laga de uppkomna sprickorna. Den amerikanske presidentens besök i Europa i februari 2005 och de nya tongångar som då hördes mellan europeiska och amerikanska representanter kan också bidra till den processen.

Men också amerikanska överväganden kan påverka NATO:s framtid, även om NATO av många – dock inte alla – amerikanska beslutsfattare ses som något i stort sett ovärderligt. De långt framskridna, men ännu inte implementerade och i vissa fall inte heller beslutade planerna på amerikanska styrkereduktioner i Europa kan för många européer ses som det slutgiltiga tecknet på att USA inte längre tar försvaret av Europa på allvar. Motiveringen till reduktionerna är givetvis det minskade militära hotet mot Europa, men den symbolik som ligger i ett amerikanskt tillbakadragande från kontinenten är betydande. Å andra sidan är de planerade reduktionerna tänkta att genomföras över en tioårsperiod och det återstår ännu att se hur stora de faktiskt blir.

Ett sista osäkerhetsmoment avseende NATO:s framtida utvidgning är EU:s utveckling inom ESFP. Som bekant är närmare tre fjärdedelar av NATO-staterna också EU-stater, och det är alltså i de flesta fall samma försvarsmakter som kan användas för både NATO- och EU-operationer. Teoretiskt sett skulle det gå – vilket också har föreslagits av bl a franska företrädare och en finsk general, tillika f d ordförande för EU:s militära kommitté – att EU skulle ta över NATO:s ansvar för det militära försvaret av Europa och därmed låta NATO reduceras till NATO-stadgan (Washingtonfördraget).⁷⁵ Därmed skulle den stora NATO-organisationen bli onödig eller få byta namn och övertas direkt av EU. Det transatlantiska militära samarbetet skulle i det läget inskränka sig till att man genom toppmöten mellan USA och det samlade EU diskuterade gemensamma problem, men löste dem separat. Sannolikheten för att en sådan utveckling skulle bli verklighet är inte stor, men idéerna förekommer i debatten. Den övervägande majoriteten bedömare inom NATO-länderna torde dock vara överens om att den främsta orsaken till att det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet även fortsättningsvis kommer att vara fokuserat på NATO är att realistiska alternativ till detta i dagsläget saknas.

⁷⁵ Se t ex Fiorenza 2004c.

5. Slutsatser

I detta kapitel dras tentativa slutsatser av studien i sin helhet, baserade på de forskningsfrågor som formulerades i kapitel 1. Kapitlet avslutas med implikationer för framtida studier.

5.1 Forskningsfrågorna och tentativa svar på dessa

1) När EU:s respektive NATO:s agerande analyseras, är det stater eller institutioner som förefaller att dominera beslutsfattandet?

När det gäller ESFP har det alltsedan starten av samarbetet 1999 varit medlemsstaterna som initierat och styrt utvecklingen. Beslutsfattandet har skett med konsensus och enskilda stater har kunnat blockera en viss fråga som man känt särskilt starkt för. Under diskussionerna om det konstitutionella fördraget blev det också tydligt att denna ordning, med mellanstatligt beslutsfattande inom ESFP, var något som samtliga medlemsstater i princip stod bakom. Detta gällde trots farhågor om att 25 medlemsstater kommer få svårt att enas kring en gemensam politik utan att tillämpa någon form av majoritetsbeslut.

Staterna har också haft en avgörande roll i det kapacitetsnära arbetet inom ESFP, inte minst genom den så kallade bottom up-principen som innebär att nya processer och projekt måste initieras från enskilda medlemsstater. I många fall kommer det förmodligen också att vara enskilda medlemsstater som initierar och leder - men inte beslutar om - specifika insatser, vilket ytterligare understryker att denna princip genomsyrar ESFP. Ett statscentrerat perspektiv känns därför naturligt att inta i en analys av EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Alternativet, att gemensamma institutioner som rådssekretariatet eller Kommissionen styr agendan, känns med hittillsvarande utveckling för ögonen avlägsen.

Det har dock diskuterats om inte framtiden oundvikligen måste innebära en differentiering inom ESFP, så att grupper av stater snarare än samtliga medlemsstater driver olika processer framåt. Denna möjlighet förutses också i utkastet till konstitutionellt fördrag, där det permanenta strukturerade samarbetet presenteras. Konceptet om snabbinsatsstyrkor kan ses som en typ av strukturerat samarbete, som åtminstone i praktiken involverar de, oftast större, stater som är villiga att satsa extra inom ett område. Skillnaden mellan de som deltar och de som står utanför är alltså i princip frivillig och resursknuten. Under senare år har det varit de stora staterna inom unionen som gemensamt tagit initiativ till exempelvis konceptet om snabbinsatsstyrkor och

om planerings- och ledningsförmåga, inklusive den civil-militära cellen. Möjligen kan ytterligare betoning på stormakternas framträdande position på sikt leda till att den mellanstatliga principen inom politikområdet måste omdefinieras.

Det finns samtidigt tendenser som pekar mot att det växer fram nya institutioner kopplade till politikområdet ESFP, som på sikt kan få en mer inflytelserik roll. Även om beslutsfattande befogenheter knappast är aktuella, kan man tänka sig att några av strukturerna kan agera motorer för olika processer och vid behov som medlare mellan medlemsstater. Detta gäller inte minst försvarsbyrån, som har övergripande ansvar för att hålla samman och stödja den långsiktiga kapacitetsutvecklingen. Redan idag har också EU:s militära stab en viktig roll för att driva processer inom ESFP. Även den utrikesminister som förutses i utkastet till konstitutionellt fördrag skulle tillsammans med sin förvaltning ha en potentiellt viktig position, som initiativtagare och unionens ansikte utåt. Nuvarande SG/HR Solana fick, som konstaterades innan, en betydelsefull roll också för konkret policy i utarbetandet av säkerhetsstrategin. För de stater som på sikt kan tänka sig en tydligare gemensam säkerhets- och försvarspolitik är en stark ministerfunktion att föredra. Just förslaget om en utrikesminister var också ett av de förslag som vann starkast gehör under diskussionerna om fördragsförslagen. Vi kan alltså få anledning att återkomma till ett mer institutionscentrerat perspektiv på utvecklingen inom ESFP.

Avseende NATO är, som nämnts ovan, hela organisationen definitionsmässigt byggd på mellanstatlig grund och det finns inga nämnvärda inslag av institutionell makt ens indirekt. De internationella civila och militära staberna är visserligen numrerärt stora, men utgör ingen maktfaktor av någon betydelse inom NATO-samarbetet. Det senare är alltså renodlat statscentriskt, och alliansens fundamentala frågeställningar avgörs alltså i medlemsländernas huvudstäder eller genom förhandlingar dem emellan. På vissa nivåer kan givetvis beslutsfattandet vara delegerat till de nationella NATO-delegationerna och deras representanter, men de förhandlar då på mycket tydliga mandat från huvudstädernas regeringar.

2) Går utvecklingen inom EU/EFSP mot en ökad autonomi relativt NATO och USA? Vilka drivkrafter kan identifieras för respektive emot en sådan utveckling?

Det är väl känt att EU:s medlemsstater har olika uppfattningar om vilket slutmål som är önskvärt för ESFP:s utveckling. I en nyutgiven FOI/ASEK-rapport citeras företrädare från franska och tyska utrikesdepartementen som, apropå gränsdragningarna för petersbergsuppgifterna, är tydliga med att man ser ESFP som fröet till ett europeiskt försvar. Representanter för Storbritannien däremot, ser inga problem för EU att

ägna sig åt endast krishantering.⁷⁶ Återigen blir därmed den brittiska tolkningen av förhållandet mellan ESFP och NATO även fortsättningsvis avgörande för vilka initiativ som kan vinna kraft inom ESFP.

Den franska och den tyska synen överensstämmer med ett integrationsteoretiskt synsätt, där målsättningen är att stegvis uppnå ett gemensamt försvar som en del av en europeisk politisk union. Å andra sidan finns det framför allt i den franska synen en gränsdragning vid uppgivandet av det nationella självbestämmandet, inte minst avseende säkerhets- och försvarspolitik. Frankrike har snarare argumenterat för vikten av att med en stark europeisk utrikes- och säkerhetspolitik kunna balansera mot USA:s maktposition och inte ställa Europa utan alternativ de gånger USA väljer att inte agera.⁷⁷ Däri förefaller Frankrike tydligt att styras av ett maktbalanstänkande.

Autonomifrågan hänger på ett konkret plan samman med hur EU:s medlemsstater presterar när det gäller förmåga – ju fler egna resurser EU har tillgång till, desto större blir valmöjligheten för användandet av ESFP och därmed minskar beroendet av NATO och USA. Samtidigt kan medlemsstaterna inom ESFP välja att utnyttja detta oberoende i olika utsträckning, alternativt sträva efter att inte betona det. I dagsläget måste de resurser EU har tillgång till anses begränsade, framför allt på strategisk nivå, och autonomi är därmed relativt svag. Samtidigt är det alls inte bara de bristande strategiska kapaciteterna som bestämmer det totala oberoendet för ESFP. Tvärtom kan autonomi naturligtvis betecknas som stark på de områden där EU har tillgång till kompetens och resurser som NATO i flera fall saknar, bl a avseende civila och flera tänkbara civil-militära insatser.

Bättre europeiska militära resurser betyder dock inte bara att ESFP, utan även NATO:s förmåga att genomföra krishanteringsinsatser ökar. Återigen är därför inte minst Storbritanniens val att agera inom ESFP- eller NATO-ram avgörande. Även den hållning som de stater som är både nya EU-medlemsstater och NATO-allierade kommer att inta är intressant.

Med en reell ökning av den europeiska förmågan till militär krishantering ökar också risken för att EU och NATO överlappar varandras intresseområden. Två möjliga extremsituationer finns då. Det första scenariet innebär att överlappningen genererar en konflikt om förhållandet mellan ESFP och NATO som troligen skulle splittra de europeiska staterna och leda till antingen ett från NATO och USA verkligt självstän-

⁷⁶ Lindell 2005.

⁷⁷ För utökade resonemang om den franska synen på ESFP och Nato, se Sundberg 2003.

digst ESFP (eventuellt inte innefattande alla EU-stater), eller ett så pass politiskt försvagat ESFP att det inte skulle fylla någon funktion. Det andra scenariet vid en förstärkt europeisk förmåga skulle innebära att ESFP och NATO blev alltmer sammanväxta med t ex ensade resursregister och förmågeutvecklingsprocesser.

Många av de stater som är medlemmar i både NATO och EU hävdar att det inte behöver finnas någon motsättning mellan ett starkt NATO och ett militärt och krishanteringsmässigt stärkt EU. Geopolitiskt är dock NATO en mycket stor tillgång för USA, som genom alliansen behåller ett väsentligen större inflytande över europeisk säkerhetspolitik än vad som skulle ha varit fallet om NATO inte funnits. Detta innebär att så länge som europeisk säkerhet är ett av USA prioriterat område, kommer detta lands vilja att se NATO bli irrelevant att vara ytterst begränsad. En konsekvens av det är att USA sannolikt även framgent kommer att agera emot en sådan utveckling. Häri kan sannolikt en av de viktigaste motkrafterna mot ett helt autonomt ESFP – i synnerhet vad gäller de rena försvars- och militära frågorna – finnas. Många stater inom EU, särskilt efter utvidgningen, uppfattar sig dessutom som beroende av USA:s aktiva deltagande i den europeiska säkerhetspolitiken, varför det torde vara relativt osannolikt – även på lång sikt – att dessa skulle acceptera en utveckling inom EU som aktivt skulle underminera NATO och USA:s position i Europa.

3) Behåller NATO sin roll som dominerande säkerhetspolitisk aktör i Europa?

Ur en mängd aspekter är NATO idag den dominerande aktören inom europeisk säkerhetspolitik. Samtidigt är NATO, jämfört med EU, en institution med relativt snävt fokus. Man saknar t ex alla former av medel för biståndsarbete och många – dock inte alla – av de civila instrument som står t ex EU till buds. Beroende på hur själva säkerhetspolitiken utvecklas inom och utom Europa kan alltså NATO:s dominerande ställning bli mer eller mindre långvarig. Så länge som substantiell militär styrka, med stora ledningsresurser och en stark replipunkt i den amerikanska försvarsmakten, är en förutsättning för fredsfrämjande och andra operationer som de europeiska staterna vill företa, kommer NATO sannolikt att fortsatt dominera som aktör. Men i den utsträckning operationerna är mer komplexa och kräver mer civila inslag, kommer sannolikt även andra aktörer, främst EU, att bli centrala.

En annan viktig bedömningsgrund är utvecklingen i Ryssland. Om den kan man bara spekulera i dagsläget, men uppenbart är att ett residualt hot från detta land är vad som motiverat många av de nyaste medlemmarna i NATO att söka medlemskap i alliansen. Så länge detta potentiella hot kvarstår torde dessa medlemmar av både EU och NATO knappast godta en utveckling inom den förstnämnda som slår undan

benen på den sistnämnda. För Europa är dessutom NATO ett viktigt instrument för integration med de östra delarna av Europa och Ryssland.⁷⁸ Samtidigt finns det för exempelvis Estland, Lettland och Litauen andra incitament än just krishantering för att fortsatt samarbete inom ESFP:s ram, nämligen helheten i deras deltagande i EU.

I likhet med svaret på föregående fråga är USA:s roll, samt inställningen i de atlantiskt orienterade länderna i Europa, av central betydelse också för denna fråga. Det finns i USA idag en betydande politisk konsensus om att NATO är värdefullt och inte får tillåtas undermineras av europeiska ESFP-relaterade planer, men en del amerikanska aktörer och bedömare ser NATO som helt kopplat till det kalla kriget och därmed ointressant i dagens tidevarv, där kampen mot terrorismen sitter i högsätet och där Ryssland är en allierad i denna kamp.

Maktbalanspolitiskt hänger NATO:s öde intimt samman med huruvida USA:s maktställning är en avskräckande eller attraherande faktor för de europeiska länderna. Flera av dem – med Frankrike som det tydligaste exemplet – uttrycker helt klart en linje som tar avstamp i föreställningen om att USA:s maktställning i världen måste hållas i schack, bl a av EU - genom att EU blir militärt starkare. Från andra länders utgångspunkter – t ex de nya EU- och NATO-medlemmarna i Central- och Östeuropa – kan den amerikanska maktställningen tvärtom förefalla betryggande, givet dessa länders med Ryssland gemensamma historia. En ytterligare aspekt på detta är att även om USA satsar nästan lika mycket resurser på militär verksamhet som alla andra länder tillsammans, så visar t ex Irakkriget att även supermaktens förmåga att kontrollera ett ockuperat land är begränsad. Detta i kombination med en del inneboende svagheter i den amerikanska ekonomin kan få de europeiska länderna att betrakta den amerikanska maktpositionen något mer avspänt, och därmed onödiggöra en aktiv maktbalanspolitik gentemot den stat de flesta ändå är allierade med och beroende av.

4) Vilka är utsikterna för ett konstruktivt EU/NATO-samarbete?

Kraven som USA ställde när ESFP sjösattes var att initiativet skulle förbättra den europeiska krishanteringsförmågan, att det inte skulle försvaga NATO eller den transatlantiska länken och att redan existerande strukturer inte skulle dupliceras. Detta har till stor del väglett utvecklingen av politikområdet ESFP och det framväxande förhållandet mellan EU och NATO. I dagsläget finns det dock, åtminstone i viss mån,

⁷⁸ Bailes 2002.

duplicerande strukturer och det heter att det åtminstone inte skall förekomma "unnecessary duplication". Frågan är vad detta begrepp egentligen innebär.

På kapacitetsutvecklingsområdet är det medlemsstaterna själva som har ett utpekat ansvar för att utveckla de förmågor som man ställt till ESFP:s förfogande. Dessa förmågor utvecklar de allra flesta genom att använda försvarsplaneringsprocesser kopplade till NATO eller, i de alliansfria ländernas fall, inom ramen för Planning and Review Process (PARP) inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). Här är samarbetet mellan EU och NATO pragmatiskt, och de nationella målsättningar som sätts i NATO/PFF-PARP-processerna kan styras mot att täcka också behoven kopplade till ESFP. ESFP utnyttjar också NATO:s standards och krav för t ex interoperabilitet. Detta system bör kunna nyttjas även framöver.

När det gäller genomförandet av insatser innebär "Berlin plus" som bekant att EU lånar vissa NATO-resurser man själv saknar, t ex för planering och ledning som i fallet Althea. Det finns ingen fullständig enighet inom NATO- och EU-staterna om huruvida "Berlin plus" fungerar väl, eller som tänkt. En hel del kritik har riktats mot konceptet från franskt håll, medan brittiska och amerikanska bedömningar är betydligt mer positiva, inte minst när det gäller Althea. Avtalets brister påtalas ofta, men ännu finns ingen annan utgångspunkt för diskussionen om EU:s lån av NATO-resurser. Sammansättningen av nationella förband i olika insatser beror på hur medlemsstaterna väljer att satsa sina insatsstyrkor i EU:s och NATO:s militära insatser, vilket är avhängigt både av hur uppbyggda landets resurser är i pågående insatser och av den politiska viljan att delta i specifika insatser.

Framför allt USA har framfört att EU inte bör agera innan NATO har fått chansen att överväga att genomföra en viss insats, dvs NATO har en "right to first refusal". Den enda hittillsvarande militära insatsen som inte har genomförts med stöd av - d.v.s. i ett slags samråd med - NATO, Artemis i DR Kongo, föregicks emellertid knappast av någon diskussion inom NATO om huruvida det var en lämplig NATO-insats eller ej. Snarare är det den stat eller den aktör som väcker initiativet om en viss insats som avgör var frågan kommer att diskuteras först. Det är knappast heller realistiskt med strukturerade diskussioner mellan EU och NATO om olika oroshärdar och inom vilka ramar de bäst kan hanteras. I dagsläget förekommer aldrig händelsestyrda diskussioner om vilka instrument det finns behov av att använda, var dessa instrument finns och hur de kan ledas mest effektivt. De överlappande medlemskretsarna gör att sådana övergripande frågor ofta relativt tidigt i processen avgörs av hur staterna positionerar sig redan innan frågan diskuteras i en multilateral kontext.

Ett samarbetsområde för EU och NATO är av nödvändighet utvecklingen av snabbinsatsförmåga. Både NATO och EU har prioriterat denna för att driva på förmågeutvecklingen i de europeiska staterna. Man kan på sikt tänka sig olika alternativ för hur NATO:s NRF och EU:s koncept för snabbinsatsstyrkor kan samverka, men frågan är politiskt känslig. Det kommer dock, inte minst för att EU:s system skall kunna fungera, krävas såväl liknande förbandskrav som smidiga arrangemang för t ex synkroniserade rotationscykler. Endast de allra största europeiska länderna kan tänkas ha resurser för att kunna bidra till samtliga insatser med såväl EU:s som NATO:s snabbinsatsstyrkor.

Den diskussion som startat med anledning av terrorism- och naturkatastroferna under det senaste året har handlat om att ta ett bredare grepp om säkerhetsfrågorna i EU. Inom ESFP har frågan om skydd av de egna medborgarna hittills varit perifer och i de flesta fall politiskt känslig, men vikten av att unionen har en bred uppsättning av instrument, även militära, tydliggörs i katastrofsituationer. Ännu har förhållandet till NATO legat vid sidan av de inledande diskussionerna kring hur ESFP:s instrument kan bidra till EU:s interna säkerhet. De situationer som är aktuella i så fall kräver mycket snabbt agerande. Det omöjliggör i praktiken EU-insatser med stöd av NATO (om sådana insatser över huvud taget äger rum i multinationell ram), eftersom sådana kräver förhandlingar i varje fall.

Beroende på hur frågan om intern användning av ESFP-instrumenten behandlas framöver, kan dock frågan om hur förhållandet till NATO vid t ex civil-militära insatser att behöva diskuteras, liksom den mer övergripande frågan om EU eller NATO är mest lämpat att hantera gråzonssituationer mellan gemensamt försvar och krishantering (som t ex skydd av egna medborgare på territorium utanför unionen). I en framtid är det inte osannolikt att en debatt kommer att föras om ett "omvänt Berlin plus", dvs att NATO skulle kunna utföra en insats med huvudsakligen civilt stöd av EU. Det skulle utgöra en möjlighet för medlemsstaterna att utan onödig duplicering av EU:s strukturer inom NATO (t ex för bistånd och civilt återuppbyggnadsarbete) kunna dra nytta av bägge institutionernas förmågor.

En annan fråga i sammanhanget, inte nödvändigtvis kopplad till de institutionella strukturerna i EU och NATO, gäller samordningen av den europeiska materiel- och kapacitetsutvecklingen. När EU nu har sjösatt den europeiska försvarsbyrån, EDA, som stöd till utvecklingen inom ESFP, förväntas en stor del av långsiktiga, gemensamma initiativ avseende t ex anskaffning samordnas genom EDA. Även om det är medlemsstaterna som bestämmer vilka projekt de vill satsa på, är frågan vilken typ av projekt som EDA kommer att värna om. Kommer byrån att främja projekt som

skulle ge EU en tydlig egen profil, t ex främjande av civil-militär interoperabilitet, eller kommer man att samverka bredare för att förbättra den europeiska förmågan, inklusive för de behov som finns i NATO?

5.2 Förslag till framtida analysuppgifter

Denna studie har haft en övergripande karaktär, och pekat på olika områden där EU/ESFP såväl som NATO står inför kommande utmaningar och utvecklingar. Nedan ges förslag till ämnen som kan vara av intresse att analysera vidare:

- Uppföljningen av EU:s säkerhetsstrategi som instrument för att definiera unionens roll som säkerhetspolitisk aktör.
- USA:s och Storbritanniens attityd till ESFP, samt den s k anglosaxiska säkerhetspolitiska gemenskapens effekter på gemensamma europeiska lösningar.
- ESFP:s roll inom katastrofhantering innanför och utanför unionens gränser.
- Försvarsbyråns kommande uppgift för att utveckla en mer operativ europeisk militär förmåga. Hur förhåller sig byrån till kapacitetsarbetet inom NATO?
- Insatserna i Irak och de erfarenheter som dras av dessa inom främst NATO och av de deltagande staterna.

Referenser

Böcker och artiklar

Adams, G. 2002: "Aftermath of Prague: New Strategy Hinges on U.S. Defense Trade Reform", *Defense News*, Dec. 16, p. 17

Aggestam, L. 2004: *A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany* (Stockholm: Stockholm University)

Atlas, J. 2003: "A Classicist's Legacy: New Empire Builders", *New York Times*, May 4, pp 4:1, 4.

Bacevich, A. 2002: *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy* (Cambridge, MA: Harvard University Press)

Barnett et al. 2003: "The Newcomers", *Jane's Defence Weekly*, 15 Oct., pp 20ff.

Binnendijk, H. & Kugler, R. 2002: "Transforming European Forces", *Survival*, vol. 44:3, Autumn, pp. 117-132.

Bugajski, J. 2003: "Bipolar Europe", *Washington Times*, Feb. 17.

Bonsignore, E. 2004: "A Balancing Act", *Military Technology*, nr. 12, p. 4.

Boot, M. 2003: "American imperialism? No Need to run away from label", *USA Today*, May 6, p. 15A.

Brzezinski, Z. 1997: *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books/HarperCollins)

Burger, K. 2003: "NATO moves to transform forces and capabilities", *Jane's Defence Weekly*, 29 Jan., p. 3

Cameron F. & Primatarova A. 2003: *Enlargement, CFSP and the Convention. The Role of the Accession States*, EPIN Working Paper No. 5, June

Cameron F. & Quille G. 2004: *ESDP: The State of Play*, EPC Working Paper no 11, September

Chuter, A. et al. 2002: "Rapid Mobility: Allies Maneuver To Work Better With U.S. Military", *Defense News*, May 20-26, pp. 23ff.

Clark, C. & Svitak, A. 2002: "Transformation, NATO Style: Europe To Trade Do-It-All Militaries for Niche Forces", *Defense News*, April 29-May 5.

Clevström J. 2004: *Ett eventuellt EU-övertagande av SFOR-insatsen i Bosnien och Hercegovina: en analys av EU:s utveckling som krishanteringsaktör samt relationen mellan EU och Nato*. [FOI-RH-0322-SE (Hemlig)] (Stockholm: FOI)

Daalder, I. H. & Lindsay, J. M 2003: *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, DC: The Brookings Institution)

Daley, S. 2001: "NATO Nations Vow to Support U.S., but Few Have Much to Offer Militarily", *New York Times*, Sept. 18.

Dempsey, J. 2003: "NATO to aid Poland in building Iraqi stabilisation force", *Financial Times*, May 21

DN 2004: "Franska vänsterväljare har EU:s öde i sin hand", *Dagens Nyheter*, 1 dec.

Eriksson P. & Jarlsvik H. 2002: *EU, försvarspolitik och Sverige*, Försvar i nutid nr 1

Erlanger, S. 2002: "Rumsfeld Urges NATO to Set Up Strike Force", *New York Times*, Sept 24.

IDEA 2004: *European Security: No Strategy without Politics*, Ideas Factory IDEA 4, November.

Fiorenza, N. 2003a: "Robertson Grades Allies' Capabilities", *Defense News*, June 2, p. 8.

Fiorenza, N. 2003b: "NATO Approves New Command Structure", *Defense News*, June 16, p. 14.

Fiorenza, N. 2004a: "Europeans Wary of NATO Role in Mideast", *Defense News*, Feb. 9.

Fiorenza, N. 2004b: "EU Military Chief: Union Should Defend Europe, Rejects NATO European Plan", *Defense News*, Feb. 16, p. 4.

Fiorenza, N. 2004c: "Belgian AF Begins Policing Baltic Airspace", *Defense News*, April 5, p. 16.

Fiorenza, N. 2004d: "Despite Lingering Questions, NATO Trainers Leave for Iraq", *Defense News*, Aug. 9.

FT 2004: "Turkey could join a different EU", *Financial Times*, 19 dec.

Gray, C. S. 1996: Geopolitical Influences on International Relations, i **Kaltefleiter, W. & Schumacher, U. [eds.]:** *Five Years after the End of the Berlin Wall: Papers Presented at the Summer Course 1995 on National Security* (Frankfurt am Main: Peter Lang)

Hess, P. 2002: "NATO cautiously welcomes elite force plan", *Washington Times*, Sept. 25.

Hill, L. 2003: "NATO ministers approve Response Force", *Jane's Defence Weekly*, 18 June, p. 5.

Hill, L. 2004: "NATO to provide air defence for Baltics, Slovenia", *Jane's Defence Weekly*, 3 March. p. 4.,

Holdanowicz, G. 2003: "Poland makes its mark in NATO with Iraq plan", *Jane's Defence Weekly*, 4 June, p. 4.

Huntington, S. P. 1991: "America's changing strategic interests", *Survival*, vol XXXIII, no. 1, January/February, pp. 3-17.

Independent 2003: "Wanted: a foreign and defence policy that Europe can agree on", *The Independent*, Feb. 19.

Jarlsvik H. & Oredsson M. 2004: *Solidaritetsklausulen. Konsekvenser för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken* [FOI Memo 1068, oktober] (Stockholm: FOI)

JDW 2002: "Lift-off for the Response Force", *Jane's Defence Weekly*, 27 Nov., p. 2

Kagan, R. 2003: *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Knoph)

Kaltefleiter, W. & Schumacher, U. [eds.] 1996: *Five Years after the End of the Berlin Wall: Papers Presented at the Summer Course 1995 on National Security* (Frankfurt am Main: Peter Lang)

Kissinger, H.A. 1994: *Diplomacy* (New York: Simon and Schuster)

Kjellén, R. 1916: *Staten som livsform* (Stockholm: Hugo Geber)

Lindell, M. 2005: *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP: En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna* [FOI-R--1556 – SE, februari] (Stockholm: FOI)

Lindström, G. & Schmitt, B. ed. 2004: *One year on: lessons from Iraq*, Challiot Paper no 68, March, Institute for Security Studies

Mackinder, H. J. 1919/1996: *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction* (Washington, DC: National Defense University Press)

Mearsheimer, J. J. 1990: "Back to the future: Instability in Europe after the cold war", *International Security*, vol. 15:1, pp. 5-56

Michel, L. G. 2003: *NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?*, Strategic Forum No. 202, August (Washington, DC: Institute for National Security Studies, National Defense University)

Michta, A. (ed.) 1999: *America's New Allies: Poland Hungary and the Czech Republic in NATO* (Seattle: University of Washington Press)

Morgenthau, H. J. 1948/1962: *Politics Among Nations*, Third Ed. (New York: Alfred A. Knopf)

Müller-Wille B. 2004: *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional Papers no 50, January, Institute for Security Studies

Mörth, U. 1996: *Vardagsintegration - La vie quotidienne - i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige* (Stockholm: Stockholms universitet)

NATO 2004: *Response Force ready for missions*, Oct. 13, 2004 (<http://www.nato.int/docu/update/2004/10-october/e1013ahtm>)

New Europe 2002: "Bush Jr douses the flame of hope for EU response force", *New Europe*, November 24-30, p. 3

Nye, J. S., jr. 2002: *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (Oxford: Oxford University Press)

Salmon T. & Shepherd A. 2003: *Toward a European Army. A Military Power in the Making?*, (London, Lynne Rienner Publishers, Inc.)

Signal 2002: "Hungary's Military Deals With a Plethora of Changes", *Signal*, September, pp. 23ff.

Sloan, G. R. 1988: *Geopolitics in United States Strategic Policy, 1890-1987* (New York: St. Martin's Press)

Smith K. 2004: "Assessing the impact of the Iraq war on EU foreign policy: radical change or business as usual?", *CFSP Forum*, vol. 2, no 5, September

Spykman N. J. 1942: *America's Strategy in World Politics* (New York: Harcourt Brace)

Sundberg A. 2003: *Fransk försvars- och säkerhetspolitik. Mål, prioriteringar och drivkrafter*. [FOI-R-0964-SE] (Stockholm: FOI)

Walt, S. 1998: "The Ties that Fray: Why Europe and America are Approaching a Parting of the Ways," *The National Interest* No. 54 (Winter).

Waltz, K. N. 1979: *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts; Addison-Wesley)

Waltz, K. N. 1993: "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18:2 (Fall): 44-79.

Wanlin A. 2004: "What would be the implications of a 'No' vote for the European Constitution?", *Integrace/CER*, 1/11

Wastell, D. 2002: "NATO seen as Europe's top gun", *London Sunday Telegraph*, June 3

Winnerstig, M. 1996: *Shared Values or Power Politics? Transatlantic Security Relations 1981-94* (Stockholm: Swedish Institute of International Affairs)

Winnerstig, M. 2000: *A World Reformed? The United States and European Security From Reagan to Clinton* (Stockholm: Stockholm University)

Winnerstig, M. 2004: *NATO* (Stockholm: Utrikespolitiska Institutet)

WSJ 2003: "NATO Takes Over Command Of Afghan Peacekeeping Force", *Wall Street Journal*, August 11

Officiella dokument

- Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency
- Ett säkert Europa i en bättre värld - En europeisk säkerhetsstrategi, December 2003
- Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, 16-12-2004
- Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004
- Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004. Declaration on European Military Capabilities
- NATO 2001: NATO Press Release (2001)124: Statement by the North Atlantic Council, www.nato.int.
- Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), Bryssel, 13 dec 2004, 16062/04

- Ordförandeskapets rapport om den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), Bryssel, 15 juni 2004, 10547/04
- Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Helsingfors 10 och 11 december 1999, 00300/1/99
- Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Laeken 14-15 december 2001, 00300/1/01
- Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000, 400/1/00
- Presidency Conclusions Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003, 11638/03

Tal

Lindh, A. 2003: *Säkerhetspolitiken och folkrätten – våra utmaningar idag*, tal vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen, 19 januari.

Bailes, A. 2002: *US, NATO and Europe – Is there still a common agenda?*, lecture in Paris 12-13 December.