

MADELENE LINDSTRÖM, MIKE WINNERSTIG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Madelene Lindström och
Mike Winnerstig

EU och NATO som framtida strategiska aktörer – den sista frusna konflikten?

Uppgifter och utmaningar år
2010-2030

Omslagsbild: tillgänglig online:
[http://www.acus.org/new_atlanticist/future-nato-
eu-relations](http://www.acus.org/new_atlanticist/future-nato-eu-relations)
[2009-03-17]

Titel	EU och NATO som strategiska aktörer – den sista frusna konflikten? Uppgifter och utmaningar år 2010-2030.
Title	EU and NATO as strategic actors: the last frozen conflict? Tasks and challenges 2010-2030.
Rapportnr/Report no	FOI-R--2763--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	Maj/May
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	114 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Kompetenskloss	1 Säkerhetspolitisk omvärldsanalys
Extra kompetenskloss	
Projektnr/Project no	E11102
Godkänd av/Approved by	Maira Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Division of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

FÖRORD

Traditionellt har NATO varit västvärldens främsta garant för internationell fred och säkerhet. En ny säkerhetspolitisk arena har dock vuxit fram inom EU, genom den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP/GSFP). År 2009 firar NATO sitt 60-årsjubileum och ESFP sitt 10-årsjubileum. Samarbetet mellan EU och NATO har emellertid inte utvecklats nämnvärt. Men dagens, och sannolikt även morgondagens, konflikter och utmaningar kommer att kräva att de båda organisationerna samarbetar - av EU:s nuvarande 27 medlemsstater är dessutom 21 också med i NATO.¹ Föreliggande studie analyserar EU:s och NATO:s framtida utveckling ur ett 20-årsperspektiv. Rapporten lyfter särskilt fram hur uppgifter och utmaningar som står inför dörren år 2010-2030 tvingar EU och NATO att utvecklas samt hur relationen och rollfördelningen mellan dessa kan komma att se ut i framtiden. Trots att Sverige inte är medlem i NATO berörs vi av de diskussioner som kommer att föras och de beslut som kommer att fattas. Beroende på hur integrerat Sverige är i EU och NATO påverkas därför det svenska civila och militära försvaret av nya krav och möjligheter.

Rapporten har skrivits inom ramen för FOI-projektet FoRMA. FoRMA är ett projekt som stöder Försvarsmaktens långsiktiga perspektivplanering med metoder och analyser. Författarna vill tacka alla de personer i Stockholm, Washington och Bryssel som bidragit till denna rapport genom att dela med sig av sina visioner vid intervjuer och seminarier. Ett särskilt tack riktas till Eva Hagström Frisell på FOI som granskat rapporten. Ett stort tack riktas också till Helené Lackenbauer som bidragit till avsnittet om migration som framtida säkerhetspolitiskt problem, till Anna Sundberg som gett underlag till avsnittet om Frankrike och Storbritannien, till Jerker Hellström som bidragit till diskussionen om Kina i Afrika, till Markus Derblom avseende avsnittet om Afrikanska Unionen samt FOI:s Rysslandsanalytikergrupp som bidragit med värdefulla tankar om framtida utvecklingslinjer i rysk politik.

Åke Wiss

Projektledare

¹ Alla EU-länder utom Cypern, Finland, Irland, Malta, Sverige och Österrike är medlemmar i NATO. Det motsvarar ungefär 95 % av EU:s samlade befolkning.

Sammanfattning

Efter en genomgång av de senaste årens utveckling inom ESFP och NATO analyseras möjliga utvecklingslinjer för den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP) samt NATO i ett längre tidsperspektiv. I två tidigare FOI-rapporter skisserades fyra scenarier avseende hur EU respektive NATO kan komma att utvecklas. För utvecklingen av EU identifierades följande alternativ: (1) att EU utvecklas mot en federation; (2) att ett EU-status-quo-anno-2009 bibehålls men blir lite starkare; (3) att EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat eller (4) att vi får bevittna en åternationalisering av säkerhetspolitiken. För NATO resonerades det kring möjligheterna att vi får se (1) ett globalt NATO, (2) ett europeiserat NATO, (3) att EU tar över efter NATO eller slutligen, (4) att NATO återgår till alliansens kärnfrågor.

För att säga något om vilken riktning organisationerna kommer att ta i framtiden utgår analysen i denna rapport från ett antal påverkansfaktorer i form av teman (geopolitik, globalisering, terrorism och migration) samt ett urval av externa (FN, AU, Kina och Ryssland) respektive interna (EU3, Polen samt USA) aktörer.

I rapporten konstateras att USA och Ryssland som aktörer sannolikt kommer att påverka utvecklingen av EU och NATO i högst grad. Vidare förefaller trender kopplade till geopolitik dominera medan säkerhetspolitiska utmaningar i form av migration och terrorism är mindre relevanta för huruvida exempelvis EU upplöses eller utvecklas i federal riktning. Däremot torde detta vara teman som påverkar inriktningen på samarbetet. I rapporten uppmärksammas dock även en rad interna aktörer av betydelse att följa samt integrationspositiva effekter som spillover från andra politikområden. Vidare uppmärksammas i studien en dominoeffekt: ju fler EU-medlemsstater som kommer att prioritera NATO desto starkare blir NATO och desto fler måste då prioritera NATO, inte sällan på bekostnad av EU, och motsatt; skulle fler prioritera EU skulle med största sannolikhet per automatik också färre prioritera NATO och därmed skulle NATO bli mindre relevant.

Av de fyra ovan presenterade "EU-scenarierna" förefaller det mest sannolika vara att EU som organisation utvecklas enligt linjen "status quo...fast lite

starkare". Att EU:s medlemsstater helt skulle upphöra att samarbeta på det utrikes- och säkerhetspolitiska området bedöms inte särskilt troligt. Ett mer rimligt utfall skulle vara att medlemsländerna aktivt bestämmer sig för att begränsa samarbetet till mer okontroversiella delar av säkerhetspolitiken och lämnar försvarsmaterielsamarbete, energisäkerhet och andra liknande frågor som ger upphov till stora meningsskiljaktigheter bland medlemsländerna därhän.

Vad gäller NATO:s framtida utveckling antas det andra scenariot, dvs. ett mer europeiserat NATO, vara det mest sannolika. Den franska återintegrationen i NATO:s militära kommandostruktur som tog sin början i april 2009 kommer sannolikt att leda till att många av låsningarna både för fransk del och för EU/NATO-relationen kan lämnas därhän. Den kan också leda till ett ökat intresse från fransk sida avseende möjligheten att inom NATO:s ram göra en europeisk försvarsintegration starkare. Detta innebär sannolikt att en arbetsfördelning mellan NATO och EU kommer att genomföras, där NATO blir den primära utföraren av militära uppdrag.

Det finns dock en betydande konfliktpotential i relationen mellan NATO-länderna och Ryssland, och detta av främst geopolitiska skäl: de central- och östeuropeiska länderna uppfattar Ryssland som ett tydligt, om än potentiellt, framtida militärt hot. Kriget mellan Ryssland och Georgien underströk denna inställning, och frågan kan kvarstå och förvärras över tid. I det läget kan alltså NATO återomvandlas till en territoriell försvarsallians riktad österut.

Vad gäller relationen mellan EU och NATO antas dessa bilda en "ever closer union" utan att någon tar över efter den andra. Däremot är det inte otänkbart att vi får se en formell eller informell uppdelning i olika regioner där exempelvis EU engagerar sig i Afrika och Mellanöstern och NATO i sitt traditionella nordatlantiska område samt i Asien och möjligen Latinamerika

Nyckelord: EU, NATO, ESFP/GSFP, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Polen, USA, Ryssland, Kina, globalisering, geopolitik, terrorism, migration

Summary

In two previous reports, published by the Swedish Defence Research Agency (FOI), four scenarios were constructed regarding the future developments of the EU – primarily the European Security and Defence Policy (ESDP) - and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) as strategic actors in a 20 year perspective. For the EU, the four scenarios that were identified in the report ranged from (1) the EU becoming a full-blown federation, (2) an EU limited to a 2009 status quo situation, (3) an EU that becomes increasingly weak and divided, and (4) a complete re-nationalization of European security policy. Regarding NATO the four scenarios were (1) a global NATO, (2) a Europeanized NATO, (3) an EU taking over the tasks of NATO and (4) a return to the alliance “core-question”.

In this report, these scenarios for the EU/ESDP and NATO are developed and analysed further, with the help of a number of conceptual themes such as geopolitics, globalisation, migration and terrorism. In addition, we also elaborate about the impact of a selected number of internal actors (Poland, The United Kingdom, France, Germany and The United States) and external ones (the UN, the AU, China and Russia).

In the report it is concluded that the United States and Russia are the external actors that will influence the development of both the EU and NATO to the highest degree. Furthermore, trends connected to geopolitics are assumed to dominate while migration and terrorism might influence the direction of the cooperation within both organizations. They are, however, probably less relevant for whether e.g. the EU will eventually become a federation or be dissolved. The report also identifies a number of internal actors of importance and spill-over effects from other policy areas. Furthermore, a domino effect is suggested: the more EU member states that prioritise NATO, the stronger NATO becomes. Other member states must then also prioritise NATO on the expense of the EU – and vice versa.

Of the above presented EU scenarios, the most probable one is likely the EU developing according to the status quo scenario - though a little bit stronger. That the EU Member States would cease to cooperate in foreign and security policy is not considered to be very likely. A more plausible development would be that the member states actively would decide to restrict the cooperation to more uncontroversial parts of the security policy, thus leaving aside cooperation on defence materiel, energy security and other questions that give rise to differences in opinion among the Member States.

In the case of NATO, the second scenario – a Europeanized NATO – is considered to be the most likely. The reintegration of France in the NATO military command structure, that began in April 2009, will likely lead to the abolishment of many thorny problems both in terms of French policy and in terms of the EU-NATO relationship. It can also lead to an increased French interest in the construction of stronger European defence integration within the NATO framework. This will, then, most likely mean that a certain division of labour between NATO and the EU will be devised; according to which NATO will be the primary organization for military tasks.

There is, however, a substantial potential for conflict between the NATO countries and Russia in the future, above all for geopolitical reasons. Most of the countries of Central and Eastern Europe perceive a potential, future military threat from Russia, and the Russo-Georgian war of 2008 did underline these perceptions. The issue can easily get worse over time, which then would lead to the reconstruction of NATO as a traditional military alliance focused on the territorial defence of its members and a military threat approaching in the East.

The EU and NATO are expected to form an "ever closer union" without anyone taking over after the other. It is however not unlikely that we will witness a formal or informal division of labour based on regions where for example the EU is engaged in Africa and the Middle East while NATO covers its traditional northern Atlantic sphere, as well as Asia.

Keywords: EU, NATO, ESDP/CSFP, France, Great Britain, Germany, Poland, USA, Russia, China, globalisation, terrorism, geopolitics, migration

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	10
1.1	Syfte	12
1.2	Metod	12
1.3	Material	22
1.4	Avgränsningar	22
1.5	Disposition och läsanvisningar.....	23
2	PÅVERKANSAKTÖRER.....	24
2.1	Teman	24
2.1.1	Globalisering	24
2.1.2	Geopolitik	26
2.1.3	Terrorism.....	28
2.1.4	Migration	30
2.2	Aktörer.....	35
	Interna aktörer	35
2.2.1	Frankrike	37
2.2.2	Storbritannien.....	40
2.2.3	Tyskland.....	42
2.2.4	Sammanfattning EU3.....	43
2.2.5	Polen	45
2.2.6	USA.....	46
	Externa aktörer	48
2.2.7	Förenta Nationerna (FN).....	48
2.2.8	Afrikanska Unionen (AU)	51
2.2.9	Ryssland	54
2.2.10	Kina	57
3	EU SOM STRATEGISK AKTÖR PÅ 20 ÅRS SIKT: FYRA MÖJLIGA UTVECKLINGSLINJER	62
3.1	EU som strategisk aktör idag	62
3.2	EU utvecklas i riktning mot en federation med en stark gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.....	65
3.3	EU status quo...men lite starkare	70
3.4	EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat.....	73

3.5	EU upplöses: åternationalisering av säkerhetspolitiken.....	75
3.6	Sammanfattning	77
4	NATO SOM STRATEGISK AKTÖR PÅ 20 ÅRS SIKT: FYRA MÖJLIGA UTVECKLINGSLINJER	80
4.1	NATO som strategisk aktör idag	80
4.2	Ett globalt NATO	83
4.3	Ett stärkt men europeiserat NATO	86
4.4	EU tar över NATO?	88
4.5	NATO återgår till alliansens kärnfrågor	90
4.6	Sammanfattning	92
5	EU/NATO – DEN SISTA FRUSNA KONFLIKTEN?	96
5.1	EU/NATO-relationen i perspektiv	98
5.1.1	En rollfördelning mellan EU och NATO?.....	100
5.1.2	Ny amerikansk administration och Frankrike som transatlantisk brygga?	101
5.1.3	EU-NATO "blow-ups"	102
5.2	Försvarspolitiska konsekvenser för Sverige.....	104
6	REFERENSER	106

1 INLEDNING

Traditionellt har NATO varit västvärldens främsta garant för internationell fred och säkerhet. En ny säkerhetspolitisk arena har dock vuxit fram inom EU, genom den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP/GSFP).² Sedan 2003 har EU hunnit genomföra ett 20-tal ESFP-missioner varav åtta har varit *militära* uppdrag. År 2009 firar NATO sitt 60-årsjubileum och ESFP sitt 10-årsjubileum. Samarbetet mellan organisationerna emellan har dock lämnat en del övrigt att önska under de senaste tio åren. I den europeiska säkerhetsstrategin från år 2003 uppmärksammades ett antal hot Europa och världen stod inför; terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, kollapsande stater och organiserad brottslighet.³ I den uppdaterade säkerhetsstrategin konstateras att dessa hot inte försvunnit utan att vissa har blivit viktigare och att alla har blivit mer komplexa.⁴ Dagens, och sannolikt även morgondagens, konflikter och utmaningar kommer sannolikt att kräva att de båda organisationerna samarbetar - av EU:s nuvarande 27 medlemsstater är dessutom 21 också med i NATO.⁵

Föreliggande studie analyserar EU:s och NATO:s framtida utveckling i ett 20-årsperspektiv. Rapporten lyfter särskilt fram hur uppgifter och utmaningar som står inför dörren år 2010-2030 tvingar EU och NATO att utvecklas och hur relationen och rollfördelningen mellan dessa kan komma att se ut i framtiden; kommer vi att få se ett globalt NATO, ett europeiserat NATO eller kommer kanske EU rentav att ta över NATO:s uppgifter? Kommer EU att tappa i styrka och bli en svag och splittrad säkerhetspolitisk aktör eller utvecklas till en federation med en stark gemensam utrikes- och säkerhetspolitik? Eller kommer vi rentav att bevittna såväl EU och NATO:s upplösning och därmed en åternationalisering av säkerhetspolitiken? Både EU och NATO kan ha förändrats fram till år 2030. Även om det av många olika anledningar finns vissa frågetecken kring såväl EU som NATO:s utvidgning är en av de mest självklara förändringarna att båda organisationerna kan ha vuxit i termer av antal medlemsstater: EU kan ha uppemot 30 medlemsstater (inklusive Turkiet, vilket

² Om Lissabonfördraget ratificeras kommer den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna att genomgå ett namnbyte till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (GSFP). Läs mer om Lissabonfördragets konsekvenser för ESFP i Hagström Frisell, E. & Utterström, A. (2008).

³ Europeiska rådet (2003).

⁴ Europeiska rådet (2008) s.3. Spridning av massförstörelsevapen konstaterades i den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 som det potentiellt största hotet mot EU:s säkerhet. Denna spridning, av både stater och terrorister, bedöms i rapporten om genomförandet av den europeiska säkerhetsstrategin ha ökat. Iran och Nordkorea omnämns särskilt och sägs måsta "återvinna det internationella samfundets förtroende". Även utmaningarna till följd av ett sannolikt uppsving för den civila användningen av kärnkraft under de kommande decennierna uppmärksammas.

⁵ Alla EU-länder utom Cypern, Finland, Irland, Malta, Sverige och Österrike (dvs. 21 av 27) är medlemmar i NATO. Detta innebär att ca 95 % av EU:s samlade befolkning bor i NATO-länder.

reser identitetsfrågan om vad som är Europa) och NATO kan i sin tur omfatta länder som Australien, Nya Zeeland och Japan, långt utanför NATO:s nordatlantiska kärnområde.⁶ Med nya medlemsstater följer per automatik också nya yttre gränser och nya intressen att ta hänsyn till.

Beroende på åt vilket håll dessa två aktörer utvecklas påverkas också det svenska försvaret. Målsättningen är därför att föreliggande studie ska utgöra underlag för identifiering av möjliga områden som kan komma att påverka Försvarens framtida uppgifter och utgöra en grund för identifieringen av fördjupade analyser. Även om Sverige som bekant idag inte är medlem i NATO innebär det dock inte att vi inte är berörda av de diskussioner som kommer att föras och de beslut som kommer att fattas. Beroende på hur EU och NATO utvecklas och hur integrerat Sverige är i ovan nämnda organisationer påverkas också det svenska försvaret av de nya krav och möjligheter som kan bli aktuella.

Många rapporter har producerats där visioner – mer och mindre välunderbyggda – har dragits upp kring hur EU och NATO kommer att utvecklas de kommande 20-25 åren.⁷ Också EU själv har tillsatt en grupp av ”tänkare” med uppgift att studera EU:s framtida utmaningar kring år 2020-2030.⁸ På liknande sätt har man sedan 2004/2005 i några FOI-rapporter analyserat möjliga utvecklingslinjer för EU och NATO i ett framtidsperspektiv.

Varför görs egentligen långsiktiga ”forecasts”? I National Intelligence Councils senaste studie “Global trends 2025: A transformed world” uppmärksammas två skäl som i korta drag kan sammanfattas enligt följande; om du gillar åt vilket håll det ser ut att bära kanske du vill vidta åtgärder för att se till att det fortsätter i den riktningen; samt omvänt - om du inte gillar åt vilket håll utvecklingen går - kanske du vill utveckla och implementera policies för att förändra denna riktning:

⁶ Keohane, D & Valasek, T (2008) s. 17.

⁷ En samling scenarier avseende Europas och EU:s framtid som författarna gärna vill rekommendera, och som också utgjort en av flera inspirationskällor för rapporten, är exempelvis amerikanska National Intelligence Councils rapportserie *Global trends 2010* (1997), *Global trends 2015* (2000), *Mapping the global future* (2004) samt *Global trends 2025: A transformed world* (2008) samt Keohane, D. & Valasek, T. (2008) *Willing and able? EU defence in 2020*, (Centre for European Reform), Valasek, T (2007) *Preparing for the multipolar world: European foreign and security policy in 2020*, och Witney, N. (2008) *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*.

Europeiska rådet inrättade i december 2007 en ”reflektionsgrupp” som ska identifiera EU:s framtida utmaningar år 2020-2030 och hur unionen ska bemöta dessa. Reflektionsgruppen består av 9 personer och arbetet kommer att ledas av den förre spanske premiärministern Felipe González. Gruppen ska presentera sin rapport år 2010. EU-upplysningen (2007-12-17) ”Reflektionsgrupp ska blicka in i framtiden”. Se <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Nyheter/Reflektionsgrupp-ska-blicka-in-i-framtiden/> [2009-02-11]

”...leadership matters, no trends are immutable, and timely and well-informed intervention can decrease the likelihood and severity of negative developments and increase the likelihood of positive ones”.⁹

1.1 Syfte

Syftet med föreliggande studie är att analysera hur EU och NATO kan tänkas utvecklas som strategiska aktörer i ett framtidsperspektiv mot bakgrund av ett urval av centrala påverkansfaktorer, såväl aktörer som teman. Rapporten resonerar framförallt kring *vilka* påverkansfaktorer som antas ha störst påverkan för åt vilket håll organisationerna utvecklas men också på hur relationen och rollfördelningen mellan dessa två aktörer kan komma att se ut i framtiden och vilka möjliga konfliktytor som kan skönjas mellan dessa. Beroende på åt vilket håll EU och NATO utvecklas påverkas också det svenska civila och militära försvaret. Tanken är att studien skall kunna ge Försvarmakten underlag avseende den långsiktiga utvecklingen på området vilken kan tänkas forma de uppgifter som Försvarmakten kan komma att ställas inför i framtiden. Givet studiens långsiktiga perspektiv är målet med rapporten att den framförallt ska fungera som underlag för idégenerering.

1.2 Metod

FoRMA är ett projekt som stöder Försvarmaktens långsiktiga perspektivplanering med metoder och analyser. Inom ramen för projektet studeras möjliga trender inom tre övergripande ämneskategorier: teman, aktörer och regioner. I föreliggande rapport analyseras ett urval av *teman* samt ett urval av betydelsefulla *aktörer* vilka kan tänkas påverka den framtida utvecklingen av EU och NATO som strategiska aktörer. Utelämnandet av regionerna motiveras av vår bedömning att det i hög grad är tongivande länder i de olika regionerna som är de viktigaste krafterna.

Urvalet av teman och aktörer som möjliga påverkansfaktorer har gjorts mot bakgrund av såväl traditionella säkerhetshot som nyare sådana. Vad gäller möjliga *teman* uppmärksammas globalisering/internationalisering, geopolitik, terrorism och migration som möjliga påverkansfaktorer. Andra relevanta teman hade kunnat vara kollapsande stater (sk. ”failed states”), spridning av massförstörelsevapen, militarisering av rymden, global organiserad brottslighet,

⁹ NIC (2008) preface.

kampen kring strategiska råvaror osv. Projektets tid och omfång har emellertid inte tillåtit en granskning av även dessa. En svårighet med att välja ut några centrala teman att studera är att dessa till hög grad är kopplade till varandra: migration ses exempelvis ofta som ett resultat av globaliseringen och stater i upplösning påverkar säkerheten genom brottslighet, olaglig invandring och piratdåd vilket kan relateras till geopolitik.

Nedan ges en snabb genomgång av de centrala teman som valts ut samt motiveringar till urvalet av aktörer.

Enligt Nationalencyklopedin är *globalisering* en samlingsbenämning på utvecklingen inom politik, ekonomi och kultur och kan definieras som en förändringsprocess där stater och samhällen över hela jorden kopplas ihop genom ömsesidiga beroendeförhållanden. Med *ekonomisk globalisering* avses exempelvis en utveckling där de nationella ekonomierna blir alltmer integrerade. Med *kulturell globalisering* avses i sin tur en tendens till ”enhetlighet i konsumtionsmönster och spridning av samma kulturprodukter” över hela världen. När termen syftar på politiska förhållanden (internationalisering) avses ofta ett minskat nationellt handlingsutrymme och att det politiska beslutsfattandet flyttas upp från en nationell till en mellan- eller överstatlig nivå.¹⁰ I denna rapport fokuseras framförallt på den politiska dimensionen av globaliseringen (internationalisering). För statsmakter anses globalisering innebära att det blir besvärligare att påverka t.ex. ekonomiska/sociala/kulturella förhållanden inom det egna landet. Globalisering förknippas också med uppkomsten av ”nya typer av aktörer” (exempelvis ett globalt civilsamhälle). Akademiker är klivna kring hur man ska bedöma globaliseringens faktiska betydelse och vissa forskare hävdar att de förändringar som globaliseringen sägs innebära ofta är kraftigt överdrivna.¹¹ Andra hävdar att globaliseringen främst är ett sätt för vissa stater och andra aktörer – t.ex. USA och stora multinationella företag – att ytterligare flytta fram sina positioner.¹² Finanskriser – t.ex. den som bröt ut under år 2008 – och andra fenomen som kan hänföras till avreglering och okontrollerade marknadsrörelser, får ofta effekten att röster höjs för återreglering och ökad statskontroll. Implementeras dessa tankar kan givetvis globaliseringen rullas tillbaka i motsvarande grad, varför den inte bör ses som irreversibel i de långa tidsperspektiv som denna studie söker täcka. Globaliseringens bakomliggande orsaker (teknologisk utveckling inom exempelvis kommunikationsteknologi;

¹⁰ Nationalencyklopedin uppslagsord ”globalisering”: <http://www.ne.se/artikel/183301> [2009-01-05]

¹¹ Nationalencyklopedin uppslagsord ”globalisering”: <http://www.ne.se/artikel/183301> [2009-01-05]

¹² För ett av de mest kända kritiska inläggen om globaliseringsbegreppet, se Hardt, M. & Negri, A (2000): *Empire* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

medvetna politiska beslut etc)¹³ och konsekvenser ligger dock helt utanför ramen för denna studie.

Geopolitik är enligt Nationalencyklopedin en ”benämning på studier där staters agerande analyseras utifrån geografiska förhållanden” (territorium, läge, resurser, befolkningsfördelning, ekonomi och politisk struktur i ett internationellt sammanhang). Geopolitiska teoretiker ser m a o en mycket stark koppling mellan en stats utrikespolitiska intressen och dess geografiska lokalisering. Geopolitik som begrepp myntades av den svenske statsvetarprofessorn Rudolf Kjellén 1899, som i sin tur inspirerats av tyske geografen Friedrich Ratzel och dennes bok ”Politische Geographie” från 1897.¹⁴ De geopolitiska teorierna utvecklades sedan vidare av bl.a. britten sir Halford Mackinder och den holländsk-amerikanske professorn Nicholas Spykman. Det som gör de senares forskning intressant för en studie med tonvikt på transatlantiska frågeställningar är att bägge såg just Europa som en helt central del av världspolitiken. Mackinder hävdade – vilket f.ö. fortfarande är korrekt – att Euroasien, den s.k. euroasiatiska landmassan, utgjorde den största koncentrationen i världen av befolkning, naturresurser och landyta mm. Därmed drog han slutsatsen att ett område i nuvarande Central- och Östeuropa var det mest centrala i hela världen, eftersom den som behärskade detta också behärskade Euroasien. Världskriget under 1900-talet, menade han i ett senare verk, kan förklaras på detta sätt: en aktör (Tyskland) försökte erövra just Central- och Östeuropa och det var inte acceptabelt vare sig för de stora ”sjömakterna” (USA och Storbritannien) eller den stora ”landmakten” (Ryssland/Sovjetunionen). Spykman vände i viss mån på Mackinders resonemang och menade att det istället är behärskandet av ”kantområdena” i Europa (Storbritannien, Medelhavsländerna, Skandinavien/Baltikum) som avgör kampen mellan landmakter och sjömakter.

En senare tids geopolitiska teoretiker, som t.ex. britten Colin S. Gray, har också förklarat det kalla kriget i geopolitiska termer; den ideologiska striden var bara ett kamouflage, menar Gray, för den mer grundläggande geopolitiska kampen om herraväldet i Europa mellan två allianser av egentligen mycket traditionellt slag. Dessa synsätt har inte minst fått många amerikanska och brittiska bedömare att ogilla idén om en framtida militär maktkoncentration till ett av Frankrike och Tyskland dominerat EU. Geopolitik som teori är alltså nära släkt med s.k. realistisk teori och maktbalansteori, som bl.a. hävdar att stater är de viktigaste aktörerna i världspolitiken och att ett internationellt system där en aktör blivit

¹³ Det är exempelvis regeringar som arbetat för att ta bort handelshinder, avvecklat regleringar av tidigare skyddade marknader och bidragit till teknologisk förändring genom nationella satsningar på forskning och utveckling.

¹⁴ Se Kjellén, R. (1899): ”Studier öfver Sveriges politiska gränser”, *Ymer*, no. 19, [1899]. Se också Nationalencyklopedin uppslagsord ”geopolitik”: <http://www.ne.se/artikel/181492> [2009-01-05]

mäktigare än alla andra tenderar att mötas av en ”balanserande” koalition av andra aktörer.¹⁵

Oavsett om man tolkar geopolitiken på dessa mer traditionella och teoretiska sätt, finns konceptet med i nästan alla säkerhetspolitiska diskurser idag. I t.ex. den Europeiska säkerhetsstrategin fastslår man; ”Även i en era av globalisering förblir geografin viktig”.¹⁶

Terrorism definieras enligt Nationalencyklopedin som ”politiskt betingade våldshandlingar som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas”. Definitionsmässigt görs därefter en uppdelning i statsterrorism, nationell terrorism och internationell terrorism¹⁷ där *statsterrorism* är ”våldsdåd som har beordrats av eller leder sitt ursprung till en viss stat” (Irak, Iran och Libyen lyfts fram som exempel på länder som utpekats för att ligga bakom statsterrorism). *Nationell terrorism* är terrorism som riktar sig mot den egna staten/dess institutioner/intressen (aktuella exempel är irländska IRA och den baskiska separatiströrelsen ETA). Frånsett ETA och IRA brukar många av de organisationer som brukar räknas upp inom ramen för nationell terrorism sägas vara i huvudsak upplösta och ha ersatts av högerextremistiska grupperingar. I Mellanöstern har den arabiska och palestinska kampen mot staten Israel utgjort grogrund för flera nationella terroristorganisationer t.ex. PFLP, PDFLP, PFLP General Command, Palestine Popular Struggle Front, Svarta september, Hamas, Hizbollah och Islamiska Jihad. Al-Qaida härrör från motståndsrörelsen i Afghanistan under den sovjetiska ockupationen på 1980-talet. När talibanregimen fått makten i Afghanistan övergick organisationen till att bekämpa USA och amerikanska intressen i Mellanöstern. Terrornätverket anses leva kvar i andra islamiska länder och fortfarande utgöra ett hot mot främst USA. I Asien är det främst i Indien (militanta sikher), Pakistan (extremistiska muslimer) och Sri Lanka (tamilska tigrarna) som mer organiserad nationell terrorism förekommer.¹⁸ I Sydamerika är de mest omtalade de vänsterextremistiska peruanska Sendero Luminoso och Tupac Amaru samt "stadsgerillan" Tupamaros i Uruguay. I Colombia har Medellínkartellen och Calikartellen infiltrerat stora delar av statsapparaten. Också i USA har organisationer som använder terrormetoder vuxit fram. Med *internationell terrorism* menas när organisationer eller grupper angriper mål utanför det egna landets gränser (det kan exempelvis vara ambassader och kommunikationsmedel som flygplan och fartyg osv.). Algeriet, Irak, Iran, Yemen, Libyen, Nordkorea, Syrien och Sudan är några länder som har anklagats för att använda eller stödja

¹⁵ För en översikt av geopolitisk teoribildning, se Winnerstig, M. (2000), *A World Reformed? The U.S. and European Security from Reagan to Clinton* (Stockholm: Stockholm University)

¹⁶ Europeiska rådet (2003) s.7.

¹⁷ Nationalencyklopedin uppslagsord ”terrorism”: <http://www.ne.se/artikel/326201> [2009-01-05]

¹⁸ Även Japan har drabbats av terroristattacker av extrema sekter (exempelvis gasattentat i Tokyos tunnelbana).

terrorism. Bland annat definitionsproblem och att flera länder valt att karakterisera terrorism som "grov kriminalitet" för att därmed förringa dess politiska betydelse har gjort att det inte finns någon säker statistik över antalet terroristdåd men en grov uppskattning är att det handlar om hundratal attacker varje år där det övervägande antalet terrordåd är bombattentat (andra exempel på terrorism är mord, flygplanskapningar, kidnappningar, ockupationer och tagande av gisslan).¹⁹

11 september-attackerna trappade upp kontraterrorismarbetet såväl inom EU (inom EU har Europol till uppgift att bekämpa terrorism) och NATO som bilateralt mellan olika medlemsstater. USA är starkt pådrivande i detta arbete. De åtgärder som har vidtagits har tagit flera uttryck. Bl.a. har ett internationellt polissamarbete utvecklats för kampen mot terrorismen, för utbyte av underrättelse information, internationella efterlysningar, organiserandet av särskilda polisiära eller halvmilitära styrkor för att kunna ingripa mot terrorister osv. Flygsäkerheten och kontrollen av flygpassagerare har vidare ökat väsentligt liksom skyddet av offentliga byggnader. 16 amerikanska underrättelsetjänster fastslår i en gemensam, hemligstämplad rapport, att USA:s krig i Irak har bidragit till en ny våg av islamisk extremism och ökat det globala terrorhotet.²⁰

Migration utgör en del av såväl utrikes-, säkerhets- handels- och biståndspolitik och är ett begrepp för "människors flyttning över olika avstånd". Svenska migrationsforskarens kriterium på migration är "registrerad flyttning", varvid åtskillnad görs mellan *intern migration* (dvs. förflyttningar inom ett land) och *extern migration* (dvs. förflyttningar mellan länder).²¹ I denna rapport belyses på ett övergripande plan såväl extern som intern migration som påverkansfaktor. Befolkningsomflyttningar i sig är inget nytt och den mänskliga migrationen brukar delas in i ett antal "huvudfaser"; utbredning och kolonisation av nya områden; flyttning till glest befolkade områden; och slutligen migration från mindre utvecklade områden till mer ekonomiskt avancerade. Västeuropa och USA mottar generellt stora mängder migranter och flyktingar från Öst- och Sydeuropa samt från Latinamerika, Asien och Afrika.

Vad gäller *aktörer* som påverkansfaktorer görs inom ramen för denna rapport en uppdelning i *externa* respektive *interna* aktörer.

EU har idag etablerade relationer med en majoritet av världens länder:

"Vi [EU] har avsevärt utvidgat vår förbindelse med Kina. Med Kanada och Japan finns nära band sedan länge. Ryssland förblir en viktig partner när det gäller globala frågor. Det finns fortfarande utrymme att

¹⁹ Nationalencyklopedin uppslagsord "terrorism": <http://www.ne.se/artikel/326201/C1335803> [2009-01-05]

²⁰ Nationalencyklopedin uppslagsord "terrorism": <http://www.ne.se/artikel/326201/C1335803> [2009-01-05]

²¹ Nationalencyklopedin uppslagsord "migration": <http://www.ne.se/artikel/255707> [2009-01-05]

*åstadkomma mer inom vår förbindelse med Indien. Förbindelserna med andra partner inklusive Brasilien, Sydafrika och, inom Europa, Norge och Schweiz, har utökats avsevärt sedan 2003”.*²²

NATO har genom sin regionala och militära karaktär historiskt haft ett betydligt mindre geografiskt kontaktnät än EU. På senare tid har det dock kommit propåer främst från USA och Storbritannien om att NATO borde inrätta arrangemang för stater som inte vill eller kan bli medlemmar men som i hög grad bidrar till NATO:s operationer utomlands. De relativt stora truppbidragen från bl.a. Australien, Nya Zeeland, Japan och Sydkorea – samt även Sverige och Finland – har medfört en diskussion inom NATO om att skapa en särställning för dessa länder inom alliansen. Andra medlemsstater, med Frankrike i spetsen, har uttryckt stor skepsis mot att formalisera den här typen av relationer, eftersom den kan ses som en ”globalisering” av NATO i viss konkurrens med både EU och FN.

I analysen av interna ”länderaktörer” uppmärksammas för såväl EU som NATO några av de tongivande medlemsländerna såsom Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Polen (i fallet NATO tillkommer USA). Frankrike, Storbritannien och Tyskland (ofta benämnda som ”EU3”) motiveras av att de fortfarande är att betrakta som de dominerande länderna inom ESFP givet att de har de största militära kapaciteterna inom EU. De är också de folkrikaste medlemsstaterna vilket innebär flest röster i Ministerrådet. Det brukar med rätta sägas att särskilt om Frankrike och Storbritannien är oense så händer det väldigt lite på ESFP-området (det var också Frankrike och Storbritannien som signerade St.Malo-överenskommelsen som markerar starten för ESFP).²³ En vanlig uppfattning är vidare att man, om man speglar just dessa tre länders åsikter, också får en god bild av vad andra medlemsstater tycker då dessa inte sällan ansluter sig till dessa tre ”huvudlinjer”. Detta är också anledningen till att inte Italien och Spanien, som också kan räknas till ”de sex stora”, berörs. Polen uppmärksammas i egenskap av stor och inflytelserik öststat vars historia kopplad till Sovjet och framtida prioriteringar kopplade till ryska utrikespolitiska makt demonstrationer kan komma att påverka såväl NATO som EU. Att USA väljs ut i granskningen av NATO är i sin tur logiskt då landet inte bara är NATO:s största medlemsland som bidrar mest till organisationen ur militär synvinkel, utan också innehar de högsta kommandoposterna i organisationen.²⁴

Analysen av aktörer som påverkansfaktor grundar sig i ländernas utrikes- och säkerhetspolitik av idag för att fastsätta vilka prioriteringar länderna gör och torde göra i framtiden. Utifrån de eventuella förändringar som kan skönjas

²² Europeiska rådet (2008) s.11.

²³ Valasek (2007b) s.2.

²⁴ Valasek, T (2007b) s.4.

diskuteras därefter vilka effekter det kan ha på utvecklingen av ESFP och NATO. Varje landgenomgång inleds med en kort motivering till landets "säkerhetspolitiska roll i världen" och varför landet är en påverkansfaktor av dignitet.

Analysen av *externa aktörer* vilka kan påverka EU:s och NATO:s utveckling som framtida strategiska aktörer delas därefter upp i *organisationer* (där FN och AU uppmärksammas) samt *länder* (där Ryssland och Kina belyses). Europa och USA har dominerat världsscenen under merparten av de senaste 500 åren men det kommer sannolikt att förändras under det kommande århundradet. Av en rad skäl kan Europas och USA:s relativa ekonomiska och diplomatiska inflytande minska. I olika sammanhang har, och kommer enligt många bedömare, Kina, Ryssland, Brasilien, Indien, Sydafrika och Iran stiga fram som aktörer vilket kommer att göra världen mer multipolär.²⁵ År 2020 bedöms exempelvis USA, Kina och EU respektive ha lite under 20 % av den globala BNP medan Indien kommer att ha nästan 10 % och Japan 5 %. Bedömningen är dock att USA fortfarande kommer att vara starkast militärt även om dess relativa inflytande kommer att ha minskat.²⁶

Kina och Ryssland (men också USA) har båda visat upp såväl tendenser till multilateralt som unilateralt agerande.²⁷ Tendenser till ett mer multilateralt agerande kan dock inte tas som garanti för att den utvecklingen fortgår. Även om det i den här typen av rapporter inte handlar om att "måla fan på väggen" så är samtidigt förberedelse inför ett "worst-case-scenario" kanske mest användbart: att länder som Kinas och Rysslands inställning till omvärlden fram till år 2020 skulle ha förbytts till samarbetsvilja och inordnande i det internationella samfundet är önskvärt. Däremot är det kanske inget vi behöver förbereda oss på i säkerhetspolitiska termer. Att det finns faktorer som kan medföra att eventuella s.k. "up-rising powers" som Kina tvärtom skulle kunna använda sina ekonomiska resurser till att skaffa sig militär styrka är dock något såväl EU som NATO skulle behöva hantera. Gällande samtliga påverkansfaktorer finns det kort sagt vissa tecken som gör att det knappast förefaller klokt att låta optimism bestämma hur den långsiktiga säkerhetspolitiken ska föras.

I rapporten presenteras därefter ett antal mer eller mindre sannolika utvecklingslinjer för EU och NATO baserat på två tidigare FOI-rapporter i ämnet. I rapporten "*EU som krishanteringsaktör på 20 års sikt*" av Maria Oredsson tecknades fyra fiktiva scenarier om EU:s framtida utveckling. Den första utvecklingslinjen, som kan sägas representera den ena ytterligheten, handlar om att EU utvecklas i riktning mot en federation med en stark gemensam

²⁵ Grant, C & Valasek, T (2007) s.1. Timothy Garton Ash var en av de första som år 2004 skrev att det gamla atlantcentrerade väst inte hade mer än ungefär 20 år kvar av sin världsdominans. Se Grant, C; & Valasek, T; (2007) s.1

²⁶ Grant, C; & Valasek, T; (2007) s.2

²⁷ Grant, C; & Valasek, T; (2007) s.4

utrikes- och säkerhetspolitik. EU har i detta scenario utvecklats till en militärt trovärdig och självständig aktör och scenariot kännetecknas av djup försvarspolitisk samordning, en EU-gemensam insatsorganisation och starka EU-institutioner. Som en följd av detta sker också beslutsfattandet i allt högre grad genom kvalificerad majoritet. Gemensamma utbildningar i en gemensam insatsorganisation innefattande ett autonomt högkvarter är andra nyckelkännetecken.²⁸ Det andra scenariot, "Ett EU status quo...men lite starkare" handlar, som namnet antyder, om att status quo bibehålls och att EU i stort sett fungerar på samma sätt som det gör idag. EU består fortfarande av suveräna nationalstater även om röstningsreglerna har tippat lite till förmån för fler och fler överstatliga inslag. För att undvika situationer där några få medlemsstater bromsar upp de länder som vill föra EU-samarbetet vidare på olika områden har man dock i ökad utsträckning accepterat ett EU med "olika hastigheter". I detta scenario är ledordet m a o differentiering dvs. att några stater tar integrationen vidare och de övriga medlemsstaterna erbjuds att följa närhelst de känner sig redo eller uppfyller de eventuella åtaganden som är förknippade med just det specifika samarbetet. I det tredje scenariot teoretiseras kring ett EU som tappat i styrka och blivit svagt och splittrat. I detta scenario är gemensamma initiativ och deklarationer på det säkerhetspolitiska området få och EU:s militära kapacitet är liten varför bilaterala initiativ dominerar både för insatser och långsiktig kapacitetsutveckling. Det fjärde scenariot, som kan sägas representera den andra ytterligheten, handlar om att EU upplöses och att vi får bevittna en åternationalisering av säkerhetspolitiken. I detta scenario existerar inget säkerhetspolitiskt samarbete och de strukturer och institutioner som byggts upp inom ramen för GUSP har försvunnit efter att under många år förlorat mer och mer i betydelse.

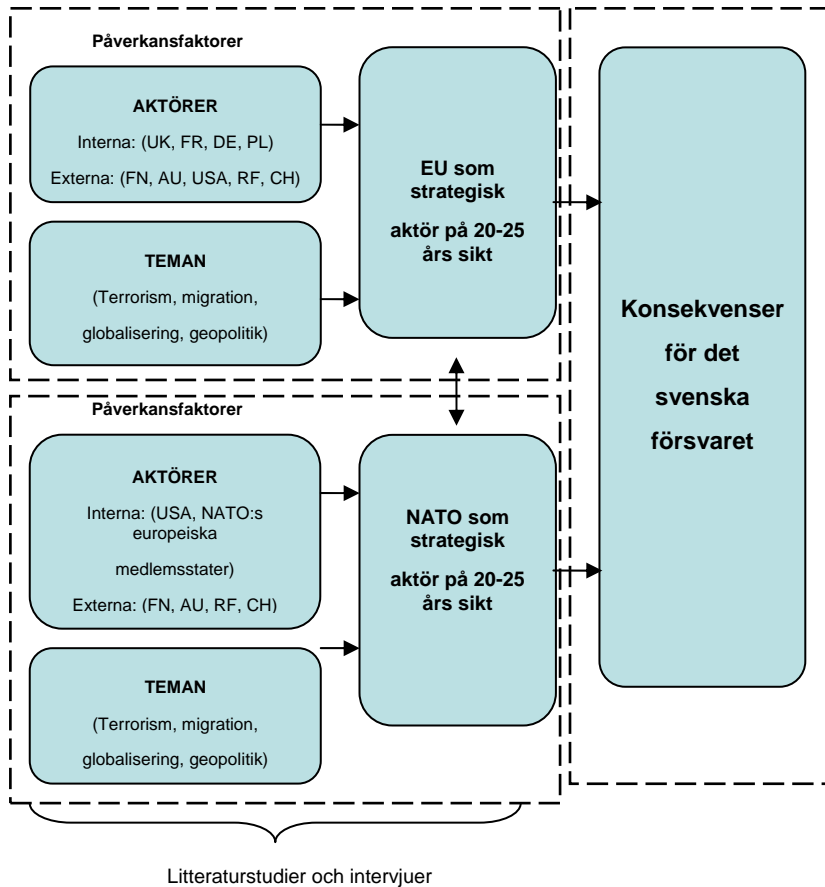
I rapporten "*NATO: trender och utvecklingstendenser 2005-2025*" presenterar Mike Winnerstig på samma sätt några utvecklingslinjer som kan skönjas för NATO. I det första scenariot handlar det om ett globalt NATO där även utomeuropeiska länder som Australien, Japan, Nya Zeeland och Sydkorea ingår. I detta scenario kommer ett alltmer globaliserat NATO också naturligen att bli den aktör som används som instrument av västvärlden för allehanda internationella operationer utöver den klassiska territorialförsvarsrollen enligt art. 5 i NATO-stadgan. Det andra scenariot laborerar kring utsikterna för ett stärkt men europeiserat NATO dvs. ett NATO där de europeiska allierade i högre grad än idag sätter agendan och bildar ett block eller en "pelare" inom NATO eller genom att EU som aktör tydligare interagerar med NATO på de områden där EU har komparativa fördelar (t.ex. civila insatser och biståndsfrågor etc.) I detta scenario kommer det i mindre grad att bli fråga om separata NATO-missioner och mer handla om gemensamma EU/NATO-operationer inom ramen för en "comprehensive approach", dvs. komplexa, multifunktionella och civil-militära

²⁸ Oredsson, M (2005) s. 17-19

insatser. I det tredje scenariot tar EU över efter NATO vilket innebär att NATO upphör att existera och således inte heller genomför några operationer. Insatser blir istället en fråga för EU eller samverkansoperationer mellan EU och USA. Det fjärde scenariot handlar om att NATO återgår till alliansens kärnfrågor, dvs. den klassiska "kalla-krigsrollen". Alliansens huvudsyfte blir då att förhindra en invasion från Ryssland av dess medlemsstater.

EU:s och NATO:s framtida utveckling analyseras därefter utifrån vilka av ovan presenterade teman och aktörer som kan tänkas påverka organisationerna i en eller annan riktning. Då det är lätt att ifrågasätta realismen hos en del av dessa scenarier bör det poängteras att huvudsyftet endast är att spänna upp ett antal utfallsrum. Flera av de teman som analyseras uppvisar exempelvis en rad olika trender vilka inte alltid drar åt samma håll. Utifrån uppställda analysparametrar består uppdraget snarare av att analysera vilka trender som pekar åt den ena eller den andra riktningen. På grund av denna rapportens begränsade omfattning blir genomgången av de teman samt aktörer som valts ut *indikativa* snarare än uttömmande men torde ändå kunna tjäna som ingångsvärden för problematisering och förslag till framtida studier. För mer utvecklade resonemang och problematiseringar hänvisas dock löpande till andra relevanta FOI-rapporter. I långsiktiga studier av denna karaktär brukar till sist de scenarier som skissas upp bedömas i termer av om de är "probable", "possible" eller "plausible". I denna rapport görs därefter även en jämförelse mellan de två organisationerna och huruvida den utveckling som kan skönjas i ett 20årsperspektiv är kompatibel med den andra organisationens utveckling. Rapportens tre analyssteg illustreras nedan:

Figur 1: Schematisk bild över genomförandeprocessen



En sista sak som bör uppmärksammas är att trender, och därmed också "forecasts" eller förutsägelser, av uppenbara skäl är förknippade med en rad osäkerheter. De osäkerheter som oftast brukar lyftas fram vid analyser av hur världen kommer att utvecklas i framtiden är exempelvis huruvida det sker några demokratiframsteg i Kina och Ryssland. En annan osäkerhetsfaktor som brukar lyftas fram är ledarskap - ledarskapet och dess idéer har en avgörande roll även i samhällen där institutioner är starka och manöverutrymmet för personligt maktutövande är mer begränsat. Till sist; interaktion mellan olika trender - utfallen av de trender och faktorer som analyserats ovan kan vidare kombineras på en mängd olika sätt vilket skapar ytterligare osäkerhet i bedömningarna. Även om samtliga av ovan uppmärksammade osäkerhetsfaktorer är synnerligen problematiska ligger till sist den kanske svåraste osäkerheten att ta hänsyn till i diskontinuiteter, chocker, överraskningar och timing. Precis som alla försök till

”framtidspåverkningar” påverkas denna scenarionframställning av att den är baserad på en i viss mening linjär projektion av idag identifierade trender.

1.3 Material

Analysen bygger i huvudsak på skriftliga källor såsom EU:s och NATO:s grunddokument, euroatlantiska linjetal av regeringsföreträdare från centrala EU, NATO och partnerländer (där de givit uttryck för direkta prioriteringar eller framtidsvisioner) samt rapportering från Sveriges delegationer till EU och NATO. Studien lyfter även fram framtidsstudier som gjorts av andra framstående forskningsinstitut på området. Då ett viktigt ingångsvärde är de centrala medlemsstaternas inställning inom dessa två organisationer har intervjuer gjorts med representanter från Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Polen och USA. Intervjuerna har gjorts vid dessa länders EU- och NATO-representationer i Bryssel samt Washington. En risk med detta är att resultatet färgas av den inverkan som den institutionella miljön ofta har på dem som verkar i den (s.k. ”Brysselifiering”). De långa tidsperspektiv som denna studie söker täcka in är också ett problem i en intervjusituation, eftersom dagsaktuella problem tenderar att dominera intervjupersonernas vardag och tänkesätt. Då de intervjuade inte har beretts någon möjlighet att ta del av rapporten och komma med förtydliganden eller eventuella korrigeringar förekommer inga namn på intervjupersonerna eller direkta citat i rapporten.

1.4 Avgränsningar

I tidigare FOI-rapporter har det poängterats att framtidspåverkningar med tidsperspektivet 20-25 år gör det omöjligt att säga något med säkerhet och samma begränsning gäller för denna studie. Uppdraget består inte i att generera de mest sannolika förutsägelseerna, utan snarare att utifrån ett antal påverkansfaktorer skissa fram ett antal trender vilka kan tänkas påverka hur EU och NATO kommer att utvecklas och därmed kan tas till intäkt för att det går mot det ena eller det andra hållet. Huvudsyftet med denna uppställning är alltså att beskriva ett någorlunda heltäckande spektrum av tänkbara framtidsstrukturer och föra ett initierat resonemang om deras egenskaper, relativa trolighet och konsekvenser samt säga något om det dynamiska växelspelet dem emellan. Ambitionen är med andra ord inte att utarbeta pålitliga prognoser eller göra förutsägelse utan framför allt att fungera som underlag för idégenerering.

I föreliggande rapport riktas huvudfokus mot *externa* påverkansfaktorer. Detta bygger på antagandet att det är det externa trycket, dvs. yttre händelser snarare än den interna integrationens positiva effekter, som antas mest betydande för organisationernas förändring. Detta innebär inte att interna påverkansfaktorer såsom medlemsstaternas vilja och intressen; den konstitutionella utvecklingen eller institutioners påverkan etc. förringas (det är exempelvis inte orimligt att anta att EDA kan spela en avgörande roll för att driva på den försvarspolitiska integrationen inom EU). Det finns vidare en insikt om att det i verkligheten är ett mångfasetterat samspel mellan externa och interna påverkansfaktorer. Av tidsmässiga skäl har det dock varit nödvändigt att göra en prioritering. Denna studie avgränsar sig slutligen till att hantera de respektive aktörernas verksamhet inom den militära krishantering och det militära försvaret. Vi ägnar alltså inte någon uppmärksamhet åt t.ex. civil krishantering eller andra, icke-militära frågeställningar.

1.5 Disposition och läsanvisningar

I *kapitel 1* redovisas hur studien genomförts, samt bakomliggande metodansatser och överväganden. *Kapitel 2* inleder därefter med att utifrån identifierade påverkansfaktorer uppdelade i teman (globalisering, geopolitik, migration samt terrorism) och aktörer (interna samt externa) uppmärksamma de trender som kan skönjas för respektive område. *Kapitel 3* och *kapitel 4* inleds därefter med en kort översiktlig beskrivning av EU respektive NATO som strategiska aktörer till dags dato för att därefter, utifrån två tidigare FOI-rapporter, teckna upp fyra möjliga scenarier för EU:s och NATO:s framtida utveckling samt vilka faktorer som talar för respektive scenario. I *kapitel 5* diskuteras därefter EU och NATO som strategiska aktörer i förhållande till varandra och huruvida dessa organisationers utvecklingslinjer är kompatibla med varandra. Läsare förtrogna med EU:s och NATO:s strukturer samt viktigare strategiska dokument som reglerar samarbetet mellan dessa kan hoppa över inledningen av detta kapitel även om viss bakgrundsinformation från denna del påverkar resonemangen längre fram i rapporten. Slutligen diskuteras möjliga konsekvenser för Sverige till följd av EU:s och NATO:s framtida utveckling.

2 PÅVERKANSFAKTORER

Nedan uppmärksammas ett antal faktorer som antas påverka i vilken riktning EU och NATO som organisationer kommer att utvecklas på sikt. Kapitlet inleder med en genomgång av teman som *globalisering*, *geopolitik*, *terrorism* och *migration* för att sedan gå in på interna aktörer främst i form av *EU3* (Frankrike, Storbritannien, Tyskland), *Polen* och *USA*, samt externa länderaktörer som *Ryssland* och *Kina* samt externa organisationsaktörer som *Förenta Nationerna* (FN) och *Afrikanska Unionen* (AU).

2.1 Teman

2.1.1 Globalisering

De flesta är överens om att globaliseringen inte är något nytt fenomen men att den takt den har är minst sagt extraordinär. I rapporten om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi uppmärksammas att globaliseringen har ”/.../gjort hoten mer komplexa och sammanhängande. Pulsådrorna i vårt samhälle – till exempel informationssystem och energiförsörjning – har blivit mer sårbara. Den globala uppvärmningen och miljöförstörelsen förändrar vår planets utseende. Globaliseringen påskyndar dessutom maktförskjutningar och blottlägger skillnader i värderingar. Den senaste tidens oro på finansmarknaderna har skakat om både utvecklade ekonomier och utvecklingsekonomier”.²⁹ De långsiktiga möjligheterna för ökad demokratisering världen över är enligt många, men inte alla, bedömare i stort positiva. Globaliseringen kan dock få många av de nydemokratiserade länderna att utstå ökat socialt och inte minst ekonomiskt tryck som i sin tur kan underminera deras unga liberala institutioner.³⁰

EU och globaliseringen

Grundtanken med det europeiska projektet och ”giftermålet” mellan den franska och tyska kol- och stålindustrin var att ett ökande ekonomiskt - och därefter politiskt - ömsesidigt beroende skulle förhindra krig. Handel var m.a.o. ett av de första områden där EU-länderna samordnade sig kring. 1960-talets tullunion mellan medlemsländerna med slopade tullar internt och gemensamma yttre tullar fulländades därefter år 1992 då den inre marknaden slutligen infördes. EU är

²⁹ Europeiska rådet (2008).

³⁰ NIC (2008) s.87.

idag världens främsta handelsmakt. I alla externa kontakter förhandlar EU:s medlemsstater som en enhet såväl gentemot handelspartners som inom Världshandelsorganisationen WTO. Särskilt inom ramen för WTO-samarbetet spelar EU en ledande roll för att skapa en "rättvis" handel och hålla globaliseringen under kontroll.³¹

En ökande globalisering innebär inte att behovet av EU som organisation skulle upphöra. Globaliseringen i termer av en ökning av gränsöverskridande hot och insikten om att de kräver ett samordnat och multilateralt organisatoriskt svar säkerställer tvärtom EU:s mervärde för medlemsstaterna. Globaliseringens utmaningar i termer av en potentiell ökning av problem som kräver icke-militära medel bidrar dessutom till att framhålla EU:s komparativa fördelar gentemot NATO då EU har ett bredare register av krishanteringsinstrument till sitt förfogande. Migration är exempelvis en naturlig följd av globaliseringen men inte ett traditionellt militärt hot och det är inte nödvändigtvis så att militären har rätt förutsättningar att hantera migrations- och asylärenden. Något som bör uppmärksammas är dock att även om EU är en typ av organisation som kan främjas mycket väl av globaliseringen, riskerar de tendenser till protektionism som kan skönjas att bli paradoxala: dvs. EU kan inåt bli "globaliserat" samtidigt som man reser murar mot omvärlden.

NATO och globaliseringen

För NATO:s del är globaliseringens betydelse mer oklar. NATO är ju i grunden en politisk-militär försvarsallians, vilket innebär att globaliseringens ekonomiska tyngd endast delvis påverkar organisationen. En mer långsiktig syn på globaliseringen, i termer av ett ständigt ökande politisk-ekonomiskt ömsesidigt beroende, kan givetvis ha en fundamental betydelse för internationella relationer i stort och därmed också för NATO. Om globaliseringen på sikt skulle göra t.ex. mellanstatliga krig eller andra typer av militära hotbilder helt irrelevanta, blir konsekvenserna för NATO sannolikt dramatiska eftersom behovet av organisationen skulle komma att upphöra. För de delar av globaliseringen som snarare handlar om en ökning av gränsöverskridande hot – utan att traditionella, territoriella hot försvinner – krävs en betydande omdaning av NATO för att alliansens relevans för medlemsstaterna ska säkerställas. Dessa hot är dock av karaktären att de närmast kräver ett tydligt, internationellt och multilateralt organisatoriskt svar, som dessutom kan använda olika former av maktmedel – inklusive militära. Det innebär att ett förändrat NATO också i en globaliserad värld kan vara ytterst relevant för medlemsstaterna. Organisationens främsta

³¹ Europeiska gemenskaperna (2003) "Globalisering för allas bästa: Europeiska unionen och världshandeln". Tillgänglig online: http://ec.europa.eu/trade/centre/publications/ww_730sv.pdf [2009-02-28]

fördel gentemot EU – den integrerade militära kommando- och styrkestrukturen – kan i det läget dock vara av mindre relativ betydelse.

2.1.2 Geopolitik

Geopolitik handlar, som inledningsvis nämndes, om att stater agerande analyseras utifrån geografiska förhållanden (territorium, läge, resurser, befolkningsfördelning, ekonomi och politisk struktur i ett internationellt sammanhang) dvs. en stat antas föra den utrikes- och säkerhetspolitik den för eftersom den ligger där den ligger.

I NIC:s 2025års-studie uppmärksammas att ökad oro kring tillgången till strategiska resurser såsom energi och vatten lätt kan få fokus att återgå till territoriella dispyter och olösta gränstvister. Särskilt i Asien och Centralasien är antalet sådana gränstvister betydande.³² En annan dimension som uppmärksammas i samma studie är att ökad efterfrågan på energi kan öka möjligheterna för kriminella nätverk att expandera sin aktivitet genom förbindelser med länder och ledare som är energitillhandahållare. I ett mer långsiktigt perspektiv skulle detta kunna leda till att kriminella nätverk ”tar över” svaga stater och påverkar såväl handels- som utrikespolitik i stort (denna risk bedöms vara störst i länder i Eurasien).³³

EU och geopolitik

Tre exempel på framtida geopolitiska utmaningar EU kan behöva hantera är (1) utvidgningen av EU till de ryska grannstaterna Ukraina, Georgien, Moldavien och Vitryssland; (2) hot om strypta energileveranser samt användandet av politiska maktmedel i form av gräns- och visumfrågor, stöd till separatister och ryska minoriteter i andra länder och (3) hotade handelsvägar. De första två är nära sammankopplade med EU:s relationer till Ryssland.

Även om EU:s utvidgning till Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Södra Kaukasus inte förefaller vara så kontroversiell som NATO:s utvidgning till samma länder, är det ingen hemlighet att Ryssland sannolikt skulle föredra att se dessa länder utanför EU-paraplyet. Ryssland är mycket mer negativt inställd till en utvidgning till dessa länder jämfört med hur fallet var när Polen, Tjeckien m.fl. centraleuropeiska länder gick med. En expansion av EU kan med andra ord på sikt riskera att skapa spänningar med Ryssland. Detta gäller inte minst om EU

³² NIC (2008) s.82.

³³ NIC (2008) s.88.

militariseras – då kan unionens utvidgning skapa samma spänningar till Ryssland som NATO-utvidgningen gör i dag.

NIC:s 2025års-studie identifierar energibrist som en pådrivande faktor för traditionellt geopolitiskt betingade meningsskiljaktigheter. Enligt Kommissionen kommer EU år 2020 att importera minst 70 % av den olja och gas man konsumerar och Ryssland, Nord- och Västafrika samt Mellanöstern kommer fortsatt att vara de främsta leverantörerna. Mot denna bakgrund argumenterar bedömare som Keohane och Valasek att EU, utöver den uppenbara situationen att EU kan ställas inför ett trilskande Ryssland som kan strypa energileveranser, eller i alla fall hota med detta, också kan ställas inför flera situationer där man måste gå in för att skydda dessa energileveranser som ofta kommer från instabila länder och nämner att exempelvis Nigerias och Algeriets olje- respektive gasfält redan nu attackeras regelbundet.³⁴

En annan geopolitiskt betingad utmaning är kopplad till handel och sjöröveri; Världsekonomin förlitar sig på sjövägar för 90 % av handeln. Den europeiska säkerhetsstrategin från år 2003 framhåller sjöröveri (som bl.a. på senare tid förekommit i stor omfattning i Indiska oceanen och Adenbukten³⁵) som en ny dimension av organiserad brottslighet och/eller ett resultat av att stater råkar i upplösning.³⁶ Enligt uppskattningar har antalet kapningsförsök under år 2008 fördubblats jämfört med år 2007 (över 60 fartyg beräknas ha kapats av sjörövare utanför Somalias kust och över 700 miljoner i lösensummor uppskattas ha betalats till piraterna). Då handel är själva grundbulten för det europeiska projektet är det rimligt att anta att EU kommer att agera med krafttag när något så vitalt för unionen som handeln hotas. EU har för övrigt redan, i och med den brittiskeledda Operation Atalanta - en antipiratinsats utanför Somalias kust - gjort maritim premiär för att skydda sjöfarten.

NATO och geopolitik

För NATO:s del är geopolitiken av än mer direkt intresse, eftersom frågor om gränsers betydelse och länders territoriella integritetsfrågor relaterar direkt till NATO:s kärnkompetens – det territoriella försvaret. I en värld där geopolitiska konflikter inte har försvunnit utan t.o.m. kommit att öka, blir NATO:s betydelse alltså större. Det är lätt att se att ett antal gräns- och grannskapsproblem, av klassiskt geopolitiskt snitt, längs i stort sett hela det forna Sovjetunionens gräns – inklusive Baltikum – är möjliga som framtida konfliktområden. Det innebär givetvis inte att de behöver realiseras, men att potentialen finns är av stor

³⁴ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s.11.

³⁵ Farvattnet binder samman Indiska Oceanen, Röda havet och Medelhavet och är mycket viktigt för sjöfarten då uppskattningsvis 10 % av sjöfarten går denna väg.

³⁶ ”Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi: att skapa säkerhet i en värld i förändring” s.8.

betydelse för NATO:s framtida relevans ur många medlemsstaters synvinkel. Därutöver har även NATO t.ex. engagerat sig i maritima operationer syftande till att säkra handelsvägarna, och föregick EU avseende antipiratinsatser utanför Afrikas horn genom operationen "Allied Provider" som genomfördes under hösten 2008.³⁷

2.1.3 Terrorism

I stort sett alla långsiktiga prognosmakare drar slutsatsen att terrorism som konfliktmetod sannolikt kommer att överleva. Inte minst då den decentraliserat uppbyggda nätverksstrukturen medfört att terrorism har en förmåga att anpassa sig till nya former av konflikter och utnyttja såväl teknikutveckling som samhällena de verkar i. Terroristgrupper av år 2025 förutspås vara en kombination av härstamningar från etablerade grupper som "ärver" organisationsstrukturer, kommando-, kontroll- och träningsprocesser och nya sammanslutningar av människor som blivit "självradikaliserade" av en eller annan anledning. En annan aspekt är att terrorgrupper tros komma att bli mer integrerade med kriminella organisationer och att köpkraften hos terroristgrupperna därmed kommer att öka. De flesta terroristexperter tror att Mellanöstern, Pakistan och Afghanistan kommer att vara de största maktcentra för terrorism då islamistiska terroristgrupper har lyckats fylla ett tidigare "maktvakuum" i dessa regioner. Även om ingen tror att terrorism som konfliktmetod kommer att ha försvunnit år 2025 kan dock dess attraktionskraft komma att minska om globaliseringen och den ekonomiska tillväxten fortsätter i Mellanöstern och ungdomsarbetslösheten reduceras.³⁸

EU och terrorism

Europols årliga rapport över terrorism visar att antalet terroristattacker i EU ökar. Under år 2007 begicks 583 terroristattacker i EU. 91 % av dessa stod Baskiska (Spanien) och Korsikanska (Frankrike) separatistterrorister för. Vad gäller islamistisk terrorism rapporterades två misslyckade och två försök till attacker under år 2007 i Storbritannien, Danmark och Tyskland.³⁹ Enligt dessa uppgifter var merparten av dem som arresterades EU-medborgare och de flesta attackerna och arresteringarna relaterade till kategorier som vänster-, höger-, och

³⁷ Se "Successful completion of NATO mission Operation Allied Provider" tillgänglig online: <http://www.nato.int/shape/news/2008/12/081212a.html>.

³⁸ NIC (2008)

³⁹ Europol (2008) s.26

enfrågeextremism.⁴⁰ Enligt Europol är det framförallt Al-Qaedas kvarvarande ledarskap i Pakistan som kontrollerar och inspirerar planeringen av attacker i EU. Merparten av dem som arresteras misstänkta för islamistisk terrorism kommer från Nordafrika. Enligt Europol är det vidare framförallt medlemsstater vid EU:s östra gränsområde som används som transitländer för terrorister.⁴¹

Kampen mot terrorism är en topprioritet för såväl EU som USA.⁴² EU:s strategi mot terrorism omfattar fyra faser: (1) *förebygga* att människor dras till terrorism, (2) *skydda* medborgare och infrastruktur och *minska sårbarhet* för attacker, (3) *förfölja* och ställa terrorister inför rätta samt hindra planering/resor/kommunikationer/finansiering och (4) *agera*.⁴³ I rapporten om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi från december 2008 konstateras att terrorism, inom Europa och i världen i övrigt, fortfarande utgör ett stort hot. Det konstateras också att EU ytterligare bör stärka partnerskapet mot terrorism med Förenta staterna, samt förstärka resurserna hos samarbetspartners i Sydasiens, Afrika och unionens södra grannländer.⁴⁴

En säkerhetspolitisk utmaning nära sammankopplad med terrorism är spridning av massförstörelsevapen eller CBRN-vapen i händerna på terrorister. Många bedömer att riskerna för en CBRN-attack kommer att öka allteftersom teknologisk expertis och kärnvapenprogram sprids. Många bedömer det exempelvis inte osannolikt att Iran kan ha utvecklat kärnvapen till år 2020 vilket sannolikt skulle få Egypten och Saudiarabien att göra detsamma (för att undvika att Iran får rollen som den regionala supermakten) och fler stater som har tillgång till massförstörelsevapen skulle vidare öka risken att terroristgrupperingar får tillgång till sådana vapen.⁴⁵ Bedömare som Keohane och Valasek gör bedömningen att USA sannolikt skulle ”ta lead” om det uppstod ett behov av att stävja spridning av massförstörelsevapen i Mellanöstern men framhåller samtidigt att det finns en risk att EU kanske inte har något annat val än att gå in själva om USA exempelvis skulle vara upptagna i Nordkorea och om Europa stod inför en hotande terroristattack eller ett massförstörelsehot i Nordafrika.⁴⁶ Samma bedömare håller det vidare troligt att EU kommer att fortsätta patrullera passagen mellan Mellanöstern och Europa för att hindra transporter av

⁴⁰ Europol (2008) s.16

⁴¹ Europol (2008)

⁴² Terrorism identifierades som ett av de främsta hoten i den europeiska säkerhetsstrategin 2003 och i kölvattnet av 11 september vidtog EU en rad olika åtgärder för att intensifiera kampen mot terrorismen (bl.a. utsågs en samordnare för kampen mot terrorism, Gijs de Vries/Gilles de Kerchove (from. 19 september 2007). Se ”Action Plan on the Fight Against Terrorism”. Efter Madridbombningarna 2004 ”Declaration on Combating Terrorism”. Se rådets hemsida: ”Förbindelserna mellan EU och USA”.

⁴³ Faktablad: Europeiska Unionen och kampen mot terrorism. Bryssel den 14 maj 2007.

⁴⁴ Europeiska rådet (2008) s.4.

⁴⁵ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 9f.

⁴⁶ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 13-14

massförstörelsevapen eller beståndsdelar till dessa, men anser också att EU bör vara beredda att ta hela ansvaret för verksamheten om USA så skulle vilja.⁴⁷

NATO och terrorism

Vissa bedömare menar att terroristbekämpning bäst går att genomföra som ett direktsamarbete mellan USA och EU.⁴⁸ Å andra sidan är NATO, även enligt de senaste kommunikéerna, ”det viktigaste forumet för säkerhetspolitiska konsultationer mellan de europeiska och nordamerikanska allierade staterna”.⁴⁹ På inte minst amerikansk uppmaning har de europeiska NATO-medlemmarna aldrig samlat sig i en blockliknande EU-ram inom NATO, utan samtliga medlemsstater diskuterar alla frågor multilateralt med varandra. Det gör att den diskussion om terrorism som länge förts i NATO inte är fullt synkroniserad med det samarbete som t.ex. USA:s Department of Homeland Security och EU-kommissionen genomför. NATO har dock sedan länge fört fram frågan om terrorism som ett av de större hoten mot världssäkerheten. Under det kalla kriget utsattes t.ex. NATO-installationer i Västeuropa ofta för attentat av inhemska terrorister (t.ex. de västtyska och italienska terroristgrupperna på vänsterkanten). NATO har sedan länge en egen maritim operation i Medelhavet (Active Endeavour) som helt är inriktad mot terrorism.⁵⁰ Jämfört med andra frågor – t.ex. territoriellt försvar – är NATO:s terrorismbekämpningsförmåga idag dock mindre utvecklad.

2.1.4 Migration

Migration är ett komplext fenomen som både påverkas av och påverkar de flesta sektorer i ett samhälle och relationerna mellan de länder som berörs. Oftast är det en kombination av frivilliga och tvingande skäl som ligger bakom att människor från utvecklingsländer lämnar sina hemländer. Det kan exempelvis handla om människor som frivilligt väljer att lämna sitt land för bättre livsvillkor, arbetstillfällen eller familjeskäl men också människor som tvingas fly på grund av väpnad konflikt och förföljelser.

Migration är ett politikområde som under de senaste årtiondena har kommit att få en framträdande roll i den internationella politiska debatten. Detta beror inte

⁴⁷ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 9

⁴⁸ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 22

⁴⁹ Se t ex Final Communiqué, Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers, Brussels, 3 December 2008 (NATO Press Release (2008)153, §1.

⁵⁰ Se t.ex. ibid., § 15, samt ”Operation Active Endeavour” tillgänglig online:

http://www.jfcnaples.nato.int/JFCN_Operations/ActiveEndeavour/Endeavour.htm

nödvändigtvis på ett ökat antal migranter i världen, utan även på förändrade geopolitiska förhållanden och att migrationsströmmarna har ändrat karaktär. De stora flyktingströmmarna under 1990-talet har kraftigt reducerats då antalet väpnade konflikter har minskat i världen.⁵¹ Trots att migration är ett ämne som toppar många politiska dagordningar befinner sig endast 3 procent av jordens befolkning utanför sitt hemland. Majoriteten av världens flyktingar befinner sig idag, liksom tidigare, i Afrika, Mellanöstern och Asien.⁵² Trenden är dock att ett ökat antal människor i framtiden kommer att bosätta sig utomlands, antingen permanent eller under kortare perioder.⁵³

Migration är en självklar del av globaliseringen och drivs inte minst på av efterfrågan och tillgång på arbetskraft och ökad integration mellan stater och regioner. En framträdande drivkraft är IT-utvecklingen som förbättrat kommunikations- och informationsutbytesmöjligheterna och ”krympt avståndet” mellan världens länder. Av samma anledning (förbättrade kommunikationer - och inte minst billigare och snabbare transportmedel) samt ökade möjligheter att inneha mer än ett medborgarskap har även s.k. transnationell migration ökat; dvs. att migranterna kan vara bosatta i och röra sig mellan ett eller flera länder för att maximera sina möjligheter. Detta fenomen är tydligt bland migranter från Turkiet bosatta i Europa, Mexikanska invandrare i USA och Nordafrikaner i Frankrike.⁵⁴ En betydande del av migrationen i världen är temporär i den bemärkelsen att de flesta migranter avser att åka hem till sina ursprungsländer.

Migration – ett framtida säkerhetspolitiskt problem?

Migration är ett icke-traditionellt säkerhetshot⁵⁵ och just kopplingen mellan migration och säkerhet är ett hett ämne på den internationella politiska dagordningen och bland säkerhetsanalytiker. En avgörande händelse som stärkte kopplingen mellan migration och säkerhet var terrorattackerna i USA den 11 september 2001 (terroristerna ansvariga för attentaten var invandare i USA och

⁵¹ The Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century, Human Security Center, Canada, s 153-155

⁵² United Nations High Commissioner for Refugees, Statistical Online Population Database, <http://www.who.int/globalatlas/default.asp>

⁵³ ”International Migration Wall Chart”, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, , New York, 2006

⁵⁴ World Migration Report 2000, International Organization of Migration, Genève

⁵⁵ Kicing, A, International Migration as a Non-traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon, CEFMR Working Paper 2/2004, s 1.

alla hade inte giltiga visum).⁵⁶ Migration kan bidra till att öka hotet mot ett lands/regions säkerhet på flera olika sätt; stora folkmflyttningar kan som tidigare nämndes ofta vara en konsekvens av krig, väpnade konflikter och etnisk rensning - dessa konflikter kan migrera med människorna på flykt, och destabilisera även andra områden. Internationell migration kan också, om den är omfattande och okontrollerad, ge upphov till instabilitet och konflikter i området till vilken invandringen sker genom exempelvis ökad främlingsfientlighet och rasism. En annan aspekt är att konflikter kan uppstå i ursprungslandet när människor repatrieras tillbaka hem (speciellt om det finns problem med kompensation för förlorad egendom eller man inte kan återvända till den ursprungliga hemregionen).⁵⁷ I diskussionen om migration som säkerhetspolitiskt problem bör även den militarisering av gränserna som gränskontroller och patrullering innebär uppmärksammas. Ett stort antal människor riskerar livet då de försöker invandra illegalt till södra Europa genom att ta sig över Medelhavet. Som ett led i att minska antalet omkomna och ge möjlighet till asylsökande att få sin sak prövad har EU infört gränskontrollinstrumentet Frontex. Frontex har som uppgift att genom samordning mellan medlemsstaterna stärka gränsskyddet samt söka och rädda de som hamnat i nödsituationer. Länder som Italien och Spanien har varit drivande i frågor som gäller gränskontroll. Samtidigt har de en praxis som i högre grad än länderna i norra Europa tillåter illegal invandring. Spanien har exempelvis ett flertal gånger utfärdat amnestier för illegala invandrare under förutsättning att de har arbete. Schengensamarbetet inom EU har lett till en ökad yttre gränskontroll för att bland annat stävja den illegala migrationen. Pressen på att de länder som gränsar till EU skall bedriva en effektivare gränskontroll har ökat då de ofta är transitländer för illegala invandrare. Detta gäller bland annat länder som Libyen, Marocko, Ukraina, Vitryssland med flera.

I debatten om klimatförändringar har det förutspått att en omfattande migration kommer att ske från områden där det inte längre finns tillräckligt med mat och vatten. Stern-rapporten, som publicerades av den brittiska regeringen, förutspår att 200 miljoner människor kan ha tvingats på flykt undan klimatförändringarnas konsekvenser runt år 2050.⁵⁸ Då dessa människor förflyttar sig till andra länder

⁵⁶ I USA etablerades en ny myndighet; Department of Homeland Security, med ansvar för visum och migrationsärenden, gränskontroll, tullväsendet och kustbevakning. President Bush utfärdade också the Homeland Security Presidential Directive 2: Combating Terrorism Through Immigration Policies. Direktivet skapar en klar administrativ koppling mellan terrorism och invandring och påbjuder att federala myndigheter skall arbeta tillsammans för att neka utlänningar vilka kan misstänkas ha kopplingar till terrorism tillträde till USA. Den omtalade Patriot Act som undertecknades av Bush efter 11/9 2001 ökade vidare myndigheternas befogenheter att fängsla misstänkta utlänningar. Se Tirman, J. (2004) "The migration-security nexus", GSC Quartely 13 (Summer/Fall 2004), MIT, USA

⁵⁷ Kicing, A. (2004) s. 2

⁵⁸ Stern, N; (2006) s. 3.

riskerar, som ovan nämnts, konflikter att uppstå i deras spår. Detta är dock antaganden som inte går att verifiera med empiriska bevis då det är oklart vilka effekter eventuella klimatförändringar kommer att få på jordbruk, havsnivåer m.m. Vi vet idag att människor som drabbas av naturkatastrofer inte är särskilt benägna att förflytta sig från sina hem. Peter Haldén, forskare på FOI, har också i rapporten "The Geopolitics of Climate Change" påpekat att det idag inte finns anledning att anta att klimatförändringar driver fram hastiga folkomflyttningar, vilka skulle leda till destabilisering.⁵⁹

EU och migration

Alla EU-länder har såväl in- som utvandring av större eller mindre omfattning. Migrationstrycket på EU är särskilt högt vid unionens södra gränser. Kommissionen uppskattar att det finns runt åtta miljoner illegala migranter i EU och att denna siffra kommer att stiga med mellan 500 000 och en miljon varje år. Undersökningar har visat att merparten av de illegala migranterna kommer lagligt till EU på ett "korttidsvisa" men stannar kvar efter att det gått ut.⁶⁰ Till de EU-länder med högst antal illegala migranter hör exempelvis Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien, Spanien och Storbritannien. Dessa länder, plus Cypern och Malta, är också de länder som ofta kritiserat EU för att inte hjälpa dem nog mycket med den storskaliga migrationen från Afrika och Mellanöstern.⁶¹ Inrikesministrarna från Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Polen och Spanien (den s.k. "G6-gruppen") håller var sjätte månad möten för att diskutera hur man kan stärka det praktiska samarbetet mellan EU:s största nationella säkerhets- och immigrations service och vill gärna se en 'European pact on migration'. Den franske presidenten Nicholas Sarkozy har också uttryckt önskemål om att vilja lansera migration som ett centralt tema under det franska ordförandeskapet i EU hösten 2008 och har drivit på att EU inte minst bör tala med en röst när de har att göra med andra länder och diskuterar migrationsfrågor.⁶² Lissabonfördraget stadgar för första gången att medlemsstaterna ska stödja EU-länder som plötsligt står inför ett stort migrationstryck, däremot specificeras inte vad detta innebär i praktiken. Om Lissabonfördraget ratificeras kommer beslutsfattandet kring asyl, migration och integration att övergå till kvalificerad majoritet. Storbritannien, Irland och Danmark står idag utanför många migrationsrelaterade policies på EU-nivå.⁶³

Migrationsfrågan har under senare år fått en mer framträdande roll i EU-samarbetet. Det handlar framförallt om att bekämpa den illegala invandringen genom gränsövervakning. EU bygger också, i partnerskap med ursprungs- och

⁵⁹ Haldén, P. (2007)

⁶⁰ Brady, H; (2008) s.27f.

⁶¹ Brady, H; (2008) s.12.

⁶² Brady, H; (2008) s.2.

⁶³ Brady, H; (2008) s.18f.

transitländerna i sitt närområde, upp institutioner, lagstiftning och annan kapacitet för att hantera migrationen. Fokus ligger framförallt på Medelhavsområdet och Afrika. Österut prioriteras dock även Turkiet, västra Balkan, Ukraina, Vitryssland, Moldavien, södra Kaukasus samt Ryssland. Migrationsfrågan är också prioriterad i den politiska dialogen mellan EU och Afrikanska Unionen.⁶⁴ Det finns emellertid omfattande skillnader mellan de östra regionerna och de regioner EU samarbetar med i Afrika. I det östra grannskapet finns omfattande samsamarbetsstrukturer redan etablerade (exempelvis Söderköpingsprocessen, Budapestprocessen, samt regelbundna RIF-trojkdialoger med respektive land inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken). Migrationsmönstren har också en delvis annan karaktär i öst jämfört med Afrika.⁶⁵

Det är naturligt att anta att EU på olika sätt kommer att försöka påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för unionen.⁶⁶ Den Europeiska unionens strävan efter ökad integration i Europa har hittills lett till förändringar i medlemsländernas migrationslagstiftning, samordning av visum regler, flykting- och asylpolitik, invandringspolitik och avskaffande av gränskontroller (det s.k. Schengensamarbetet). Det är högst rimligt att anta att EU kommer att fortsätta vara proaktivt och förebygga häftiga folkomflyttningar som kan föra med sig instabilitet och att migrationsrelaterade biståndsinsatser därför kan förväntas öka. Även om migrationen inte kommer att öka i den mån att den blir ett säkerhetspolitiskt problem för EU internt, är det vidare rimligt att anta att EU kommer att behöva intervensera mer för att skydda flyktingar som i exempelvis Tchad och att man kommer att behöva militär kapacitet för att kunna göra detta.⁶⁷ En potentiell konkurrenssituation mellan EU och USA relaterad till migration är kampen om flyktingar med utbildning eller specifika kunskaper. En majoritet av EU:s migranter från Afrika och Asien är ”unskilled” medan 50 % av migranterna till USA från samma regioner är ”highly skilled”.⁶⁸

Det ökade antalet migranter har även sammanfallit med en ökning av främlingsfientlighet och rasism som inte sällan har spillt över på den politiska arenan – nationellt och därmed indirekt även på EU-nivån.⁶⁹ Inom EU-strukturen isolerades den Österrikiska regeringen av övriga medlemsstater år 2000 då denna

⁶⁴ Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser. Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/9685/a/97408> [2009-01-14]. Se även åtgärdsplanen "EU:s övergripande strategi för migration" (Global Approach to Migration)

⁶⁵ Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser. Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/9685/a/97408> [2009-01-14]. Se även åtgärdsplanen "EU:s övergripande strategi för migration" (Global Approach to Migration)

⁶⁶ Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet: den övergripande strategin för migration efter ett år; på väg mot en samlad europeisk migrationspolitik s.11.

⁶⁷ Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 4 samt s. 28.

⁶⁸ Brady, H; (2008) s.14.

⁶⁹ Brady, H; (2008) s.27f.

ingick en koalition med det extremhögnationalistiska frihetspartiet (Artikel 7 i EU-fördraget tillåter medlemsstaterna att suspendera rösträtten för regeringar som inte respekterar EU:s principer om demokrati, rule of law, mänskliga rättigheter inklusive minoriteters, flyktingars och migranternas rättigheter). Valet till Europaparlamentet år 2004 medförde vidare att 25 parlamentariker från anti-immigrationspartier, nynazistiska partier och extremhögerpartier, formade en separat ny politisk grupp i Europaparlamentet: "Identity, Sovereignty and Tradition" (som visserligen upplöstes efter ett par månader pga. "nationella skillnader").⁷⁰

NATO och migration

NATO har vid några tillfällen diskuterat frågan om befarad massmigration över Medelhavet på grund av ökenutbredningen. Detta antagande är liksom andra klimatteorier rörande migration väldigt osäkert. Det finns större anledning att anta att folkflyttning på grund av ökenutbredning sker sakta och över tid och främst går till urbaniserade områden i Afrika. Dock ligger ett antal stora NATO-länder i migrationsaktuella områden, t.ex. Spanien, Frankrike och Italien. Även om de idag inte i någon större utsträckning har tagit upp migrationsfrågorna i NATO-sammanhang är det inte osannolikt att de kan göra det i en framtid. Detta har också kopplats politiskt till NATO:s s.k. Medelhavsdialog.⁷¹ I än högre grad än vad som gäller terrorismbekämpning torde detta då kräva förändringar av NATO:s arbetssätt och kompetensprofiler, då relevanta redskap för att hantera migrationsfrågor idag i stort sett helt saknas inom alliansens ram.

2.2 Aktörer

Interna aktörer

Även om EU har utvecklat helt överstatliga institutioner (främst Kommissionen och EG-domstolen) och det går att skönja en tendens att gemensamma institutioner (Rådssekretariatet, den höge representanten osv.) får en allt viktigare roll i att forma/driva på utvecklingen är det säkerhetspolitiska samarbetet fortfarande mellanstatligt. Av detta följer att den kanske viktigaste påverkansfaktorn för EU:s utveckling som framtida strategisk aktör torde vara *medlemsstaternas egen vilja och ambition:*

Varken piska eller morot kan göra en kapplöpningshäst av en åsna, förutsatt att ägarens innersta önskan inte är att ha en kapplöpningshäst. Och det är

⁷⁰ Brady, H (2008) s.27f.

⁷¹ Se t ex http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_25545.htm?selectedLocale=en

*Europas kärnproblem: flera medlemmar vill att EU inte ska vara mer än en åsna.*⁷²

Vad gäller ESFP:s framtida utveckling finns det inom EU redan idag både "euroskeptiker" - som argumenterar för att EU, eller i alla fall ESFP, är ett hot mot NATO och att EU saknar de resurser som krävs samt viljan att strida utan USA - och "europacifister", som i sin tur anser att EU redan har blivit för militariserat och föredrar att EU håller sig till fredsbevarande insatser. Därutöver finns det också de som aktivt verkar för ett federalt EU med ett gemensamt försvar.⁷³

I motsats till EU saknar NATO alla former av överstatligt beslutsfattande och det har aldrig funnits någon vilja bland någon av medlemsstaterna att etablera en sådan. Detta har i och för sig samma bakgrund som varför EU inte heller har infört överstatligheten som princip på det säkerhetspolitiska och strategiska området: medlemsstaterna vill i praktiken ha vetorätt över alla frågor som har att göra med säkerhet, försvar och krig. Även art. 5 – NATO:s berömda paragraf om ömsesidigt försvar – är konstruerad så att varje medlemsstat har rätt att avgöra och bedöma i vilken form och på vilket sätt som detta försvar ska meddelas. För NATO:s del innebär detta att medlemsstaternas inställning till organisationen och dess verksamhet är fullständigt central. Av olika skäl kan olika medlemsstater ha vitt skilda inställningar till NATO som aktör – t.ex. Frankrike och Turkiet – men de kan ändå komma fram till samma position i en given fråga trots att den kanske inte alls är den bästa för NATO:s egen koherens och relevans. Staters nationella egenintressen har alltså en utomordentligt stark ställning när det gäller beslut om alliansens inriktning, och eftersom konsensuskravet i praktiken hela tiden föreligger kan alliansen lätt få karaktär av det som utgör den minsta gemensamma nämnaren bland medlemsstaterna. Även om det inte sällan förs fram idéer om ett partiellt borttagande av konsensusprincipen av högt uppsatta, men i regel avgångna, NATO-befattningshavare, finns det ingen större anledning att misstänka att de genomförs.⁷⁴ Staterna måste nämligen vara helt eniga om ett sådant förslag och en sådan enighet torde inte gå att uppnå ens inom den tidsperiod denna rapport söker överblicka.

I det följande kommer vi att analysera några av de mest centrala medlemsstaterna och deras agerande avseende både EU och NATO. USA är givetvis inte en del av EU men kommer ändå att diskuteras i samma kontext, eftersom landets betydelse

⁷² Joschka Fischer, f d tysk utrikesminister, i kolumn på Dagens Nyheters ledarsida. :Se <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=578&a=797839> [2008-06-26]

⁷³ Keohane, D; Valasek; T; (2008) s. 4

⁷⁴ Idéer om ett partiellt avskaffande av den nationella vetorätten inom NATO dryftades t.ex. flitigt på ett antal konferenser i Washington DC under hösten 2008, i vilka en av författarna till denna rapport deltog.

för europeisk säkerhet och många av EU:s medlemsstater ändå är svår att överskatta.

2.2.1 Frankrike

Som före detta kolonialmakt, med en permanent plats i FN:s säkerhetsråd, medlemskap i NATO, och innehavare av kärnvapen är Frankrike en betydande aktör på den internationella arenan - och så även i EU-sammanhang. Som en av de sex grundarländerna beskrivs Frankrike ofta som drivande i utvecklingen av EU och inte minst ESFP.⁷⁵ Det senaste formella uttrycket för detta kom hösten 2008 i samband med att Frankrike innehade ordförandeskapet i EU och "l'Europe de la Défense" lanserades som en given huvudprioritering.⁷⁶

År 2007 fick Frankrike en ny ledning under president Nicolas Sarkozy. Året efter presenterade Frankrike också en ny försvars- och säkerhetspolitisk s.k. Vitbok.⁷⁷ Utrikespolitiskt uppmärksammades bl.a. att landet skulle återupprätta relationen till USA och återinträda i NATO:s militära kommandostrukturer. Återinträdet kopplades dock till att man samtidigt ville ha NATO:s, och inte minst USA:s, välsignelse för ett starkare ESFP.⁷⁸

Tidigare rapporter som analyserat fransk utrikes- och säkerhetspolitik beskriver att Frankrikes roll i EU har förändrats till följd av folkomröstningen om Konstitutionen år 2005 och att bilden som ett av de mest EU-centrerade länderna med en naturlig ledarroll har "tonats ned". I rapporten "Ett maktskifte med konsekvenser? Fransk utrikes- och säkerhetspolitik under president Sarkozy" drar dock FOI-forskaren Anna Sundberg slutsatsen att politiken i många avseenden är densamma, trots att det funnits en uttalad reformvilja hos den nya ledningen, och att de förändringar som har konstaterats rör "retorik, stil och intensitet snarare än innehåll och ideologiska omsvängningar".⁷⁹ I linje med traditionell fransk politik är det därför rimligt att vänta att EU även fortsatt kommer att ha mycket hög prioritet. Den förändring som redan nu har kunnat skönjas är endast att den nya ledningen valt att tona ned den tidigare retoriken om EU som "en balanserande kraft i förhållande till USA" och nu snarare beskriver EU i relation till världen som helhet än specifikt till USA.⁸⁰ Även om ett fortsatt aktivt Frankrike sannolikt också får positiva återverkningar för ESFP och EU som helhet är det dock viktigt att framhålla att även "ESFP-entusiaster"

⁷⁵ Regeringen, landinformation "Frankrike" Tillgänglig online:
<http://www.regeringen.se/sb/d/5472/a/42481> [2008-11-21]

⁷⁶ Läs mer om det franska ordförandeskapet i EU på www.UF2008.fr

⁷⁷ Läs mer om den franska vitboken på www.diplomatie.fr

⁷⁸ Sundberg, A (2008) (uppmärksammas genomgående i hela verket).

⁷⁹ Sundberg, A (2008).

⁸⁰ Sundberg, A (2008).

som Frankrike i realiteten kan få svårt att gå längre inom områden som poolning och specialisering då just nationellt oberoende traditionellt varit en grundsten i den franska synen på försvarssamarbete. En möjlig konflikt är exempelvis förespråkandet av ett utökat europeiskt försvarsindustrisamarbete vs. den protektionism som landet uppvisat på andra områden.⁸¹

En annan fråga som kan komma att påverka ESFP:s utveckling är en eventuell fransk förändrad syn på Tyskland som den traditionella huvudpartnern i EU. Även om den fransk-tyska motorn fortfarande betonas från den franska sidan framhålls samtidigt behovet av ”en bredare bas och samarbete med flera länder” där potentiella nya koalitionspartners kan vara såväl Italien och Spanien som länder i Öst- och Centraleuropa.⁸² Utöver de franska uttalandena som föranlett forskare att dra slutsatsen att Sarkozy-administrationen vill tona ned den fransk-tyska relationens speciella status och att Frankrike är ute efter fler partners, har forskare talat om att nedgången i relationen har att göra med olika uppfattningar i vissa sakfrågor, ensidiga franska utspel som inte varit förankrade med tyskarna men också att Sarkozy och Merkel inte fäster så stor vikt vid relationen då de inte lika påtagligt bär på erfarenheter av de historiska konflikterna som exempelvis Chirac, Mitterrand, de Gaulle samt Kohl och Schröder gjorde. Många franska bedömare har dock dragit slutsatsen att den fransk-tyska relationen alltid gått upp och ner men att det inte ska tolkas som något stort problem eftersom det alltid finns stora kontaktytor mellan tjänstemännen i de två länderna vilket gör att relationen inte riskerar att dö ut.⁸³ Det är därför sannolikt att Frankrike även fortsatt kommer att ha rollen som ledande nation i ESFP-samarbetet i stort men eventuellt med en ny krets av ESFP-kompanjoner. En naturlig följd av en bredare ”inre krets” av ESFP-förespråkare borde rimligtvis också vara ökat stöd för en fördjupning av samarbetet. Värt att notera är exempelvis att det fransk-tyska samarbetet med jämna mellanrum kritiserats av andra medlemsländer som stormaktsdominans och hegemoni.⁸⁴

En källa till konflikt som kan spilla över på ESFP-samarbetet är dock Frankrikes negativa inställning till ett turkiskt EU-medlemskap. Frankrike är sedan länge ett av EU:s mest kritiska medlemsländer vad gäller ett framtida turkiskt medlemskap – både vad gäller den allmänna opinionen och politikerna. Ur franskt perspektiv är detta en fråga som skulle kunna stjälpa eller åtminstone urholka EU-samarbetet (President Sarkozy har exempelvis argumenterat i termer av att ett turkiskt EU-medlemskap riskerar att underminera hela EU-projektet som helhet och inte minst talet om en europeisk identitet).⁸⁵ Om det blir för många och för

⁸¹ Sundberg, A (2008)s.8.

⁸² Det har bl.a. talats om president Sarkozys ”charmoffensiv österut”. Sundberg, A (2008) s.23.

⁸³ Sundberg, A (2008) s.24.

⁸⁴ Sundberg, A (2008) s.19 samt Sundberg, A (2003) s.80-81.

⁸⁵ Sundberg, A (2008) s.29f. Argumenten bl.a. fransmännen fört fram handlar också om religion, geografi, historia och landets storlek och förväntade inflytande i EU.

olika medlemsstater minskar möjligheterna för ett konstruktivt, fördjupat samarbete heter det. Intressant att notera är exempelvis att situationen är helt den omvända i grannlandet Spanien som är en av de främsta förespråkarna för ett turkiskt medlemskap och den spanska debatten saknar helt de inslag som är så framträdande i Frankrike – religion, folkmängd, geografi, ekonomi etc. Många bedömare hävdar dock att Frankrike insett sprängkraften i frågan och därför tonat ned sin hårdföra linje. Från fransk sida är det troligt att man kommer att söka skjuta frågan och det faktiska ställningstagandet så långt fram i tiden som möjligt, man kommer dessutom att försöka utveckla så många lockande alternativ som möjligt – ”allt utom medlemskap” – och man kommer nogga vaka över den interna utvecklingen i Turkiet och hur landet uppfyller de krav EU ställer.⁸⁶

Vad gäller Frankrikes relation till NATO framhålls ofta att President Sarkozy har förändrat denna i grunden. Genom att under 2009 låta Frankrike återintegrera sin försvarsmakt i NATO:s militära kommandostruktur - som president de Gaulle tog landet ur 1966 – har Sarkozy genomfört något som beskrivs som ”den största symbolhandlingen på över 40 år”. Vid samtal med franska företrädare i Bryssel under vintern 2008 framkom bl.a. att den franska återintegrationen i NATO är en fråga i vilken den franska militära och politiska elitbyråkratin var delad, och beslut i frågan fattades av presidenten själv. Inom byråkratierna var det framförallt de högre civila tjänstemännen inom utrikesförvaltningen som var emot ett sådant beslut, medan försvarsmakten och försvarsdepartementets tjänstemän i övervägande grad ställde sig positiva.⁸⁷ Det franska återinträdet godkändes också av det franska parlamentet. USA sägs ha accepterat att Frankrike får ansvaret för det strategiska NATO-kommandot ACT (Allied Command Transformation) i Norfolk. Vidare kan Frankrike tilldelas det regionala kommandot i Lissabon, där snabbinsatsstyrkans högkvarter är förlagt. Frankrike kommer också sannolikt att få ett utökat operativt ansvar i kommandostrukturen. Enligt en militär källa i NATO skulle det kunna vara fråga om utökade operativa ansvar i SHAPE. En reflektion som gjorts kopplat till att Frankrike tilldelas flera tunga poster är att det gör det möjligt att ”europeisera” Atlantalliansen.⁸⁸

Ett resultat av ett franskt återinträde i NATO:s militära kommandostrukturer är att det troligtvis medför en starkt förbättrad relation till USA och den nya Obama-administrationen, och därmed innebära att Frankrike vinner inflytande i såväl EU som NATO. Två mer kritiska frågor har dock uppmärksammas kopplade till detta. Den första handlar om huruvida Frankrike kommer att få ”sota för” sin återupprättade relation med USA i andra delar av världen genom att relationen med andra länder får sig en törn (detta är en farhåga som föreligger

⁸⁶ Intervju, Anna Sundberg 2009.

⁸⁷ Intervjuuppgifter, Bryssel december 2008.

⁸⁸ Bertil Dahlrot, Barbro Alsén (2009) Promemoria ”Frankrikes återinträde i NATO” Föavd. Paris.

inom den franska elitopinionen just nu). Den andra handlar om risken att en starkare fransk ställning i NATO skulle kunna innebära att det skulle bli mycket svårt för Frankrike att vägra sända förstärkningar vid en eventuell amerikansk begäran om ytterligare europeiska styrkor och att det i sin tur kan leda till att andra internationella åtaganden nedprioriteras.⁸⁹ Traditionellt har Frankrike haft politiska intressen i en stor del av världen och har ett mångårigt engagemang i bland annat Afrika och Mellanöstern. I vitboken från år 2008 identifierades ett antal geografiska zoner av strategiskt intresse. Bl.a. betonades ett ökat fokus på Asien.

2.2.2 Storbritannien

Tre nyckeltermen som kan sägas sammanfatta den brittiska strategiska kulturen är att landet (1) ser sig som ”den globala stormakten” (landet för en aktiv utrikespolitik och ser sig själv som ”a force for good”); (2) betonar sin roll som ”den pro-atlantiska partnern” och (3) beskrivs som ”den anti-europeiska” eller i alla fall ”försiktiga europén”. Tidigare studier har visat att det framförallt är historiska erfarenheter och geografiska betingelser som har format den traditionella brittiska strategiska kulturen och denna har varit relativt konstant sedan 1945.⁹⁰

Storbritannien har varit medlem av Europeiska unionen sedan 1973 och är likt Frankrike och Tyskland en inflytelserik politisk, ekonomisk och militär stormakt i EU. NATO-samarbetet har landet varit med i sedan alliansen grundades 1949. Traditionellt har Storbritannien varit en atlantiskt orienterad och till USA mycket nära allierad aktör (landet har ofta betonat sitt vad man kallat ”*special relationship*” till USA) och NATO har setts som den främsta aktören för att tillhandahålla säkerhet i Europa.⁹¹ Storbritannien betraktar EU:s säkerhets- och försvarspolitik som ett komplement till NATO och även om det skett en viss förändring av brittisk EU-politik motsätter sig Storbritannien många former av försvarssamarbete inom ramen för EU, då man betraktar detta som duplicering och onödig konkurrens med NATO. Officiellt har linjen dock varit att betona att det inte föreligger något principiellt motsatsförhållande och att organisationernas prioriteringar går att kombinera.⁹²

Med den franska proaktiva samarbetsapproachen och den amerikanska linjen för ett starkare samarbete mellan EU och NATO, framhålls allt som oftast den uteblivna brittiska responsen som den springande punkten. Många menar att om Storbritannien skulle omdefiniera sina geopolitiska intressen skulle en annan

⁸⁹ Bertil Dahlrot, Barbro Alsén (2009) Promemoria ”Frankrikes återinträde i NATO” Föavd. Paris.

⁹⁰ Sundberg, A (2006)

⁹¹ Oredsson, M & Winnerstig, M (2005) s.7.

⁹² Sundberg (2006)

dynamik ha möjlighet att växa fram i såväl ESFP som den transatlantiska dialogen. Förklaringar som uppmärksammats till den brittiska hållningen i frågan har spämt allt ifrån att det skulle handla om en nedprioritering av försvarsfrågorna under Gordon Brown till att det beror på svagt ledarskap på det brittiska försvarsministeriet eller den djuprotade brittiska skepsisen mot ett europeiskt försvarssamarbete.⁹³ Labour har, under Tony Blairs och senare Gordon Browns ledning, varit i regeringsställning sedan 1997 och företräder vad man kallar en ”pro-europeisk realism”.⁹⁴ Nästa val till underhuset beräknas äga rum 2009 eller 2010 och det konservativa Tories med David Cameron i spetsen har visat mycket goda opinionssiffror.⁹⁵ Tories har dock en än mer skeptisk inställning till EU och upprepar ofta att ett starkt ESFP skulle skada NATO. Detta har gjort vissa medlemsländer bekymrade över den eventuella effekt en konservativ brittisk regering skulle få på ESFP.⁹⁶ Många bedömer det som sannolikt att vi då inte bara kommer att få se en fransk frustration över den brittiska *passiviteten* kopplad till utvecklingen av ESFP, utan ett Storbritannien som *aktivt bromsar* ESFP-framsteg.⁹⁷ Vilken roll Storbritannien tar kommer att bli en, om inte avgörande så åtminstone viktig faktor för ESFP:s utveckling. Sannolikt är dock att Storbritannien alltjämt kommer att fästa stor vikt vid ett nära transatlantiskt samarbete och även fortsättningsvis vara skeptiska till en hel del av de franska förslagen gällande ESFP.⁹⁸

Storbritanniens inställning till NATO har inte ändrats i någon större utsträckning de senaste åren: man betraktar alliansen som sitt viktigaste formella säkerhetspolitiska instrument, även om den mer informella alliansen – eller integrerade samarbetet – som man har med de övriga anglosaxiska länderna, främst USA, kan vara nog så viktig. Storbritannien är en av de största bidragsgivarna till såväl NATO:s internationella insatser som till NATO:s integrerade militära kommandostruktur – över 1000 brittiska stabsofficerare tjänstgör på daglig basis i den senare.⁹⁹

⁹³ “Forward march on European defence – opportunities for progress on capabilities” ISS, Vol. 14 issue 09 november 2008.

⁹⁴ Forsberg; A (2007) ”Butter arbetsmyra tar över efter Blair” Tillgänglig online: http://www.ui.se/epok/article.aspx?article_id=231 [2008-11-21].

⁹⁵ Parlamentsval måste enligt lag hållas senast i juni 2010.

⁹⁶ “Forward march on European defence – opportunities for progress on capabilities” ISS, Vol. 14 issue 09 november 2008.

⁹⁷ Sundberg, A (2008) s.10.

⁹⁸ Valasek, T (2007b) s.3.

⁹⁹ Uppgift från brittiska NATO-delegationen, Bryssel, vid intervju december 2008.

2.2.3 Tyskland

Tyskland har traditionellt varit en stark EU-entusiast och benämns tillsammans med Frankrike som en av de två nationerna i den s.k. ”tysk-franska motorn” för europaintegration. Trots detta framhålls att Tyskland som aktör i EU-sammanhang idag av olika skäl (inrikespolitiska och ekonomiska problem) inte har den tyngd man skulle kunna förvänta sig. ”Paris tänker, planerar, gör och levererar medan Berlin bockar av” sägs det ofta det i Bryssel, och även om Tyskland idag inte är någon egentlig ”ESFP-motor” är landet en nödvändig förutsättning, inte minst som ekonomisk bidragsgivare - landet står för drygt 20 % av EU:s budget.¹⁰⁰

I motsats till Frankrike är Tyskland även i sig självt en federal stat, vilket gör att det finns en ofta outtalad men ändå fundamental skillnad mellan den tyska och franska synen på EU. För många tyska politiker är ett federalt EU ett självklart slutmål. Den uppfattningen delas inte av många, om ens några, officiella franska företrädare. Men de tyska strävandena efter en högre grad av europeisk integration behöver inte nödvändigtvis innebära att Tyskland välkomnar en ökad militär roll för EU. Tyskland har på grund av sin historia svårigheter med att skicka militär trupp utomlands för annat än mycket ”fredliga” missioner. Visserligen finns det många tyska företrädare som gärna skulle se mer av en europeisk försvarsförmåga avseende det egna territoriet växa fram, men det innebär inte självklart att EU:s roll som strategisk aktör skulle stärkas.

Alltsedan det dåvarande Västtysklands inträde i NATO 1955 har man från tysk sida strävat efter både en transatlantisk och en europacentrisk ansats till säkerhetspolitiken, samtidigt som man fört en inrikespolitisk debatt om vilken som är den bästa. Denna debatt fortgår i hög utsträckning fortfarande. Vid samtal med tyska företrädare vid NATO-högkvarteret i Bryssel under december 2008 framkom två relativt olika bilder av tyska förväntningar både på EU och NATO. En sådan är den franska visionen om en tvådelad transatlantisk allians, med USA (och Kanada) på den ena sidan och ett federalt EU på den andra. En annan är bilden av EU som den stora fredsskaparen i Europa – men under ett militärt NATO-paraply med stort amerikanskt inslag. På motsvarande sätt finns det tyska företrädare som är mycket negativa till den brittiska hållningen till EU som strategisk aktör, medan andra ser det som tämligen självklart och oproblemiskt att det för Storbritannien är NATO och kopplingen till USA som är den säkerhetspolitiska livlinan. Det är sannolikt att dessa olika uppfattningar bland tyska företrädare kommer att kvarstå, även om den nuvarande tyska regeringen officiellt slagit in på en betydligt mer ”atlantisk väg” än den tidigare.¹⁰¹

¹⁰⁰ Intervjuuppgifter, Bryssel, december 2008.

¹⁰¹ Intervjuuppgifter, Bryssel, december 2008.

2.2.4 Sammanfattning EU3

En allmänt accepterad uppfattning är att om man observerar utvecklingen av EU3-ländernas positioner har man en god uppfattning om vart samarbetet kommer att ta vägen. I tabellen nedan - som tagits fram av den tyska EU-representationen - uppmärksammas en rad strategiska frågor och EU3-ländernas positioneringar i dessa. Denna antyder att Tyskland har vissa sammanfallande intressen med Storbritannien men, utöver den om inrättandet av ett permanent OHQ, inga alls med Frankrike. Som tabellen visar ser exempelvis tyskarna och britterna EU och NATO som komplement medan fransmännen betonar att EU ska ha egen kapacitet och vara autonomt/kunna vara självständigt. Tyskarna och britterna ser också NATO som "det främsta transatlantiska strategiska forumet" medan fransmännen inte är främmande för en direktlänk mellan EU och USA. Vidare ser tyskarna och britterna gärna NATO och en "comprehensive approach", dvs. att NATO ska ha möjlighet att genomföra komplexa, multifunktionella och civil-militära insatser, medan fransmännen anser att NATO ska behålla sitt fokus på traditionellt försvar. Gällande ESFP:s inriktning anser tyskarna att det ska vara både civilt och militärt, britterna civilt och militärt men betoning på civilt, fransmännen båda men separat. Nästa exempel visar hur tyskarna är reserverade/tveksamma till att använda militär förmåga medan Storbritannien och Frankrike driver på. Vidare anser man från tysk sida att ESFP framförallt ska vara fokuserat på närområdet medan britterna och fransmännen förespråkar ett Afrikafokuserat eller globalt ESFP. Enligt tabellen nedan är det endast i fråga om ett permanent EU-högkvarter som tyskarna och fransmännen har sammanfallande intressen då båda är för detta. Britterna är emot denna idé och argumenterar för att det rör sig om onödigt duplicering. Man förespråkar istället att EU bör fortsätta använda SHAPE eller de nationella HQ som står till förfogande och utnyttja liasion-cellerna i de båda organisationerna istället.

Tabell 2: "EU Big three relations"

 Tyskland	 Storbritannien	 Frankrike
NATO/EU är komplement	vs.	EU autonomt
NATO Comprehensive approach	vs.	NATO = försvar
NATO transatlantiskt strategiskt forum	vs.	Direktlänk EU-USA
ESDP = Civilt-Militärt	vs.	Civilt
Reservation mot	vs.	Båda delarna men separat
Integration	vs.	Bestämmdhet för att/driver på att använda militärförmåga
Närområdet	vs.	Ingen supranationalisering
För ett permanent HQ	vs.	Afrikafokuserat ESDP till globalt
	vs.	Emot ett permanent HQ
		vs.
		För ett permanent HQ

Källa: Presentationsmaterial, Tysklands permanenta representation till Europeiska Unionen (2007)

Även om tyska företrädare har väldigt olika uppfattningar om Storbritanniens syn på ESDP och det därmed kan finnas en risk att tabellen endast speglar en av de olika tyska åsikterna, är Tysklands sammanfallande intressen med Storbritannien och bristen på sammanfallande intressen med Frankrike något som bör uppmärksammas - inte minst i relation till diskussionerna om den "fransk-tyska ESDP-motorn". Sett till de franska uttalandena om behovet av en bredare bas och samarbete med flera länder i kombination med en närmare fransk-amerikansk relation, USA:s kritik för att Tyskland bör bidra med mer trupp i de mer krävande insatsområdena (inte minst södra delarna av Afghanistan), den ekonomiska stagnationen i landet vilket resulterat i försvarsneddragningar etc. är det inte otänkbart att Tysklands relativa inflytande är på nedgång: "Berlin has replaced Paris as the awkward ally".¹⁰²

Vad får det då för konsekvenser om den fransk-tyska relationen - den traditionella ledarduon för ESDP - påverkas? Kommer ESDP att tappa fart? Kommer Italien, Spanien eller Polen att ta över som fransmännens främsta

¹⁰² Intervjuuppgifter, Bryssel, december 2008.

ESFP-partner? Som redan nämnts ovan bedömer många nedgången i den fransk-tyska relationen som ett mindre bekymmer och att den mest troliga utvecklingen är att man, på samma sätt som vid tidigare svackor, tar tag i saken och ser till att hålla samarbetet och den nära relationen vid liv. När det väl kommer till kritan kommer alla att spela den roll man ålagts att spela ("finally, in the end, everybody is playing their roles to play").¹⁰³

2.2.5 Polen

Polen är ett förhållandevis ungt land i både EU- och NATO-sammanhang då landet så länge tillhörde Warszawapakten och den sovjetiska sfären (Polen gick med i NATO den 1 mars 1999 och i EU den 1 maj 2004). Det torde dock inte vara någon överdrift att påstå att Polen under den relativt korta tid man varit medlem i bägge organisationerna i huvudsak drivit en atlantisk linje, även om intensiteten i detta varierat något.¹⁰⁴ Idag är emellertid Polen också starkt rotat inom EU, och mer öppet avseende ESFP än vad man tidigare varit. I samtal med polska företrädare i Bryssel under december 2008 framkom tydligt att man vill se en lyckosam utveckling av ESFP med polskt deltagande i EU-missioner. Polen kommer dessutom att axla EU-ordförandeskapet redan 2011 vilket med nödvändighet gör Polen mer EU-centriskt än vanligt.¹⁰⁵

Samtidigt är det uppenbart att man i Polen värnar den transatlantiska länken och i praktiken sätter den högre än en utvecklad egen strategisk aktörskapacitet för EU:s del. Senast i slutet av februari 2009, i samband med en NATO-konferens i Krakow, sade den polske utrikesministern Radoslaw Sikorski följande: "EU ger oss inte samma säkerhet som NATO gör – NATO behövs".¹⁰⁶ Polen kommer inte heller, menade våra interlokutörer, att acceptera att relationen mellan de europeiska NATO-medlemmarna och USA ersätts av en länk mellan EU och USA. Man är inte heller beredd att t.ex. godta idén om ett strategiskt EU-högkvarter om inte både USA och Storbritannien först accepterar den, och även då endast under förutsättning att villkoren från Clintonadministrationen är uppfyllda (dvs. ingen duplicering av NATO:s resurser, ingen avkoppling av de nordamerikanska allierade och ingen diskriminering av de europeiska allierade som inte är med i EU).¹⁰⁷

Utöver medlemskapet i EU och NATO samt stärkta band till USA har Polens utrikespolitiska prioriteringar allt sedan 1989 även varit "lågsiktiga och stabila förbindelser" med framförallt de östra grannländerna (det svensk-polska

¹⁰³ Sundberg, A (2008) s.7 samt intervju, German Marshall Fund, Washington DC [2008-11-05]

¹⁰⁴ Sveriges ambassad i Warszawa, "Utrikes och säkerhetspolitik". Tillgänglig online: http://www.swedenabroad.com/Page_43184.aspx [2009-02-10]

¹⁰⁵ Intervjuuppgifter, Bryssel, december 2008.

¹⁰⁶ Minnesanteckningar NATO-konferens 19-20 februari 2009.

¹⁰⁷ Intervjuuppgifter, Bryssel, december 2008.

initiativet till ett östligt partnerskap för att fördjupa EU:s samarbete med Ukraina, Moldova, Azerbajdzjan, Armenien, Georgien och Vitryssland från i maj 2008 samt Polens engagemang för att stötta före detta Sovjetrepubliker gentemot Ryssland är inte minst uttryck för detta). Särskilt viktig är också relationen till Tyskland både i politiska termer och ekonomiskt då Tyskland är Polens, utan jämförelse, största handelspartner.¹⁰⁸ Utanför EU är det Ryssland som är den dominerande aktören som får utrikespolitisk uppmärksamhet genom det starka polska beroendet av ryska leveranser av gas och olja - men också pga. den ömsesidiga misstro som präglar relationen. Kopplat till detta är utvecklingen i Ukraina och Vitryssland något som Polen noggrant följer.¹⁰⁹

2.2.6 USA

Många prognosmakare är ense om att USA även i framtiden kommer att vara det enskilt starkaste landet, men med en mindre dominant ställning än idag. Ekonomisk nedgång och nedgång i militär kapacitet kan exempelvis tvinga USA att välja mellan inhemska och utländska policyprioriteringar. Precis som Kina och Ryssland har USA visat prov på såväl unilateralt som multilateralt agerande och bedömningen är att USA även i framtiden kommer att göra ett väl övervägt val om unilateralism eller multilateralism bäst kommer att tjäna deras intressen. Om deras relativa makt är på nedgång är det dock rimligt att anta att vi kommer att bevittna ett USA som prioriterar multilaterala ageranden något mer än vad vi sett hittills.¹¹⁰

Av de externa aktörerna är det framförallt utvecklingen i Ryssland och Kina som tros vara avgörande för åt vilket håll USA:s policy går. Många bedömare tror vidare att behovet av att USA balanserar Mellanöstern kommer att öka även om andra stormakter som Ryssland, Kina och Indien kommer att spela en större roll än idag. USA kommer också att även i fortsättningen spela en stor roll i kampen mot global terrorism, förhindrande av spridningen av massförstörelsevapen etc. och andra stater kommer fortfarande söka amerikanskt ledarskap kring nya säkerhetsfrågor som klimatförändringar.¹¹¹

EU och USA

I den europeiska säkerhetsstrategin från år 2003 erinrade Europeiska rådet om att det transatlantiska partnerskapet är "oersättligt" och i rapporten om

¹⁰⁸ Sveriges ambassad i Warszawa, "Utrikes och säkerhetspolitik". Tillgänglig online: http://www.swedenabroad.com/Page_43184.aspx [2009-02-10]

¹⁰⁹ Sveriges ambassad i Warszawa, "Utrikes och säkerhetspolitik". Tillgänglig online: http://www.swedenabroad.com/Page_43184.aspx [2009-02-10]

¹¹⁰ Grant, C; Valasek, T; (2007) s.36

¹¹¹ NIC (2008).

genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi från år 2008 framhölls att de transatlantiska förbindelserna fortfarande är en oersättlig grundval för Europa som bygger på en gemensam historia och ett gemensamt ansvar.¹¹² Diplomatiska relationer mellan EU (dvs. det dåvarande EG) och USA etablerades redan 1953 men samarbetet formaliserades först 1990 i och med den transatlantiska deklARATIONEN (samt 1995 då den nya transatlantiska agendan tillkom). Formella samtal mellan EU och USA hålls vid de årliga toppmötena (dessa hölls två gånger per år fram till år 2000).¹¹³

USA:s inställning till EU:s militära samarbete har historiskt varit formellt ambivalent men i sak tämligen konsekvent. Från de första diskussionerna under 1990-talets början om hur VEU (den Västeuropeiska Unionen) skulle kunna stödja EU militärt till debatten om ett militärt högkvarter för EU i Bryssel-förorten Tervuren under 2003, har amerikanska företrädare alltid hävdat att man är för ett starkare EU men att detta inte får underminera NATO. Ambivalensen har tagit sig uttryck i motståndet mot just förslag som i flera europeiska stater ögon syftat till förstärkningar av EU:s militära förmåga. Konsekvensen har legat i att så fort man ansett sig få tillräckliga försäkringar om att EU inte avser att NATO:s roll som dominerande militär alliansorganisation ska utmanas, har man i regel godtagit de europeiska initiativen. T.ex. accepterade man VEU:s roll 1996 då man fått försäkringar om att den s.k. europeiska säkerhets- och försvaridentiteten (ESDI) främst skulle utvecklas inom NATO:s ram.¹¹⁴

St. Malo-processen och ESFP från 1998 och framåt har också fått ett växlande mottagande, men eftersom man tio år senare sett att EU inte förefaller att ha några ambitioner att ersätta NATO med någon ESFP-struktur har man i stort börjat bejaka ESFP i sin helhet. Den dåvarande amerikanska NATO-ambassadören Victoria Nuland gjorde exempelvis i ett uttalande tidigt år 2008 gällande att Washington ställer sig positiva till ett starkt och kapabelt Europa som fortsätter att bygga upp sin civila och militära kapacitet såväl genom EU som NATO. På en konferens uttalade sig vidare Karl Eikenberry (vice ordförande i NATO:s militärkommitté) om att USA öppnat dörren för ett fördjupat samarbete mellan EU och NATO och uppmanade i samband med detta EU:s ledare att klart artikulera sina intressen och prioriteringar och utveckla

¹¹² "Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi: att skapa säkerhet i en värld i förändring" (2008) s.2.

¹¹³ Ramverket för EU-USA-relationerna är "the Transatlantic Declaration" (1990) och "the New Transatlantic Agenda" och den associerade Joint Action Plan (1995). Idag finns drygt 33 bilaterala sektoriella överenskommelser och 49 separata strukturerade dialoger på högre och politiska nivå. Frågorna rör bl.a. "homeland security" och "counter-terrorism". s. 10

¹¹⁴ Se t ex Winnerstig, M. (2000).

gemensamma lösningar på de gemensamma problem organisationerna står inför och exemplifierade detta med förvärv av försvarsmateriel.¹¹⁵

Rent operativt hävdar många bedömare att en informell arbetsfördelning har uppstått, där USA deltar i direkta strider medan EU kommer in i slutskedet med fredsbevarande styrkor. Detta har fått en del européer att misstänka att europeiska trupper tjänar amerikanska strategiska intressen snarare än sina egna, och att européerna har lite inflytande över USA:s policy i det aktuella landet. Detta är enligt samma bedömare en arbetsfördelning som inte är hållbar i längden.¹¹⁶ De flesta bedömare menar dock att relationen mellan USA och EU kommer att bero på om Europa kan skaffa rätt vapen och expertis för morgondagens konflikter.¹¹⁷

NATO och USA

Vad beträffar NATO talar det mesta för att USA även framgent kommer att se alliansen som sitt kanske viktigaste multilaterala, säkerhetspolitiska instrument, och de allierade som en grupp av medlemsländer. Här finns det alltså ganska liten möjlighet att se NATO som ett forum för dialog mellan EU och USA.¹¹⁸ Många amerikanska bedömare ogillar idén med en USA/EU-struktur inom NATO, eftersom en position som tagits av alla EU-länderna gemensamt skulle vara mycket svår att förhandla om för USA.¹¹⁹ Dessutom är flera europeiska länder, bl.a. Norge och Turkiet, viktiga NATO-allierade till USA men än så länge inte EU-medlemmar.

Externa aktörer

I följande avsnitt analyseras FN och AU som externa organisationsaktörer samt Ryssland och Kina som externa *länderaktörer*.

2.2.7 Förenta Nationerna (FN)

Många bedömare hävdar att flertalet gränsöverskridande problem inte kommer att kunna hanteras av individuella stater i framtiden. Behovet av effektiv ”global governance” tror man således kommer att öka snabbare än existerande mekanismer, som t.ex. FN, kan hantera. Detta kommer sannolikt att medföra att

¹¹⁵ “Forward march on European defence – opportunities for progress on capabilities” ISS, Vol.. 14 issue 09 november 2008.

¹¹⁶ Keohane, D; Valasek; T; (2008) s. 18

¹¹⁷ Keohane, D; Valasek; T; (2008) s. 25

¹¹⁸ Valasek, T (2007b) s.2

¹¹⁹ Idén, som brukar kallas ”an EU caucus within NATO” har diskuterats länge i dessa termer. Vid samtal med amerikanska företrädare i Washington under september och november 2008 framgick att det amerikanska motståndet mot idén är fortsatt mycket starkt.

ledare söker alternativa approacher, nya institutioner eller bildandet av många informella grupperingar/nätverk. Som tidigare nämnts är många bedömare av uppfattningen att den relativa makten hos icke-statliga aktörer som företag, religiösa organisationer och kriminella nätverk kommer att öka. Denna fragmentering av intressen och aktörer kommer att erodera möjligheterna för FN att stärka konsensus bland sina medlemmar för effektiva multilaterala åtgärder och fortsatt reformering av FN-systemet. Detta gäller inte minst inom säkerhetsrådet som det ser ut idag eller ett eventuellt utvidgat säkerhetsråd. I NIC:s ”Global Trends 2025: A Transformed World” skriver man att den nu bevittnade trenden pekar på att existerande multilaterala institutioner kommer att få svårt att anpassa sig snabbt nog såväl vad gäller att genomföra nya missioner som att anpassa sig till nya medlemsstrukturer och behovet av nödvändiga resurser.¹²⁰

Kraven på bättre representation och ”inkludering” kommer vidare att göra det svårare för internationella organisationer som FN att komma överens.¹²¹ Många bedömare gör dock bedömningen att det är troligt att många av de s.k. ”up-rising powers” kommer att nöja sig med fördelarna med ett medlemskap i de internationella institutionerna utan att känna något behov av att ta på sig ”leadership burdens” sammanfallande med sin status, inte minst då nya medlemmar i säkerhetsrådet sannolikt inte kommer att ha tillkommit inom de närmsta 15-20 åren.¹²²

EU och FN

EU:s medlemsländer har sedan länge arbetat för att samordna sina ansträngningar inom ramen för FN. Ett uttryck för detta är att kommissionen sedan 1974 har en EG-delegation vid Förenta Nationerna som bevakar aktiviteter inom organisationen och att Ministerrådets generalsekretariat sedan 1994 har ett ”sambandskontor” i New York (sambandskontoret har dock endast till uppgift att bistå EU-ländernas interna samordning och har således ingen ”egen status” inom FN-organisationen). EU beslutar vidare inför varje år om gemensamma prioriteringar för arbetet i FN:s generalförsamling. EU-ländernas representanter rådgör vidare inför generalförsamlingens sammanträden, beslutar om gemensamma hållningar, avger gemensamma inlägg och röstar samordnat. EU:s ordförandeland håller dessutom varje år ett tal inför generalförsamlingen i Europeiska Unionens namn.¹²³ Det bör dock framhållas att detta är den officiella

¹²⁰ NIC (2008) s.81.

¹²¹ NIC (2008) s.82.

¹²² De framväxande stormakterna kommer att vara ”bystanders” snarare än ”leaders” i multilaterala system. Se NIC (2008) s.82ff. samt s. 94.

¹²³ Se EU-upplysningens hemsida: ”EU i internationella organisationer” samt ”About the EU at the UN” tillgänglig online: http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist_s30_en.htm [2009-02-28]

bilden och att praktiken många gånger kan skilja sig åt. I säkerhetsrådet, som ändå måste betraktas som det reella maktcentrat i FN-strukturen, är exempelvis EU-samordningen i det närmaste obefintlig och de permanenta medlemmarna tenderar att driva sina nationella intressen. Dock har Solana vid ett par tillfällen talat inför säkerhetsrådet om ESFP-insatser.¹²⁴

År 2001 fastslog EU riktlinjer för hur unionen ska samarbeta om krishantering med internationella organisationer som FN och två år senare skrev FN och EU under en gemensam deklaration för krishanteringssamarbetet. Enligt denna har FN:s säkerhetsråd huvudansvaret för internationell fred och säkerhet. För att främja samarbetet har FN och EU inrättat en ”styrkommitté” som ska förbättra koordineringen vad gäller planering, utbildning, utbyte av ”best practice” och kommunikation.¹²⁵

NATO och FN

NATO är enligt sin egen stadga en organisation inom FN-systemet.¹²⁶ Denna skrivning kom till 1949, i kölvattnet av det stora multilaterala bygge med FN i spetsen som skapades under främst amerikansk ledning efter det andra världskrigets slut. Syftet var bl a att NATO skulle ses som en organisation som på Säkerhetsrådets uppdrag skulle kunna utföra uppdrag åt FN, även om detta syfte aldrig kunde uppnås under det kalla kriget. Efter 1989 har NATO genomfört ett stort antal internationella insatser på FN:s uppdrag, t.ex. operationerna på Balkan och Afghanistan. Alla har visserligen inte startat som FN-uppdrag (t.ex. operationen i Kosovo och Serbien 1999) men många har fått FN-mandat i efterhand. I en del av dessa operationer – t.ex. Bosnien-Hercegovina – övertog NATO en tidigare FN-mission (UNPROFOR) som blivit starkt kritiserad. Den operationen (IFOR och sedan SFOR) har sedermera överlämnats till EU inom ramen för det s.k. Berlin Plus-konceptet.

FN och NATO har aldrig formaliserat sina relationer på samma sätt som FN och EU; det finns t.ex. ingen officiell NATO-representation alls inom FN-systemet i New York. I september 2008 undertecknade emellertid generalsekreterarna för de bägge organisationerna en överenskommelse om samarbetet dem emellan, vilket omedelbart blev kontroversiellt då Ryssland – i egenskap av en av FN:s säkerhetsråds permanenta medlemmar – var helt emot detta. Dokumentet är dock

¹²⁴ Se exempelvis “EUHR Solana's speech at the Security Council on Bosnia and Herzegovina” den 5 mars 2002 tillgänglig online: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1192_en.htm [2009-02-28]; “HR Solana's Speech on Africa at the Security Council” den 29 januari 2002 tillgänglig online: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1116_en.htm [2009-02-28]. De senaste EU uttalandena inom ramen för FN finns tillgängliga online på http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist_s7_en.htm [2009-02-28]

¹²⁵ EU-upplysningens hemsida: ”militär och civil krishantering”.

¹²⁶ Se <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, §1.

formulerat som en överenskommelse mellan de bägge organisationernas internationella sekretariat, dvs. en "tjänstemannaprodukt" utan politiska bindningar.¹²⁷ En annan aspekt av att FN utvecklar relationer med "västliga" organisationer som NATO (och EU) är att det av länder i tredje världen ses som ett sätt för "väst" att "köpa sig inflytande" inom FN. Denna kritik har t ex luftats av fredsforskare (verksamma i "väst").¹²⁸

2.2.8 Afrikanska Unionen (AU)

Den Afrikanska Unionen (AU) skapades i juli 2002 och har som ambition att skapa ett politiskt, ekonomiskt och socialt samarbete över hela den afrikanska kontinenten. Inom detta breda verksamhetsområde är det övergripande målet att bidra till fred, säkerhet och stabilitet i Afrika. Visionen är att AU, uppbyggd efter europeisk modell, ska bli ett betydligt mer praktiskt samarbete än föregångaren Organisationen för Afrikansk Enhet (OAU). I dag finns det en gemensam församling för de 53 medlemsländernas statschefer, ett pan-afrikanskt parlament och ett säkerhetsråd. I de framtida planerna ligger också en gemensam domstol och en centralbank. Inom ramverket för Nepad (The New Partnership for Africa's Development) finns redan en viss gemensam översyn av nationell politik.¹²⁹

Markus Derblom, Afrika-analytiker på FOI, gör bedömningen att AU är, och fortsatt kommer att vara, en ung, ambitiös och aktiv aktör avseende fred och säkerhet på den afrikanska kontinenten.¹³⁰ Organisationen har ett imponerande och modernt politiskt ramverk för sina säkerhetsarrangemang (inte minst genom framväxten av den s.k. African Peace and Security Architecture, APSA). AU har också kastat sig in i några av de mest komplexa konfliktsituationerna i Afrika som Darfur och Somalia, men med begränsad förmåga och komplicerade mandat. Det finns dock en mängd problem med AU:s organisation och funktion – vilka på sikt kan hota organisationens status och möjlighet att spela en roll. Ett kritiskt spänningsfält återfinns mellan AU:s centrala ambition, tillgång till förmåga samt medlemsstaternas (och de sub-regionala organisationernas) politiska vilja. För närvarande finns det en obalans härvidlag, vilket leder till bl.a. oklarheter i relationen mellan AU centralt och de regionala organisationerna (e.g. ECOWAS, SADC, IGAD m.fl). Det är fortfarande inte riktigt klart hur beslutsfattandet avseende interventioner i medlemsländer skall gå till. Rädsla för överstatlighet och det faktum att vissa av de regionala mekanismerna redan kommit längre i sin integration och i sitt samarbete gör att en viss intern skepsis gentemot AU kan noteras. Trots centralt antagna, imponerande policies och

¹²⁷ Se t ex <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s081110a.html>

¹²⁸ Se t ex http://www.transnational.org/Resources_Treasures/2008/TFFBoard_UN-NATO.html

¹²⁹ Anna Koblanck, DN utrikeskorrespondent. Tillgänglig online: <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2016&a=390919&viewAll=true> [2008-06-26].

¹³⁰ För den som vill läsa mer om FOI:s Afrikaforskning och om AU hänvisas till www.foi.se/afrika där samtliga FOI:s AU-relaterade publikationer finns att tillgå.

överenskommelser implementeras de inte alltid av AU-länderna. Då länder avviker från överenskommelser finns det dessutom få exekutiva sanktionsmöjligheter. Dessutom är 53 av sammanlagt 54 potentiella länder redan ”med” i AU. Detta kan jämföras med EU där medlemskap ges till dem som uppnår vissa standarder och där medlemskap ger vissa fördelar. I de fall då AU reagerar med kraftiga ord, vid exempelvis kupper och icke-konstitutionella maktskiften, följs dessa inte alltid av handling. Vidare är The African Standby Force långt ifrån operativ, och målsättningen att den skulle bli det till år 2010 är helt orimlig.

En annan förutsättning som AU saknar för att på sikt bli en strategisk aktör, är politisk integration att bygga samarbetet på. Flera länder på kontinenten har olösta konflikter med varandra men också indirekt genom krig mellan ombud (proxies), gränsöverskridande stöd samt inblandning i interna konflikter. Stora brister i institutionaliseringsgrad kring de centrala organen är en annan negativ faktor, och det har ofta konstaterats att strukturerna hänger på några individer. Utöver denna bristande administrativa kapacitet i AU centralt är en annan viktig faktor den utbredda korruptionen som kännetecknar många medlemsländer. Samtliga insatser AU hittills genomfört har dessutom haft stora svårigheter att uppnå auktoriserade nivåer avseende trupp och annan förmåga. Vissa tunga medlemsländer anser att FN bör ta hand om interventionerna, inte AU, eftersom FN både har förmågan och har pengar.¹³¹

EU och AU

Det första toppmötet mellan EU och AU hölls år 2000 och år 2005 antogs EU-Kommissionens meddelande om en ”Afrika-strategi” (själva strategin uppdaterades därefter år 2007). Generellt syftar strategin till att ”stärka den politiska dialogen” mellan EU och Afrika. Utöver traditionellt utvecklingssamarbete talas det om dialog om ”gemensamma angelägenheter” och att ”förstärka det civila samhället” på båda sidor. Till strategin har också kopplats en rad partnerskap med olika fokus – alltifrån energi till klimatförändringar, migration och sysselsättning.¹³² Även det s.k. Cotonouavtalet som ingicks i juni 2000 och löper på 20 år bör nämnas då det reglerar EU:s utvecklingssamarbete med de s.k. AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stillahavsområdet). Detta avtal fokuserar på mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning.¹³³ Något som brukar uppmärksammas är att EU:s relation till

¹³¹ Intervju, Markus Derblom, analytiker, FOI.

¹³² ”Från en Afrikastrategi till ett strategiskt partnerskap mellan EU och Afrika” Tillgänglig online:<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r13009.htm> [2009-02-28]. Se även Europeiska kommissionen (2007) 357 ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 27 juni 2007 Från Kairo till Lissabon – Det strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika”.

¹³³ Regeringen ”Afrika och EU” tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/13943> [2009-02-28]

Afrika har omdanats från ett "EU som givare och Afrika som mottagare" till ett "partnerskap".¹³⁴

Utöver de två toppmöten som hållits mellan EU och AU hålls s.k. trojkamöten mellan EU och AU två gånger per år. Till detta tillkommer kontinuerliga kontakter på tjänstemannanivå. Utöver dessa nivåer har EU s.k. särskilda sändebud för Storasjöregionen, Sudan och Mano Riverområdet. EU för också Afrikadialog med USA, Kanada och Japan.¹³⁵

Att Afrikanska unionen skulle kunna utöka sitt samarbete till EU:s nivå fram till år 2025-2030 förefaller otroligt enligt de flesta bedömare, även om AU kommer att finnas kvar som aktör. Det är dock svårt att förutse vilken tyngd den kommer att ha. Den viktigaste faktorn som bidrar till den här bedömningen är att omvärlden *vill* att AU skall vara en strategisk aktör - inte minst är EU och AU:s "the Joint Africa-EU Strategy" ett tecken på att EU vill att AU skall vara en aktör. AU brukar också sägas vara en manifestation av retoriken om "African Solutions to African Problems" och det finns mycket pengar och politiskt stöd tillgängligt externt för att bistå organisationen. Utöver de miljardbelopp organisationen mottar av EU, har till exempel G8 handlingsplaner som omfattar liknande belopp. FN bistår med kapacitetsutveckling. Till detta tillkommer att ett antal länder bilateralt ger finansiellt stöd. Utöver denna vida spridda uppfattning om att regionala lösningar är receptet för långsiktig framgång tillkommer att FN redan är överbelastat, att vissa europeiska länder vill orientera sig bort från kostsamma och riskfyllda bilaterala engagemang och lämna över ansvaret till afrikanska eller andra internationella organisationer - eller i alla fall att EU vill ha möjligheten att kunna välja mycket noga vilka insatser man gör med egen förmåga.¹³⁶ Vad gäller EU:s framtida engagemang på den afrikanska kontinenten framhålls ofta att EU:s medlemsstater fram tills idag har varit tveksamma till att skicka trupper där de skulle stå inför regelrätta strider. Det gör det sannolikt att EU:s medlemsstater även fortsättningsvis kommer att dra sig för att skicka egna trupper och istället fokusera på att stärka de lokala säkerhetsstyrkorna eller AU:s trupper.¹³⁷

NATO och AU

NATO har bistått med transport och annan stödkapacitet till ett antal av AU:s insatser, och dessutom genomfört maritim övervakning och piratbekämpning

¹³⁴ Regeringen "Från mottagare till partner: EU och Afrika i toppmöte" Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/8606/a/93709> [2009-02-28]

¹³⁵ Regeringen "Afrika och EU" tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/13943> [2009-02-28]

¹³⁶ Intervju, Markus Derblom, analytiker, FOI.

¹³⁷ Keohane, D; Valasek; T; (2008) s. 12

utanför Afrikas Horn.¹³⁸ I vissa operationer har en tävlingsliknande situation mellan EU och NATO uppstått vad gäller stöd till afrikanska operationer. Detta har i sin tur berott på olika medlemsstaters syn på värdet av ett EU- respektive NATO-engagemang i Afrika.

I många afrikanska sammanhang har både EU och NATO ett problematiskt förflutet: EU har, genom de ledande länderna Frankrike och Tyskland, ett gammalt kolonialt arv i Afrika och NATO ses av många afrikanska bedömare som en förlängning av USA:s och västvärldens moderna, globala maktprojektion. Det är därför rimligt att anta att bägge organisationerna, och möjligen särskilt NATO, har en viss uppförbacke att gå om man vill ägna sig mer åt den afrikanska kontinenten.

2.2.9 Ryssland

Ryssland har historiskt och geopolitiskt spelat en central roll för europeisk säkerhet åtminstone sedan 1600-talet. Ryssland har en omfattande diplomatisk apparat, en potentiellt mäktig militär styrka, en av världens två största kärnvapenarsenaler samt en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Landet har gynnats starkt av ökande priser på energiråvaror under de senaste åren, och har därmed både kunnat satsa mera på sina militära styrkor och fått ett allt starkare nationellt självförtroende. Givet landets sovjetiska historia tenderar dock en rysk ökad självsäkerhet i utrikespolitiken att vara kopplad till en ökad grad av nervositet bland dess grannländer, särskilt de små numera självständiga länder som tidigare var sovjetiska delrepubliker eller lydstaten.¹³⁹

Den ekonomiska uppgången för Ryssland har emellertid redan brutits genom den internationella finanskrisen under 2008/2009. Den politiska stabilitet, som Ryssland under en allt mer auktoritär regim har upplevt de senaste åren, kan inte heller med säkerhet sägas hålla i sig till år 2020. En nedgång i kolproduktionen skulle kunna skapa problem, likaså en utdragen nedgång i olje- och gaspriset. Om korruptionen ökar och staten intervenerar i ekonomin för mycket, så kommer ekonomiska problem att uppstå snabbt och det kan i sin tur skapa politisk instabilitet. Vissa bedömare ser det dock som mer sannolikt att Ryssland kommer att gå ekonomiskt bra, att rättssystemet långsamt kommer att förbättras, att staten inte kommer att blanda sig i ekonomin lika påtagligt och främst i strategiska sektorer, och att de ryska militära styrkorna kommer att växa sig starkare osv.

¹³⁸ Se t ex "Nato assistance to the African Union" tillgänglig online:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8191.htm

¹³⁹ Se t ex Leijonhielm, J m fl [red.] (2009).

EU och Ryssland

För EU:s del utgör Ryssland ett betydande säkerhetspolitiskt dilemma. Å ena sidan har de europeiska länderna hela det kalla krigets historia bakom sig, och vill inte se Ryssland som en potentiell fiende igen. Till detta kommer det stora beroende av ryska energileveranser som många europeiska länder har. Energifrågan är just nu den kanske viktigaste faktorn för förbindelserna mellan EU och Ryssland och oron avseende energiberoendet har ökat. Minskande produktion inom Europa betyder att senast år 2030 kommer upp till 75 % av EU-ländernas olja och gas att behöva importeras – ofta från länder som är instabila.¹⁴⁰ Sådana överväganden gör att vissa bedömare menar att EU i positiv anda bör fokusera sina relationer med Ryssland på de fyra områden där man har gemensamma intressen; energi där man har ett ömsesidigt beroende; integrering i det globala finansiella systemet; grannskapsområdet; och ett forum för dialog kring stora strategiskt viktiga frågor.¹⁴¹

I den Europeiska Säkerhetsstrategin från år 2003 förutsåg man inte några mellanstatliga konflikter som skulle involvera europeiska stater men den senaste tidens uppvisning av rysk nationalism (t ex avseende konflikten med Georgien) gör att sådana inte kan uteslutas. På flera punkter finns överhängande risker för att Ryssland på något sätt kan komma att kollidera med EU och den övriga västvärlden fram till år 2020. Exempelvis vill både EU och Ryssland utöva ett stort inflytande på länderna emellan sig.¹⁴² Kriget i Georgien aktualiserar också de andra s.k. frusna konflikter som finns i EU:s närområde, såsom utbrytarrepubliken Transnistrien i Moldavien, den armeniska enklaven Nagorno-Karabach i Azerbadzjan etc. Ryssland har visserligen inte motsatt sig EU:s grannskapspolitik (ENP) på samma sätt som NATO:s samarbete med dessa länder men bedöms ändå inte uppskatta att se en mer framskjuten EU-roll i sitt sk ”nära utland”.

Man antar ofta att ju mer nationalistiskt ett land blir, desto mindre benäget kommer det att vara att arbeta genom multilaterala kanaler.¹⁴³ Av de externa länderaktörerna som studeras i denna rapport, förefaller Ryssland ha ett mer direkt intresse av att utmana vad man uppfattar som ett amerikanskdominerat internationellt system än exempelvis Kina och Indien. Men även vad gäller Ryssland förutspås utvecklingen bli påverkad av ekonomisk diversifiering, en framväxande medelklass samt beroendet av utländsk teknologisk expertis och investeringar för utvecklandet av energiresurserna.¹⁴⁴ Hur skulle en rysk

¹⁴⁰ Europeiska rådet (2008) s.5.

¹⁴¹ Grant, C; Valasek, T; (2007) s.19-24.

¹⁴² Detta även om bedömare är oense om den ryska nationalismen är riktad mot den folkliga publiken hemma eller om Ryssland verkligen är villiga att konfrontera sig med väst samt om den ryska retoriken är en symbol för styrka eller svaghet. Se Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 7-8.

¹⁴³ Grant, C; Valasek, T; (2007) s.4.

¹⁴⁴ NIC (2008) s.94.

utveckling åt det ena eller det andra hållet tvinga EU att agera och utvecklas i det långa perspektivet? Kriget i Georgien ställde relationerna mellan EU och Ryssland på sin spets, och förhandlingarna om ett nytt partnerskaps- och samarbetsavtal som ska ersätta det gamla avtalet avstannade till följd av krisen.¹⁴⁵ Den 14 november 2008 hölls trots allt ett toppmöte mellan EU och Ryssland. Frankrike, Tyskland och Italien var de medlemsstater som tydligast tog ställning för att EU bör återuppta diskussionerna om ett nytt så kallat partnerskaps- och samarbetsavtal (PSA) mellan EU och Ryssland.

Även på energisidan finns ett ömsesidigt beroende; alla ryska pipelines går västerut vilket gör att Ryssland har ett behov av goda relationer med de europeiska kunderna; för att utveckla nya olje- och gasfält ute till havs etc. är Ryssland i behov av västvärldens kapital, expertis och teknologi.¹⁴⁶ Om EU till år 2010-2030 lyckats diversifiera sin energiförsörjning ökar också handlingsutrymmet gentemot Ryssland.¹⁴⁷ Även många EU-orienterade bedömare håller det för troligt att de flesta EU-medlemsstater skulle prioritera NATO före EU om Ryssland skulle hota Europa militärt.¹⁴⁸

*NATO och Ryssland*¹⁴⁹

NATO var ju den Sovjetstyrda Warszawapaktens huvudfiende under det kalla kriget, och den bild av alliansen som då etablerades i det dåvarande Ryssland har visat sig mycket långlivad. Ända sedan hösten 1993 har det i Ryssland rått politisk enighet om att utvidgningen av NATO till f d Warszawapaktsländer utgör ett hot mot ryska säkerhetsintressen. Ryska företrädare har hotat dels med att riva upp nedrustningsavtal med väst, dels med att Europa – om utvidgningen äger rum – kommer att delas av militära block som under det kalla kriget.

Med USA i spetsen har dock NATO stått fast vid utvidgningsplanerna och beslut redan 1997 att bjuda in Polen, Tjeckien och Ungern till medlemskapsförhandlingar. I april 1999 upptogs länderna som nya medlemmar. Fyra år senare kom turen till Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Slovenien. Vid det laget hade de ryska företrädarna tonat ner sitt missnöje och inga av de hot som förespeglats sattes i verket. Vid NATO:s toppmöte i Strasbourg-Kehl våren 2009 upptogs också Albanien och Kroatien i medlemskapskretsen.

Kontroversen kring de länder som från 2004 har framträtt som nya medlemskandidater, i synnerhet Ukraina och Georgien, har starkt bidragit till en

¹⁴⁵ Larsson, R; et al. (2008) s. 105. FOI-R-2563-SE.

¹⁴⁶ Grant, C; & Valasek, T; (2007) s.21

¹⁴⁷ Grant, C; & Valasek, T; (2007) s.21

¹⁴⁸ Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 8

¹⁴⁹ Det följande bygger, där inte annat anges, på Winnerstig, M; (2008).

ökad spänning mellan Ryssland och NATO. Spänningen har förstärkts av att de bilaterala relationerna mellan den största NATO-medlemmen, USA, och Ryssland samtidigt har försämrats. Så har skett trots att NATO och Ryssland tidigare gjort betydande ansträngningar för att samarbeta, bl.a inom det s.k NATO-Rysslandsrådet (NATO-Russia Council, NRC), som etablerades 2002. Detta föregicks av andra samarbetsformer som initierades 1997.

Ryssland gick formellt in i PFF redan 1994, men det dröjde ända till 2007 innan det ryska parlamentet hade ratificerat ett nödvändigt PFF-avtal med NATO, vilket illustrerar den ryska tveksamheten gentemot alliansen. Rysslands konfliktfyllda relationer med många grannländer, tex de baltiska länderna och de f.d Sovjetdominerade staterna i Öst- och Centraleuropa samt Kaukasus, har försvårat kontakterna med NATO. Den ryska konflikten med Georgien sommaren 2008 gjorde att utsikterna för goda relationer mellan NATO och Ryssland tycktes mer avlägsna än på länge. Bl.a avbröts arbetet inom NATO-Rysslandsrådet. Under den nye amerikanske presidenten Barack Obama, som vann presidentvalet i november 2008, har emellertid ett ökat amerikanskt intresse för mer samarbete med Ryssland kunnat identifieras. En central fråga som kvarstår, rör huruvida den nya amerikanska administrationen kommer att värdesätta relationerna med Ryssland högre än värnandet av de små NATO-länderna i Central- och Östeuropa.

2.2.10 Kina¹⁵⁰

“China is critically important as an actor who will be changing the global landscape ... Much of what we will do depends on the choices China makes about its future at home and abroad.”
- Hillary Clinton, amerikansk utrikesminister 2009.¹⁵¹

Att Kina är en viktig aktör i frågor alltifrån klimatförändringar och Afrika till icke-spridning och energi, är det knappast någon som ifrågasätter.¹⁵² Kina är världens folkrikaste land, har en permanent plats i FN:s säkerhetsråd och har under en längre tid uppvisat den snabbaste ekonomiska tillväxttakten av alla länder. Landet har dessutom kärnvapen.¹⁵³

Kina-kännare som den tidigare FOI-forskaren Ingolf Kiesow påpekar, att det faktum att Kina fått medlemskap i världshandelsorganisationen WTO fått många

¹⁵⁰ Genomgången av Kina bygger där inte annat anges på Kiesow, I; (2006) ”Kina i ett tjugooårsperspektiv” samt Hellström, J; (2009) ”New perspectives on China’s role in Africa – a strategic overview”. FOI.

¹⁵¹ Collins, Heidi, (2009), Clinton Cabinet Confirmation Hearing; Hillary Clinton Hearing CNN, 13 januari, 2009 citerad i Hellström, J. (2009) s.3.

¹⁵² Grant, C; Valasek, T; (2007) s.25f.

¹⁵³ Kiesow, I. (2006) ”Kina i ett tjugooårsperspektiv”.

att också hoppas på en kinesisk ”liberaliserings- och demokratiseringsvåg” som skulle kunna göra Kina till ett ”fredligt land” - dvs. mer obenäget till väpnade konflikter - och få landet att acceptera de internationellt uppsatta världspolitiska ”spelreglerna”. Kiesow konstaterar dock, att även om mycket talar för att nästa generation av Kinas ledare kan komma att tänka i mera västerländska banor, så finns det vissa tecken som gör att det knappast är välbetänkt att ”låta optimism styra den långsiktiga politiken”.¹⁵⁴

Gällande den inrikespolitiska stabiliteten i Kina framhåller forskare, att Kommunistpartiets framtida legitimitet framför allt kommer att vara beroende av om partiet kan upprätthålla stabilitet och ekonomisk tillväxt. Folkligt missnöje kopplat till korruption, arbetslöshet, avsaknad av ett socialt skyddsnät och miljöförstöring är några av de nationella problem som uppmärksammas. Dessa kan bidra till interna oroligheter i landet, liksom inkomstklyftor och klyftor mellan stad och landsbygd, samt social instabilitet kopplad till minoritetsområden i västra Kina.¹⁵⁵

Vad gäller regionen i stort hävdar Kiesow att världens ”militära tyngdpunkt” mycket snabbt flyttats mot Asien. Detta menar Kiesow är särskilt oroande då militära ”förtroendeskapande åtgärder” motsvarande dem som finns i Europa saknas, samtidigt som de religiösa och civilisatoriska skillnaderna mellan de asiatiska länderna är stora och nationalismen ökar. Särskilt oroande är att det också är där de potentiella kärnvapenkonflikterna finns. I regionen är Kina den dominerande aktören och är, liksom USA, direkt eller indirekt inblandat i samtliga potentiella konflikter. De främsta brännpunkterna finns i vad som kallas ”den farliga bågen” – Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, Kashmir, Nordkorea och slutligen, Taiwan.¹⁵⁶

Gällande Kinas roll som framtida strategisk aktör har också landets snabba framfart som en politisk, strategisk och ekonomisk aktör i Afrika påkallat stort intresse från den internationella gemenskapen. Tre skäl till Kinas engagemang i Afrika brukar nämnas; viljan att säkra tillgången till naturresurser (inte minst olja¹⁵⁷) samt Afrika som marknad för kinesisk export; strävan efter att öka Kinas makt och inflytande i världen som ledare för utvecklingsländerna och, sist men inte minst, tävlan med Taiwan om diplomatiskt erkännande från de afrikanska staterna.¹⁵⁸ Medan vissa bedömare hävdar att de ökade kinesiska investeringarna och handelsintresset i Afrika är en potentiell källa till konflikter, särskilt mellan

¹⁵⁴ Kiesow, I; (2006).

¹⁵⁵ Se Kiesow, I; (2006), Grant, C ; Valasek, T; (2007) s.25. m.fl.

¹⁵⁶ Kiesow, I; (2006)

¹⁵⁷ Samtidigt är det värt att notera att Afrika endast täcker 3 % av Kinas totala energibehov och att 85 % av Kinas oljeimport från Afrika kommer från Angola, Ekvatorialguinea, Nigeria, DR Kongo och Sudan. Hellström, J; (2009) s.16.

¹⁵⁸ Tal av Claudia E. Anyaso, Amerikanska Department of State and the Bureau of African Affairs. Tillgängligt online: <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2008/111598.htm> [2009-01-20]

USA och Kina, menar dock andra att denna oro är starkt överdriven. En nyligen genomförd FOI-studie visar att även om Kina har betydligt större intressen på den Afrikanska kontinenten idag än för några år sedan som man kan ha ett intresse av att skydda så är dessa fortfarande väldigt små i relativa termer.¹⁵⁹ Det brukar också uppmärksammas att det är viktigt att se det ökade intresset för Afrika som globalt och inte bara något som Kina är intresserade av.¹⁶⁰

Mot denna bakgrund har det på motsatt sätt argumenterats för att Kina, på grund av den snabba uppgången i kinesiska investeringar och handel med Afrika, blivit mer beroende av stabilitet på den afrikanska kontinenten. Kinesiska intressen i Afrika blir exempelvis regelbundet föremål för hot och våld och allteftersom Kina ökar sin närvaro i Afrika tvingas landet följaktligen också hantera de hot och utmaningar som hotar dess intressen på kontinenten.¹⁶¹ Många hävdar exempelvis att det är just därför $\frac{3}{4}$ av de kinesiska trupperna inom ramen för FN:s fredsbevarande operationer är stationerade i just Afrika. Det hävdas vidare att Kinas nyliga beslut att med sin flotta bekämpa pirater i Somalia, utöver att de skyddar kinesiska handelsfartyg, också kan tolkas som ett bevis för Kinas strategiska roll i Afrika och en önskan att marknadsföra sig själv som en globalt ansvarstagande aktör. Kina som en ”fredlig uppstickare” är också ett uttryck som på senare tid myntats och framförts av det kinesiska styret, för att försöka förmedla för omvärlden att Kina inte skall ses som en militärstrategisk ”rival”.¹⁶²

Vad gäller Kinas relationer till västvärlden och framförallt EU och USA, drar FOI-forskaren Jerker Hellström slutsatsen att Kina kan tjäna på att fördjupa dialogen med EU och USA gällande just Afrika. Ökad transparens gällande den kinesiska militära styrkan och dess motiv för att engagera sig i Afrika skulle också bidra till att lätta på spänningarna till USA och EU.¹⁶³ En potentiell källa till konflikt vad gäller Afrika i stort är dock det faktum att medan Kina håller hårt på ”icke-interveneringsprincipen” och är motvilligt till att involvera sig i vad man betraktar som ”politiskt känsliga frågor” handlar EU:s Afrikastrategi om att

¹⁵⁹ Även om andelen kinesiska direktinvesteringar (FDI) till Afrika stiger är de fortfarande betydligt mindre än t.ex. vad Kina investerar i Asien och Latinamerika och också betydligt mindre än EU respektive USA investerar på kontinenten. Samma sak gäller för handeln med Afrika där både USA och EU kommer före (Kinas handel med Afrika motsvarar dessutom bara 4 % av Kinas totala utrikeshandel). Den kinesiska handeln och investeringarna är koncentrerade till några få nyckelländer, nämligen de länder som exporterar olja och mineraler så som Angola och Sudan. Se Hellström, J; (2009).

¹⁶⁰ Utöver EU och USA har även ”BRIC-nationerna”, ett namn för de snabbt industrialiserade länderna Brasilien, Ryssland, Indien och Kina, intressen i Afrika. Tal av Claudia E. Anyaso, Amerikanska Department of State and the Bureau of African Affairs. Tillgängligt online: <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2008/111598.htm> [2009-01-20]

¹⁶¹ År 2002 lanserade Kina sin ”go abroad-policy” ägnad att uppmuntra och hjälpa kinesiska företag att investera utomlands.

¹⁶² Hellström, J. (2009)

¹⁶³ Hellström, J (2009)

förändra styrelseskicken genom att just ställa krav på demokratiska reformer, respekt för de mänskliga rättigheterna osv.¹⁶⁴

Gällande Kinas framtida relationer med omvärlden menar Kiesow att det viktigaste är att följa hur Kinas förhållande till USA, Taiwan och Japan utvecklas. Huvudfrågorna rent säkerhetspolitiskt är USA:s militära närvaro i västra Stilla havet och att Kina vill kontrollera Taiwan (något som både USA och Japan är emot då det skulle innebära att Kina får makt och kontroll över sjövägarna i regionen). Kiesow menar att det framförallt är det emotionella elementet i att demokratifrågan direkt berör Taiwans framtida status som gör händelseutvecklingen nyckfull. Samtidigt så konstateras att USA och Kina, till följd av globaliseringen, lever i en omfattande ekonomisk "symbios" med varandra och att ett krig mellan dem inte skulle vara rationellt. Återigen, å andra sidan känner USA sin dominans över västra Stilla havet hotad av Kinas satsningar på moderna krigsföringsmetoder och investeringar i nya vapensystem.¹⁶⁵ Sammanfattningsvis har det konstaterats att Kina har accepterat de internationella spelreglerna i högre grad än tidigare, men att landet också satsar mer resurser på militär modernisering. Och det är särskilt moderniseringen av det kinesiska försvaret i kombination med det hemlighetsmakeri som ofta omgärdar detta som oroar omvärlden. I rapporten konstateras vidare att Kina kommer att fortsätta att satsa på rymdteknik och förvarningsteknik för att säkra sina kärnvapens trovärdighet och överlevnadsförmåga samt skapa handlingsfrihet om utvecklingen går mot en militarisering av rymden. Det uppmärksammas vidare att brist på olja kan skapa friktioner både med grannländer och med USA. Vad som är ännu allvarigare är kombinationen av ökad nationalism i Kina, Taiwan och Japan vilket är ett hot mot stabiliteten i regionen i stort. Sammantaget kan Kina i ett längre tidsperspektiv befaras utvecklas i en för omvärlden negativ riktning.¹⁶⁶

Kiesow sammanfattar följande områden som viktiga att följa för att kunna säga något om Kina i ett tjugooårsperspektiv: hur länge den ekonomiska tillväxten håller i sig och om man hittar lösningar på de sociala problem som finns; om de ökade kontakterna med omvärlden leder till demokrati och om den kommer att påverka kineserna i en mindre nationalistisk riktning; om Kina kan lösa sina råvarubehov utan att kollidera med övriga länder; huruvida satsningen på militära resurser ska betraktas som övergående eller inte; samt om landet förmår lösa sina tvister med USA och Japan.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Hellström, J. (2009)

¹⁶⁵ Kiesow, I; (2006)

¹⁶⁶ Kiesow, I; (2006)

¹⁶⁷ Kiesow, I; (2006)

EU och Kina

EU:s vapenembargo mot Kina och EU:s inställning till demokratin i Taiwan är de frågor som kan tänkas forma relationen mellan USA och EU gällande Kina. USA, som gärna vill se EU:s stöd för Taiwan ta mer konkreta uttryck, ställs här mot Kina som reagerar på varje insinuation om att EU tänker sluta upp bakom den amerikanska positionen. Detta kan innebära att EU kommer att behöva ta ställning till ett eventuellt amerikanskt önskemål om samverkan i Asien. En sannolik utveckling är att EU aktivt kommer att försöka påverka Kina i demokratisk riktning, med tanke på vikten av Kinas framtida inställning till sin omvärld. Ett demokratiskt Kina kan antas ha bättre relationer med andra demokratiska länder. Från kinesiskt håll är det tänkbart att politiken skulle läggas om ytterligare för att garantera bättre villkor för kinesiska företag utomlands och då är det också tänkbart att förutsättningar skapas för nära och vänskapliga förbindelser med EU och USA.¹⁶⁸

NATO och Kina

NATO har i dagsläget inga direkta relationer med Kina. Det finns dock två områden som kan ha betydelse för NATO:s intresse för Kina – och tvärtom. Det första rör idéerna om att NATO skulle få en krets av nära associerade länder (bl.a. Australien, Japan och Sydkorea). Givet de känsliga relationerna mellan Kina och Japan kan en sådan utveckling få ett visst genomslag i termer av sämre relationer mellan Kina och NATO. Det andra området rör USA, som den ledande NATO-staten; USA har en stor del av sin utlandstrupp i Asien och bedriver mycket handel i området. USA:s ekonomi är starkt beroende av att de asiatiska ekonomierna fungerar väl, något som bland annat beror på hur väl tillförseln av energiråvaror och andra råvaror fungerar. USA vill därför skydda sjövägarna från Mellanöstern till Asien och se till att utvinningen av olja i Gulfen fungerar. Man har också anledning till att vilja ingripa mot terrorism och kärnvapenspridning i området. Taiwan-frågan kan blossa upp till en militär konflikt mellan Kina och USA, vilket utan tvekan också skulle ha stor påverkan på NATO-länderna generellt.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Kiesow, I; (2006)

¹⁶⁹ Grant, C; & Valasek, T; (2007) s.25ff.

3 EU SOM STRATEGISK AKTÖR PÅ 20 ÅRS SIKT: FYRA MÖJLIGA UTVECKLINGSLINJER

... ”mer kompetenta, mer konsekventa och mer aktiva”?

I rapporten om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi konstateras att Europeiska unionen bär ett större ansvar än någonsin under sin historia.¹⁷⁰ I rapporten fastslås vidare att EU har gjort betydande framsteg under de senaste fem åren men att unionen behöver bli ”mer kompetent”, ”mer konsekvent” och ”mer aktiv” för att tillvarata sin fulla potential.¹⁷¹ Hur ser då förutsättningarna ut för EU att forma en enhetlig utrikespolitik och uppträda som en enhetlig säkerhetspolitisk aktör i världen? Ovan har ett antal påverkansfaktorer i form av centrala aktörer och teman belysts vilka tros vara av avgörande betydelse för att vilket håll EU utvecklas på 20-25 års sikt. I detta kapitel diskuteras fyra scenarier om hur EU kan tänkas utvecklas i ett framtidsperspektiv utifrån de trender som dragits upp i föregående kapitel. Under varje scenario lyfts med andra ord de utpekade faktorerna upp och ett resonemang förs om deras möjliga påverkan på respektive utvecklingslinje. Kapitlet inleds med en kort introduktion till EU som säkerhetspolitisk aktör till dags dato.

3.1 EU som strategisk aktör idag

Jugoslaviens sammanbrott och de krig som följde år 1991-1994, och som EU inte lyckades förhindra, ledde till att EU skapade en egen krishanteringsförmåga. En av de första ”milstolparna” som brukar omnämnas vid genomgångar av ESFP:s framväxt är då de s.k. Petersbergsuppgifterna¹⁷² kom till och skrevs in i Amsterdamfördraget (1999). I Köln år 1999 lanserades därefter ESFP formellt och medlemsstaterna enades om målsättningen att utveckla en militär och civil krishanteringsförmåga. Samma år, fast denna gång i Helsingfors, antogs ett konkret kapacitetsmål för den militära sidan: medlemsstaterna förband sig att bygga upp en styrka på 60 000 man, som skulle kunna sättas in inom 60 dagar

¹⁷⁰ Europeiska rådet (2008)

¹⁷¹ Europeiska rådet (2008) s.2.

¹⁷² Dessa innefattar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.

och vara i fält i minst ett år. Också på den civila sidan sattes en liknande typ av ”kapacitetsmål” vid rådets möte i Santa Maria de Feira (Portugal) år 2000. Dessa två ”förmågeutvecklingar” ställde, som en naturlig följd, också krav på besluts- och planeringsforum och från början av millennieskiftet utvecklades följaktligen kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), militärkommittén (EUMC) samt EU:s militära stab (EUMS) på den militära sidan och Civilkommittén (CIVKOM) på den civila. Vid Laeken-toppmötet, året efter, bedömdes EU:s krishanteringsförmåga handlingsduglig och polismissionen EUPM (European Union Police Mission) i Bosnien och Hercegovina lanserades som EU:s första krishanteringsinsats den 1 januari 2003.¹⁷³

År 2009 firar den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens sitt 10-årsjubileum. Sedan den första fredsbevarande operationen har EU genomfört eller lanserat runt 20 ESFP-missioner.¹⁷⁴ En slutsats som dragits avseende dessa är att de alla har varit behövda men småskaliga till sin karaktär.¹⁷⁵ Kritiker har av denna anledning beskrivit EU:s insatser som ”luxury indulgences” och argumenterat för att de ”varken varit centrala för Europas säkerhet eller tillräckliga för att lösa problemen i krisområdena”.¹⁷⁶ Nick Witney, den brittiske förste chefen för EDA, är en annan kritiker som menar att det mål som visualiserades i den europeiska säkerhetsstrategin från 2003 - att Europa skulle bli ”mer aktivt”, ”mer kompetent” och ”mer konsekvent” - är mycket långt från att realiseras: även om EU år 2006 visserligen stod för en fjärdedel av de globala försvarsutgifterna har dessa enligt honom felaktigt spenderats på ”kallakrigstids materiel”. Utöver dessa felsatsningar menar han att duplicering gjort att investeringarna har gett ännu mindre utdelning. Utöver att EU lider brist på militära kapaciteter samt brist

¹⁷³ Hagström Frisell, Utterström (2008) ”Lissabonfördraget – från ESFP till GSFP” samt ”Pågående och avslutade ESFP-insatser” tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/9383/a/86357> [2009-01-06]

¹⁷⁴ *Pågående insatser*: EUPM (European Union Police Mission) i Bosnien och Hercegovina 2003; EU:s militära insats EUFOR-Althea (European Union Force) i Bosnien och Hercegovina 2004; EU:s rådgivningsgrupp för säkerhetssektorreform i DR Kongo (EUSEC DR Congo); EU:s insats till stöd för AU:s insats i Sudan/Darfur (AMIS II) 2005; rättsstatsinsatsen EUJUST LEX i Irak (2005); rådgivande polisinsats i de palestinska områdena (EUPOL COPPS) 2005; Gränsövervakningsinsatsen i Gaza (EU BAM Rafah) 2005; Gränsövervakningsinsatsen EU BAM Moldova (Border Assistance Mission) i Moldavien/Ukraina 2005; Polisinsatsen EUPOL AFGHANISTAN (European Union Police Mission in Afghanistan) 2007; Säkerhetssektorsreform i DR Kongo (EUPOL RD KONGO) 2007; Säkerhetssektorsreform Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) 2008; (EU NAVFOR Somalia) 2008. *Avslutade insatser*: Operation Artemis i DR. Kongo 2003; Operation Concordia i Makedonien 2003; Rättsstatsinsatsen EU JUST Themis i Georgien 2004; EU:s polisinsats EUPOL PROXIMA i Makedonien 2003; Den rådgivande polisinsatsen i Makedonien EUPAT (EU Police Assistance Team) 2005; EU-stöd för valprocessen i DR Kongo (EUFOR RD CONGO); Observatörsinsatsen AMM (Aceh Monitoring Mission) i Aceh, Indonesien 2005; och den rådgivande polisinsatsen i DR Kongo (EUPOL KINSHASA) 2005. Läs mer under ”Pågående och avslutade ESFP-insatser” tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/9383/a/86357> [2009-01-06]

¹⁷⁵ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s.1

¹⁷⁶ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 13

på frivilliga lyfter Witney vidare fram att EU inte har tillgång till något eget operativt högkvarter, utan får förlita sig på sju olika högkvarter i Europa, vilket leder till byråkratiska problem och förseningar. EU kritiserar också för att inte ha någon strategi eller "grand plan" för varför man gör det ena och inte det andra. Den europeiska säkerhetsstrategin, i den mån det vore ett fungerande dokument, borde kunna ge ledtrådar till varför fem av EU:s 20 missioner har ägt rum i DR Kongo förklara - men saknar helt sådana.¹⁷⁷ En annan kritik riktar sig mot Athena-mekanismen - en mekanism för gemensam finansiering som antogs 2004 men som, till dags dato, använts till mindre än 10 % av de extra kostnaderna för operationer. Witney anklagar vidare EU-gemenskapen för att lida av "kollektiv minnesförlust" - dvs. att man brister i förmågan att lära av svagheter i en operation och applicera dessa "lessons learned" på nästa operation. T.ex. har behovet av strategisk transportkapacitet och kommunikation ignorerats många gånger. Detta är dock en brist som inte bara EU lider av utan även NATO och många medlemsländer.¹⁷⁸ Efter denna kritik föreslår Witney följande medicin för ESFP: (1) utvecklandet av en strategi för EU-interventioner; (2) en ökning av antalet stand-by styrkor; (3) skapandet av en civil motsvarighet ("EuroAid") till EU:s Battle Groups; (4) att EDA får ett större mandat att tjäna som "match-maker" för att främja samarbete samt utmana medlemslänternas försvarsutgiftsprioriteringar;¹⁷⁹ (5) mer gemensam finansiering och rättvisare nationella arrangemang för kostnadsfördelning; (6) etablerandet av ett civil-militärt högkvarter; och (7) inrättandet av en "lessons learned-grupp" med uppgift att "sanningsenligt utvärdera hur operationer har fungerat".¹⁸⁰

EU har ännu inte genomfört någon militär insats i samma skala som NATO-operationen ISAF i Afghanistan eller FN-missionen i DR Kongo.¹⁸¹ Bedömare som Keohane och Valasek poängterar att även om EU antar att man inte behöver genomföra militära operationer av den storleken och karaktären i framtiden heller, är ett sådant antagande riskfyllt av minst två skäl. Det ena är att världen mycket väl kan stå inför svårare problem år 2020 då hoten identifierade i den Europeiska Säkerhetsstrategin från år 2003 fortfarande inte är lösta.¹⁸² Det andra skälet, menar dessa bedömare, är att det är mycket troligt att EU kommer att behöva ta på sig en stor del av den rollen som USA tidigare spelat i och kring Europa. De kostsamma krigen i Irak och Afghanistan kan medföra att USA

¹⁷⁷ Witney, N (2008) s.7

¹⁷⁸ Witney, N (2008)

¹⁷⁹ Witney, N (2008) s.6

¹⁸⁰ Witney, N (2008) s. 8-9

¹⁸¹ Fem av 20 operationer har bestått av en personalstyrka på mer än 1000 och nio har involverat mindre än 100 personal sammanlagt. Witney, N (2008) s.7

¹⁸² Exempelvis har risken för spridning av massförstörelsevapen antagligen ökat år 2020, likaså behovet av humanitära interventioner. Risken för etniskt motiverade konflikter är fortsatt hög, klimatförändringarna och energisäkerhetsproblemet har blivit än mer aktuellt och faran kopplad till rysk nationalism har återuppstått.

sannolikt inte blir lika villigt att ta på sig nya militära uppgifter i ett kort och medellångt perspektiv – särskilt inte i och kring Europa. De framtida amerikanska prioriteringarna, antar Keohane och Valasek, ligger snarare i Asien och Mellanöstern.¹⁸³

Nedan tecknas fyra scenarier avseende EU:s framtida utveckling. Scenarioframställningen bygger på en tidigare FOI-rapport, med samma övergripande ansats som föreliggande rapport, skriven 2005 (Oredsson, M; "EU som krishanteringsaktör på 20 års sikt"). Samtliga dessa scenarier har dock byggts på och uppdaterats enligt den utveckling som förevarit.

3.2 EU utvecklas i riktning mot en federation med en stark gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Denna första utvecklingslinje, som kan sägas representera den ena ytterligheten, kännetecknas av djup försvarspolitisk integration, en EU-gemensam insatsorganisation och starka EU-institutioner. För att få en bättre beslutskraft och större samordning i de instrument som används sker beslutsfattandet i allt högre grad genom kvalificerad majoritet även om medlemsstaterna har kvar vetorätt på vissa områden. EU har i detta scenario utvecklats till en trovärdig, militärt stark och självständig aktör. Den tydliga integrationen tar sig bland annat uttryck i form av gemensamma satsningar på civilt och militärt försvar och gemensamma utbildningar i en gemensam insatsorganisation innefattande ett autonomt högkvarter. I detta scenario är även en gemensam försvarsmarknad¹⁸⁴ etablerad. Ett s.k. "säkerhetsforum", med Partnerskap för fred som förebild, gör att EU:s grannstater utanför Europa kan delta i de gemensamma strukturerna för krishantering. EU kommunicerar med övriga världen framförallt genom den europeiska utrikesministern/höge representanten. I detta scenario har man inte

¹⁸³ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 2

¹⁸⁴ I dagsläget är försvarsmateriel pga. känsligheten undantaget den gemensamma marknaden och då medlemsstater tenderar att föredra att gynna sina nationella tillhandahållare av försvarsmateriel medför det att europeiskproducerade vapen blir mycket dyrare. Sedan 2006 har EDA verkat för att öppna upp den europeiska försvarsmarknaden framförallt genom att EU:s medlemsstater ska ansluta sig till en frivillig "code of conduct" och öppna upp för utländska kontrakterare att komma in med anbud då det handlar om försvarskontrakt värda över 1 miljon euro. Se Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 36

bara lyckats skapa "ett Europa" utan även fått medborgarna att i första hand se sig som européer.¹⁸⁵

I vilken typ av insatser och var kommer EU att engagera sig?

Med EU som federation och militär stormakt följer också fler valmöjligheter och manöverutrymmet kommer att öka gällande vilken *typ* av insatser och *var* man vill engagera sig. Idag deltar de flesta EU-länder i FN- och NATO-operationer, och bidrar med mer personal och pengar till NATO än ESFP.¹⁸⁶ I detta scenario har dock detta läge förändrats och utvecklingen har gått mot fler gemensamma insatser snarare än nationella. Vad de gemensamma beträffar är trenden fler EU-missioner än NATO-missioner. I detta scenario antas att EU måste engagera sig i dels sitt eget territoriella försvar men också internationella operationer varhelst i världen. EU:s ambitioner och möjligheter att ta på sig komplexa militära uppgifter har också vuxit efterhand och nya typer av insatser tar form.

EU-kommissionen har slagit fast att EU år 2020 kommer att importera minst 70 % av den olja och gas man konsumerar, och att det även då kommer att vara Ryssland, Nord- och Västafrika samt Mellanöstern som är de främsta leverantörerna.¹⁸⁷ Ur perspektivet "*the geopolitics of energy*" kan EU ställas inför flera situationer där man måste gå in för att skydda sina energileveranser. Detta kan generera behov av en ny typ av insatser. Nigerias och Algeriets olje- respektive gasfält attackeras exempelvis redan nu regelbundet av olika rebellgrupper i syfte att störa energiproduktionen och -leveranserna. Keohane och Valasek framhåller dock att sannolikheten för att EU skulle anklagas för att byta "olja mot blod" skulle medföra att medlemsstaterna drar sig för att skicka trupper och snarare skulle fokusera på att stärka de lokala säkerhetsstyrkorna.¹⁸⁸

Ett annat liknande exempel på nya typer av insatser är den marina operationen Atalanta utanför Somalias kust. Enligt vissa bedömare är denna insats ett tecken för att EU kommer att agera med krafttag när något så vitalt för unionen som handeln är hotad.¹⁸⁹

Eftersom EU:s eventuella fortsatta utvidgning medför att EU:s gränser förflyttas närmare instabila länder som Georgien, Vitryssland och Moldavien antas det mer eller mindre tvinga EU att engagera sig mer i länder i närområdet.¹⁹⁰ Även Afrika antas fortsatt vara intressant för insatser pga. de stora handelsvolymerna, brittiska och franska intressen, att det är därifrån många migranter kommer osv. men också sett till USA:s, Rysslands, Kinas och Indiens intressen och närvaro på

¹⁸⁵ Oredsson, M (2005) s. 17-19

¹⁸⁶ Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 6-7

¹⁸⁷ Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 11

¹⁸⁸ Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 11

¹⁸⁹ Intervjuuppgifter Washington DC, november 2008.

¹⁹⁰ Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 6

kontinenten. EU:s engagemang i Afrika kommer dock också att bero på vad medlemsstaterna inom EU-federationen bedömer som acceptabelt i termer av mänskliga förluster bland sina stridande förband samt kostnadsaspekten.

Något som bör uppmärksammas under detta scenario är att försvarspolitik brukar vara särskilt svår att förändra eftersom den politiska viljan ständigt kolliderar med, inte minst ekonomiska överväganden.¹⁹¹ Prognoser har också lyft fram att de demografiska utmaningarna Europa står inför kommer att medföra att urvalet av soldater kommer att vara mindre och det kommer att uppstå ökade kostnader för IT-kunniga soldater. Europas arméer kommer sannolikt vidare att bestå av fler kvinnor, etniska minoriteter, lingvister etc.¹⁹² Eftersom det förefaller otroligt att vi kommer att se höjda anslag till försvaret hos någon medlemsstat av dignitet är det också rimligt att anta att EU som strategisk aktör i detta scenario kommer att kräva att EU:s medlemsstater fortsätter att specialisera sig på olika uppgifter medan viss utrustning som transportkapacitet och kommunikationssatelliter kommer att vara gemensamt ägda.¹⁹³

*

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Vilka förutsättningar måste då vara uppfyllda för att detta scenario ska vara den verklighet vi lever med om 20-25 år?

Den *externa* påverkansfaktor vilken skulle kunna tjäna som den främsta drivkraften för framväxten av ett federalt EU skulle, utöver det faktum att världen står inför komplexa säkerhetspolitiska problem som måste hanteras av medlemsstaterna gemensamt, kunna vara en nedgång i det amerikanska intresset att sörja för europeisk säkerhet i kombination med ett amerikanskt stöd för ett starkt ESFP. Bedömare som Keohane och Valasek framhåller det exempelvis som mycket troligt att EU kommer att behöva ta på sig en stor del av den roll som USA tidigare spelat i Europa och dess närområde då de kostsamma krigen i Irak och Afghanistan medfört att USA i ett kort och medellångt perspektiv sannolikt inte kommer att kunna, eller vara lika villiga, att ta på sig nya militära uppgifter. De amerikanska prioriteringarna tror man kommer att ligga i Asien

¹⁹¹ Witney, N (2008) s. 9

¹⁹² Keohane, D; & Valasek, T; (2008) s. 31-32

¹⁹³ En viss specialisering förekommer redan i och med att tjeckerna specialiserat sig på CBRN, esterna på cyberkrigföring, Danmark har signalerat att man för en intern diskussion om att kassera sitt flygvapen för att investera mer i land- och sjöstridskrafter osv. Se Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 30, 32.

och Mellanöstern.¹⁹⁴ Hur sannolikt är det då att USA tappar intresset för Europa? Utöver denna rent ekonomiska faktor, torde ett amerikanskt ointresse för Europas säkerhet framförallt kräva att Ryssland saknar både vilja och förmåga att hota någon europeisk stat. Detta gäller såväl användandet av militära styrkor, energi som maktmedel och nyttjandet av ryska minoriteter i andra länder.

På samma sätt som ett *svagt* Ryssland kan leda till ett amerikanskt ointresse att sörja för Europas säkerhet och därmed, indirekt, ett tryck för EU att utvecklas i federal riktning kan ett *starkt* Ryssland påverka unionen i samma riktning: ett nära till hands och illustrativt exempel skulle kunna vara att geopolitiskt betingade konflikter, liknande Georgienkrisen hösten 2008, medför att de politiska ledarna inom EU blir alltmer benägna att sluta sig tätare samman och att trycket i riktning mot intern solidaritet och sammanhållning därmed påtagligt ökar. Vid en tillbakablick är dessutom en slutsats som kan dras att utvecklingen av samarbetet inom EU i hög grad har påverkats av de kriser som har drabbat unionen. Det är alltså möjligt att händelser liknande kriget i Georgien kan tjäna som den yttre chock som leder till en ökad vilja att förstärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.¹⁹⁵ För att sammanfatta argumenterar vi med andra ord för att två helt motsatta förutsättningar – ett svagt respektive ett starkt Ryssland – kan leda till samma scenario, nämligen att EU utvecklas i riktning mot en federation.

Av de granskade temata förefaller varken *migration* eller *terrorism* utgöra någon påverkansfaktor av betydelse för om EU kommer att utvecklas i riktning mot en federation eller ej. Trender på migrations- och terrorismområdet kan dock antas påverka karaktären på samarbetet i stort och inte minst typen av insatser och områden som blir aktuella för ESFP-operationer. Samtliga här studerade långsiktiga prognoser drar slutsatsen att terrorism som konfliktmetod sannolikt kommer att överleva och i den franska vitboken från juni 2008 fördes terrorism och spridning av massförstörelsevapen fram som den främsta hotbilden. Om detta fortsatt kommer att gälla är det rimligt att anta att ett särskilt fokus kommer att läggas på underrättelseverksamhet. Mot bakgrund av att terroristexperter förutspår att Mellanöstern, Pakistan och Afghanistan fortsatt kommer att vara de största maktcentra för terrorism förefaller dessa vara de geografiska zoner som kommer att åtnjuta mest intresse i detta avseende. Om utvecklingen går mot att terrorgrupper blir alltmer integrerade med kriminella organisationer och köpkraften hos terroristgrupperna ökar är det vidare rimligt att anta att det kommer att ställas än högre krav på att EU samordnar utrikes-, handels- och biståndsinsatser.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 2

¹⁹⁵ Larsson, R; et al. (2008) s. 106.

¹⁹⁶ NIC (2008)

Huruvida framväxten av *Kina* och *Indien* som strategiska aktörer kommer att påverka EU i endera riktningen är svårt att säga. Mer troligt är att dessa två aktörers engagemang i exempelvis Afrika indirekt kommer att påverka *var* EU engagerar sig och genomför insatser. De flesta experter hävdar dock att "up-rising powers", som Indien och Kina, kommer att vara upptagna av de utmaningar globaliseringen och skiftande globala allianser medför - inte minst på hemmaplan - och därmed inte kan räknas ta över "ansvaret för Afrika" i termer av att vid behov skicka fredsbevarande styrkor. En omprioritering av EU-närvaron i Afrika torde med andra ord inte vara aktuellt inom den granskade perioden.¹⁹⁷

För detta scenario identifierades en nedgång i det amerikanska intresset att engagera sig i Europa som en av de främsta påverkansfaktorerna för utvecklingen mot ett federalt EU. Detta skulle i sin tur grunda sig i antingen finansiella problem eller ett obetydligt ryskt hot (eller en kombination av båda).

En annan betydande "pushfaktor" skulle i sin tur vara att ett ryskt hot eller andra geopolitiskt betingade konflikter påverkar EU:s medlemsstater att sluta sig samman än mer. Detta bedöms i dagsläget avlägset. För det första förefaller det osannolikt att NATO, även i ett läge där USA:s intresse för Europa minskat, inte skulle hantera ett ryskt hot mot något EU-land då 21 av 27 EU-länder redan idag är med i NATO. För det andra förefaller det mindre troligt att EU-länderna skulle samla sig mot ett Ryssland som yttre hot, eftersom EU-länderna redan idag har stora svårigheter att enas kring Rysslandspolitiken. Opinionsundersökningar i Financial Times direkt efter Georgienkrisen har dessutom visat att befolkningen i stora länder som Tyskland och Italien inte skulle vara beredda att ställa upp trupp i händelse av ett ryskt angrepp mot någon baltstat. Till detta tillkommer att EU:s medlemsstater har väldigt olika beroenden gentemot Ryssland exempelvis i termer av energiberoende.

Det är samtidigt viktigt att understryka att externa aktörers agerande och politik långt ifrån är de enda faktorerna som kommer att styra utvecklingen av EU som framtida strategisk aktör. Utöver dessa yttre påverkansfaktorer förutsätter detta scenario också att de flesta medlemsstater delar visionen om ett federalt EU och då inte minst att länder som Frankrike och Storbritannien har EU som sin främsta prioritet. I dagsläget är det inte realistiskt. Till och med Frankrike, som ständigt betonar EU, är kritiskt till så långtgående överstatlighet som ett överstatligt försvar eller ett EU som utvecklas till en superstat. Utvecklingen mot en federation kräver också ett brittiskt intresse av att fördjupa samarbetet. Det är om möjligt ännu mindre troligt och ännu mer avlägset blir detta scenario om EU-kritiska Tories får makten i Storbritannien i nästa val under 2009/2010.

¹⁹⁷ NIC (2008)

För att sammanfatta förefaller det i dagsläget alltså mycket långsökt att EU skulle överta ansvaret för försvaret från medlemsstaterna - dels pga. suveränitetsproblematiken, dels pga. att många anser NATO vara en bättre organisation för försvar. Även om ett gemensamt försvar av hemlandet känns långt borta är det dock även där tänkbart att vissa funktioner kan bli gemensamma (satellitövervakning, kontroll av luftrum, vattenvägar etc.).

3.3 EU status quo...men lite starkare

I det andra scenariot bibehålls status quo och EU fungerar i stort sett på samma sätt som det gör anno 2009. För varje år som gått har EU växt ihop mer och mer. Även om EU fortfarande består av suveräna nationalstater har röstningsreglerna tippat lite till förmån för fler och fler överstatliga inslag. Till följd av en insikt om att en inre politisk enighet ger EU en ökad yttre diplomatisk styrka har medlemsstaterna i detta scenario för det mesta inga svårigheter att komma fram till gemensamma slutsatser. För att undvika situationer där några få medlemsstater bromsar upp de länder som vill föra EU-samarbetet vidare på olika områden har man dock i ökad utsträckning accepterat ett EU med olika hastigheter. I detta scenario är ledordet differentiering, dvs. att några stater tar integrationen vidare och de övriga medlemsstaterna erbjuds att följa närhelst de känner sig redo eller uppfyller de eventuella åtaganden som är förknippade med just det specifika samarbetet. I korta drag handlar det om att de medlemsstater som strävar efter fördjupad politisk integration och vill se EU som en stormakt går framåt och de som är nöjda med EU som en gemensam marknad står kvar. Detta är en lösning som visat sig fungera när det gällde den monetära unionen varför det inte alls är otänkbart att samma princip även skulle kunna appliceras på det militära samarbetet. Förslaget om ett permanent strukturerat samarbete (PSS)¹⁹⁸ är idag ett tydligt tecken på att utvecklingen går åt detta håll. I dagsläget är det fortfarande oklart om PSS kommer att bestå av en definierad kärna av länder eller, om det i enlighet med Witneys förslag, ska bestå av olika ringar av samarbete. Om det blir olika ringar av samarbete är det rimligt att anta att de grupper av stater som ingår i de olika PSS kommer att få ett avgörande inflytande över utvecklingen och utnyttjandet av ESFP.

Ett rimligt antagande är då att Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien och Polen fortsatt är ”de sex stora” vilka oftast, i en eller annan konstellation, bildar det strukturerade samarbetets inre kärna. För att resultatet av denna form av olika ringar av samarbete ska förbli trovärdigt och kunna tjäna EU:s övergripande politiska mål att spela en ledande roll som strategisk aktör

¹⁹⁸ För mer om Permanent Strukturerat Samarbete (PSS), se Hagström Frisell, E & Utterström, A (2008).

kräver detta scenario att antalet undantag, uppmjukningar och medlemsländer som står utanför olika samarbeten inte blir för många.

I vilken typ av insatser och var kommer EU att engagera sig?

I detta scenario samexisterar EU och NATO och är två komplementära aktörer. Vad gäller den militära förmågan har framsteg på kapacitetssidan medfört att EU i stort sett kan välja mellan att agera på egen hand eller tillsammans med NATO. EDA har haft en central roll i arbetet med att driva på försvarsintegrationen. Berlin-plus-överenskommelsen mellan EU och NATO är inte längre en praktisk förutsättning för ESFP-insatser men väl en betydelsefull politisk sådan. NATO koncentrerar sig främst på det kollektiva försvaret samtidigt som EU har en fullgod förmåga och inte enbart tjänar som "NATO:s civila arm". Ingen formell ansvarsuppdelning finns mellan de två organisationerna men väl en informell.

EU:s allt större ansvar på världsarenan och ekonomiska realiter och begränsade försvarsbudgetar driver på ett fördjupat samarbete mellan en kärna av stater. Permanent strukturerade samarbeten och ringar av olika medlemsstater som samarbetar på olika områden blir allt mer vanligt: detta kan också ta sig uttryck i att exempelvis en grupp av stater som har ett högt migrationstryck lanserar en gemensam ESFP-insats för att stävja migrationen i Medelhavsområdet. De grupper av stater som ingår i samtliga PSS kommer att få ett avgörande inflytande över utvecklingen och utnyttjandet av ESFP varvid Frankrike även fortsatt torde räknas som en särskilt drivande aktör.

I detta scenario är EU:s krishanteringsförmåga framförallt inriktad på att hantera kriser utanför unionens gränser. NATO är främst engagerat i sin traditionella uppgift: territorialförsvar av USA och Europa. I detta scenario finns visserligen USA och NATO men EU:s fördelar med sin mångfald av instrument övertrumfar i många fall NATO varför de gemensamma insatserna tenderar att vara fler EU-än NATO-missioner. EU kan också ha inriktat sig på mer avancerade insatser (flygunderstöd, lägesinformation etc.). Geografiskt torde det vara närområdet och Afrika som är prioriterat.

*

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Vilka förutsättningar måste vara uppfyllda för detta scenario? Detta scenario antas i hög grad vara styrt av samma påverkansfaktorer som i scenariot innan. Även här antas den främsta externa påverkansfaktorn vara ett Ryssland som utmanar i geopolitiska termer och att EU ser ett behov av att stå enade. För att

detta scenario fortsatt ska gälla om tjugo år fortsätter m.a.o. Ryssland att vara ett hot mot Europa i termer av att man med jämna mellanrum visar prov på sin geopolitiska makt, genom exempelvis hot om strypta energileveranser. Om kärnländer som Frankrike och Tyskland i ett sådant läge ändå förbättrar sina relationer med Ryssland är det troligt att det övriga EU sluter upp bakom USA, som då kan se det nödvändigt att balansera Ryssland. Om omvänt, dvs om relationerna mellan USA och Ryssland tinar upp så är det sannolikt att det skulle trycka ihop Europa till en starkare gemenskap. EU-länderna kan i det läget komma att uppfatta världsläget så, att en enad europeisk front behövs för att inte konstellationen USA-Ryssland blir alltför dominerande.

En annan liknande faktor som skulle kunna leda till att EU:s medlemsstater vill tala med en röst är om EU av handelspolitiska skäl ser ett behov av att stå enade gentemot ett Kina på frammarsch, eller omvänt, om Kina skulle hota med handelsblockad som vedergällning för exempelvis ett europeiskt uppslutande bakom USA i Taiwan-frågan. I jämförelse med scenariot innan torde vidare detta scenario också främjas av att USA kanske inte är helt ointresserade av Europas säkerhet, men att finansiell kris och det faktum att man är "over-stretched" gör att man gärna ser EU ta ett mer eget ansvar i sitt närområde och därmed stödjer ett starkt ESFP.

En av de kanske främsta utmaningarna som bör uppmärksammas för detta scenario är att kärnländer som Frankrike samtidigt som de vill driva på försvarsindustrisamarbetet inom ramen för EU, uppvisar protektionistiska tendenser - något som sannolikt också kan antas öka genom exempelvis ekonomiska kriser. Detta "franska dilemma" - att man vill se mer av EU-samarbete men samtidigt håller hårt på det nationella - kan medföra att EU på sikt tappar i styrka. Den vanligaste förklaringen från franskt håll brukar vara att man värnar sin suveränitet men att man genom samarbete ökar sin suveränitet ("tillsammans blir man starkare"). Enligt FOI-forskaren Anna Sundberg handlar det i viss mån också om att den franska retoriken inte alltid återspeglas i praktiken, och att det inte alltid är så att man vill göra lika många eftergifter som man ger uttryck för i ord. När det gäller just försvarsindustri och försvarsmateriel argumenterar Sundberg vidare att den franska viljan synes vara att få igång andra medlemsstater, dels för att själva "avlastas" och få ett effektivt ESFP men också för att det skulle ge Europa en konkurrensfördel i förhållande till USA. Den franska synen kan således sammanfattas med att EU:s medlemsstater måste samarbeta mer för att kunna bibehålla sin kapacitet men landet vill samtidigt självt ha en fullgod och heltäckande förmåga varför all betoning på specialisering etc. inte nödvändigtvis är det som gäller i realiteten. Det är därför oklart om Frankrike verkligen självt är redo för de överstatliga förslag som man säger sig

vilja företräda: franska företrädare gör sig ofta officiellt till tolkar för en klart mellanstatlig, och inte överstatlig, syn på ESFP.¹⁹⁹

En annan utmaning för att detta scenario ska bli verklighet är de närmare fransk-amerikanska relationerna. Något som uppmärksammas är exempelvis om den förbättrade franska relationen till USA bara är av godo eller om den kommer att medföra försämringar i relationerna till andra länder och om det i sin tur kommer att påverka EU-samarbetet på något sätt? I Frankrike talas ibland om att den förbättrade relationen till USA skulle kunna få negativa konsekvenser (framförallt i USA-kritiska kretsar men viss försiktighet har även noterats från bl.a. försvarsministern). Bakgrunden är att Frankrike värnar bilden av sig själv som en oberoende röst i den internationella debatten, någon som företräder internationell rätt, mänskliga rättigheter etc. Kritiker till de förbättrade relationerna med USA menar att Frankrike dels kommer att få svårt att spela denna roll pga. lojalitet med USA, och att även om man försöker agera på samma sätt som tidigare, kommer man inte att bli trodd (dvs. uppfattas som lojal med USA). En annan dimension som lyfts fram är hur andra länder/grupper skulle kunna riskera att få en förändrad syn på Frankrike som ett resultat av närmandet mot USA. Den grupp av länder som ofta avses i detta sammanhang är de som är USA-skeptiska och sett Frankrike som en fri röst. Frankrike brukar företräda synen att EU i jämförelse med USA kan spela rollen av en mer neutral aktör i omvärlden och att man därmed lättare accepteras som konflikthanterare. Frankrike har som bekant av historiska skäl nära relationer med en del länder i Mellanöstern och Afrika som inte betraktas som demokratier. Inte minst Sarkozy har också officiellt företrätt en linje att Frankrike talar med alla och att dörren står öppen för såväl Libyens Khadaffi som Syriens Al-Assad och Zimbabwes Mugabe. I enskilda frågor skulle skepsisen hos denna typ av ledare kunna öka och per automatik minska möjligheten för Frankrike, och därigenom indirekt EU, att verka som konflikthanterare. Sundberg drar dock i sin rapport om fransk utrikes- och säkerhetspolitik efter Sarkozys slutsatsen att de flesta Frankrike-kännare tenderar att göra bedömningen att denna problematik balanseras av ”den öppna dörrens politik”.²⁰⁰

3.4 EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat

Det tredje scenariot som lyfts fram är att EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat och därmed en svag internationell samarbetspartner och strategisk aktör.

¹⁹⁹ Se Sundberg, A (2008), intervju Anna Sundberg, FOI-forskare samt intervjuuppgifter, Washington DC november 2008 och Bryssel, december 2008.

²⁰⁰ Se Sundberg, A (2008) samt intervju Anna Sundberg, FOI-forskare.

Om medlemsstaternas vilja att behålla sin suveränitet och handlingsfrihet på det säkerhetspolitiska området ”övertrumfar” de fördelar som ett enhetligt agerande medför är det ett tänkbart scenario. I detta scenario är det således rimligt att anta att gemensamma initiativ och deklarationer på det säkerhetspolitiska området är få och kapaciteten liten (i detta scenario nådde EU med andra ord inte upp till målen som sattes upp i och med antagandet av Helsinki Headline Goal 2003, Headline Goal 2010 eller efterföljande kapacitetssatsningar).²⁰¹ Detta scenario kännetecknas av att en utbredd skepsis mot den gemensamma försvarspolitik och interna splittringar gör det svårt att enas och uppträda som en enad front annat än i undantagsfall. I detta scenario har medlemsländerna med andra ord så disparata och skilda intressen att den minsta gemensamma nämnaren blir liten. Fler och fler frågor som tidigare avgjordes på EU-nivå har återgått till den nationella nivån. I övrigt är det bilaterala initiativ som dominerar både för insatser och långsiktigt kapacitetsutveckling.²⁰² Särskilt de stora staterna väljer att agera utanför EU:s ram.²⁰³

I vilken typ av insatser och var kommer EU att engagera sig?

I ett EU som är svagt och splittrat torde krishanteringsförmågan främst vara dimensionerad för förebyggande arbete och krishanteringsinsatser i närområdet och den minsta gemensamma nämnaren bland medlemsstaterna. Traditionellt har exempelvis EU:s medlemsstater haft ”lättast” att enas kring sin Balkan-politik. Insatser längre bort så som potentiella insatser i Afrika torde bero mycket på vilket land det gäller och vilka koalitioner av medlemsstater som har bildats: Storbritannien har som tidigare kolonialmakt över Zimbabwe sannolikt lättare att engagera sig där jämfört med Tyskland, som ofta är skeptiskt mot engagemang i Afrika utan snarare ser Balkan som sitt prioriterade område.²⁰⁴

Även om vi skulle bevittna ett svagt och splittrat EU är det också sannolikt att anta att Europa och EU fortsätter att vara en stor marknad. Eftersom slopade inre gränser är en förutsättning för unionens fyra friheter och handeln är så pass vital inom unionen, är det rimligt att anta att migrationsbetingade gemensamma initiativ och kontraterrorism fortfarande utgör två levande samarbetsområden även i ett EU som har tappat i styrka och är svagt och splittrat. Dessa typer av utmaningar kan dock antas medföra ett ökat behov av polis och rättsinsatser på bekostnad av de renodlat militära. I detta scenario är det därför inte orimligt att tänka sig att Europol som bl.a. har till uppgift att bekämpa terrorism har stärkts och att utbytet av underrättelseinformation ökar. Vid en sådan utveckling är det också tänkbart att vi får se EU-organiserade särskilda polisiära eller halvmilitära

²⁰¹ Oredsson, M & Winnerstig, M (2005) s.4.

²⁰² Oredsson, M (2005) s.16.

²⁰³ Oredsson, M (2005) s.24.

²⁰⁴ Intervjuuppgifter Bryssel, december 2008.

styrkor (s.k. gendarmeri, dvs. militär som utför polisiära uppgifter) för att kunna ingripa mot exempelvis terrorister.

*

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Vilka förutsättningar måste vara uppfyllda för detta scenario – vad kan tänkas leda till en djupgående intern splittring mellan EU:s medlemsstater som är så djup att det säkerhetspolitiska samarbetet sätts på spel? Den främsta ”push-faktorn” för detta scenario torde fortsatt vara ett ryskt hot med geopolitiska förtecken men i detta scenario antas att EU-länderna inte lyckas enas då det ryska hotet skapar splittring bland medlemsstaterna om hur man ska respondera.

En möjlig konsekvens av en utveckling mot ett splittrat och ”handlingsförlamat EU” är att det skulle kunna leda till att förhållandet mellan Frankrike och Tyskland åter hamnar i fokus som ett alternativ till ett stort och starkt EU²⁰⁵ (alternativt ett Frankrike med nya koalitionspartners). Indirekt bygger detta scenario på att Frankrike inte klarar av att upprätthålla både en ESFP-stark och proamerikansk linje. Är Frankrike ”Rysslandsvänligt” kommer sannolikt den pro-amerikanska tonen att svalna och vice versa, är Frankrike proamerikanskt är landet sannolikt inte ”Rysslandsvänligt”.

Även om detta scenario inte är omöjligt bör det tas i beaktande att EU-länderna redan har erfarit denna typ av ”djup intern splittring” inte minst i samband med Irakkriget 2003. Det resulterade i en period av stora problem för ESFP:s trovärdighet, samtidigt som politikområdet också tydligt överlevde krisen. Det finns alltså anledning att tro att även djupa kriser inom EU inte automatiskt behöver innebära ett sammanbrott för de breda gemenskapsmekanismerna, som t ex ESFP.

3.5 EU upplöses: åternationalisering av säkerhetspolitiken

Det fjärde scenariot, som kan sägas representera den andra ytterligheten, är att EU upplöses och att vi får bevittna en åternationalisering av säkerhetspolitiken. I detta scenario existerar ett nästintill obetydligt säkerhetspolitiskt samarbete. Också de strukturer och institutioner som byggt upp inom ramen för GUSP har försvunnit efter att under många år förlorat mer och mer i betydelse - de

²⁰⁵ Ledare DN, Joschka Fischer. Tillgänglig online:
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=578&a=797839> [2008-06-26]

mellanstatliga organen KUSP, EUMC, EUMS etc. har exempelvis lagts ned. Detta har lett till nya omstruktureringar i många länders försvarsstrukturer. I detta scenario antas medlemsstaterna ha återgått till att mer eller mindre uteslutande satsa utifrån nationella prioriteringar. En ren åternationalisering innebär att alla stater rustar på egen hand.²⁰⁶

I vilken typ av insatser och var kommer EU att engagera sig?

EU leder i detta scenario inga egna insatser. Vid detta scenario sker insatser helt genom bilaterala engagemang mellan de länder som har sammanfallande intressen och förmåga. Endast Frankrike och Storbritannien kommer att ha självständig nationell förmåga att genomföra större operationer.

*

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Vilka förutsättningar måste vara uppfyllda för detta scenario och vilka trender som kan skönjas bland våra uppmärksammade faktorer talar för detta scenario? Även här bedöms det vara geopolitiskt betingade konflikter mellan EU och Ryssland som tjänar som den främst "push-faktorn" med den skillnaden att EU-samarbetet låser sig helt pga. medlemsstaternas oförmåga att enas kring hur man ska svara på detta hot.

Ovan uppmärksammas att ett potentiellt nytt ryskt hot, där vissa EU-länder kräver omedelbar aktion mot Ryssland medan andra inte vill vidta några åtgärder överhuvudtaget, kan få både EU och NATO att förlamas. Om en sådan splittring blir så svår är ett möjligt utfallsrum att vi får bevittna en ren åternationalisering av säkerhetspolitiken. Vår bedömning är emellertid att detta scenario är mindre rimligt. Att EU:s medlemsstater helt skulle upphöra att samarbeta på det utrikes- och säkerhetspolitiska området förefaller föga troligt. Ett mer rimligt scenario skulle kunna vara att medlemsländerna aktivt bestämmer sig för att begränsa samarbetet till mer okontroversiella delar av säkerhetspolitiken och lämnar försvarsmaterielsamarbete, energisäkerhet och andra liknande frågor som ger upphov till stora meningsskiljaktigheter bland medlemsländerna därhän. Dessutom har EU redan klarat av också en sådan yttre betingad utmaning i samband med Irakkriget då omvärlden började prata om slutet för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det torde dock vara ostridigt att en kris av detta slag inte främjar diskussionen om ett gemensamt EU-försvär. En

²⁰⁶ Oredsson, M; (2005) s.16

kris med rysk inblandning kan på samma sätt drastiskt förändra villkoren för den typen av diskussioner.

3.6 Sammanfattning

Ovan har ett antal utvecklingslinjer presenterats för hur EU kan tänkas utvecklas som framtida strategisk aktör. De fyra scenarier som tas upp spänner ifrån att (1) EU utvecklas mot en federation; eller (2) att ett EU status quo anno 2009 bibehålls men blir lite starkare; till att (3) EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat samt (4) att vi får bevittna en åternationalisering av säkerhetspolitiken.

I långsiktiga studier av denna karaktär brukar scenarier som skissas upp bedömas i termer av om de är ”probable”, ”possible” eller ”plausible”. För att kunna bedöma vilket av ovan presenterade scenarier som idag kan sägas mest rimligt återgår vi här till de påverkansfaktorer som denna studie presenterade initialt. Analysen antyder att vissa av påverkansfaktorerna som presenterats ovan utgör klart starkare ”pushfaktorer” än andra avseende i vilken riktning EU kommer att utvecklas mot i ett framtidsperspektiv. Vad gäller externa aktörer så står exempelvis USA och Ryssland i en klar särställning, och dessa två aktörers ageranden lyfts ofta fram som exempel på omständigheter som skulle få EU att utvecklas i en eller annan riktning. I fallet USA handlar det om administrationens välsignelse av ett starkt ESFP - eller motsatsen - samt USA:s intresse och möjligheter att sörja för europeisk säkerhet. I fallet Ryssland som påverkansfaktor uppmärksammas förekomsten av geopolitiskt betingade motsättningar mellan EU och Ryssland. Utöver ett rent ryskt militärt hot handlar det inte minst om energi som maktpolitiskt medel och användandet av ryska minoriteter i andra länder. Även om Kina är en världspolitisk stormakt att förhålla sig till bedöms inte Kina vara en nyckelfaktor för EU:s egen utveckling, ens på tämligen lång sikt.

Utöver att aktörer som USA och Ryssland sannolikt kommer att påverka utvecklingen av EU i hög grad förefaller vidare trender kopplade till geopolitik att vara den främsta påverkansfaktorn för i vilken riktning vi kommer att få se EU utvecklas. Globaliseringen lyfts främst upp som exempel på hur negativ utveckling kan stävjas pga. tilltagande ekonomiskt och politiskt ömsesidigt beroende. Exempelvis tror få eller inga bedömare att terrorism som konfliktmetod kommer att ha försvunnit år 2025, men dess attraktionskraft kan komma att minska om globaliseringen och den ekonomiska tillväxten fortsätter i Mellanöstern och ungdomsarbetslösheten m.m. reduceras. Även temata som migration och terrorism som säkerhetspolitiska problem torde vara mindre relevanta för huruvida EU upplöses eller utvecklas i federal riktning. Däremot torde detta vara teman som påverkar *inriktningen* på samarbetet. Beroende på om dessa trender håller i sig kan man tänka sig ett stärkt Europol, ett ökat utbyte av

underrättelser, internationella efterlysningar, organiserandet av särskilda polisiära eller halvmilitära styrkor för att kunna ingripa mot terrorister osv. även inom ramen för EU-samarbetet.

En annan koppling till geopolitik som påverkansfaktor för åt vilket håll EU kommer att utvecklas är utvidgningen av EU. Både EU och NATO kommer att ha förändrats fram till 2020. Den mest självklara förändringen är att båda organisationerna kommer att ha vuxit i termer av antal medlemsstater. År 2010 är tidigaste året nästa utvidgning av EU kan bli aktuell och analytiker bedömer att EU år 2020 kan ha uppemot 30 medlemsstater, inklusive Turkiet.²⁰⁷ Hur kommer en utvidgning av EU att påverka åt vilket håll EU som organisation tvingas utvecklas åt? Precis som att en utvidgning kan ena Europa, leda till en större inre marknad och skapa större legitimitet för unionen i världen, så kan samma utvidgning också leda till intern splittring. Problemet med de kommande utvidgningarna är inte bara att samtliga länder delar problemet med en fungerande rättsstat och utbredd kriminalitet/organiserad brottslighet – också det faktum att Ryssland har en så mycket mer negativ inställning till utvidgning till dessa länder jämfört med hur fallet var när Polen, Tjeckien och andra centraleuropeiska länder gick med är en utmaning. Slutligen är motståndet från vissa kärnländer inom EU mot denna utvidgning större, då den berör identitetsfrågan om var gränsen för Europa egentligen går på ett helt annat sätt än vid tidigare utvidgningar. Få eller ingen inom EU reste frågan om Polen och Ungern är europeiska länder. Vad gäller Ukraina, Georgien eller för den delen Turkiet, finns det många som anser att dessa länder överhuvudtaget inte ligger i Europa. Bland annat Frankrike och Österrike är kritiska till ett turkiskt medlemskap. Ett annat uppenbart problem är att många av kandidatländerna idag har tvister med länder som redan är medlemmar i unionen: Kroatien har exempelvis en olöst gränsvist med medlemslandet Slovenien och Makedonien (FYROM) har en infekterad namnstrid med medlemslandet Grekland (och Grekland stoppade som bekant av denna anledning FYROM:s inträde i NATO sommaren 2008).²⁰⁸

Som uppmärksammats tidigare är det dock samtidigt viktigt att understryka att externa aktörers agerande och politik långt ifrån är de enda faktorerna som kommer att styra utvecklingen av EU som framtida strategisk aktör och att även interna aktörers agerande och processer är av betydelse. För att EU ska utvecklas till en federation nämndes bl.a. att det också förutsätter att EU:s kärnländer är överens om detta slutmål.

En annan sak som i högsta grad kan påverka sannolikheten för respektive scenario är förekomsten av ”institutionella kriser”; Joschka Fischer, Tysklands

²⁰⁷ Keohane, D; Valasek, T; (2008) s. 17

²⁰⁸ FYROM kallar sig Makedonien vilket Grekland vägrar godkänna då de hävdar att namnet endast får användas av den grekiska regionen Makedonien.

utrikesminister mellan år 1998-2005, skrev i samband med Irlands nej till Lissabonfördraget att det kommer att bli en minnesdag i Europas historia och benämner det som ”det andra och sannolikt mest avgörande slaget mot ett enat och starkt Europa” (det första kom enligt honom efter att Frankrike och Nederländerna röstat ner Konstitutionen att den 12 juni 2008):

Oavsett vilka desperata räddningsförsök som görs går det inte att dölja att EU har lämnat världsscenen som tung utrikespolitisk aktör för åtminstone tio år framåt (om inte mer). Detta sker vid en tidpunkt då problemen på Balkan ännu är olösta, USA är relativt försvagat, Rysslands makt växer, turkisk inrikespolitik går åt fel håll, Mellanöstern - EU:s omedelbara granne - hotar att explodera samtidigt som Indiens och Kinas hastiga utveckling håller på att omforma global ekonomi och politik /.../ EU kommer självklart att leva vidare på gott och ont med Nicefördraget som grund. Men ett starkt, drivande Europa som kan bestämma sitt eget öde är ännu avlägset.²⁰⁹

Givet att Rysslands och USA:s agerande och geopolitiskt betingade konflikter antas vara de aktörer och teman som oftast uppmärksammas vara av betydelse för i vilken riktning EU utvecklas förefaller det mest sannolika vara att EU som organisation utvecklats enligt linjen ”status quo...fast lite starkare” – ett scenario kännetecknat av differentiering, dvs. ett utökat användande av olika grader av samarbete.

I metodgenomgången uppmärksammades läsaren på att forecasts är förknippade med en rad osäkerheter. Dessa bör man dra sig till minnes då samtliga osäkerhetsfaktorer är relevanta i bedömningen av respektive scenarios rimlighet (diskontinuiteter i idag skådade trender, interaktioner mellan olika trender, ledarskap etc.). En intressant observation är dock att en av de främsta osäkerhetsfaktorerna som brukar lyftas fram är huruvida det sker några demokratiframsteg i Kina och Ryssland men vid analysen av EU som framtida strategisk aktör konstaterades att såväl ett starkt som ett svagt Ryssland kan leda till samma utvecklingslinje (se diskussionen kring förutsättningarna för det första scenariot under 3.2).

²⁰⁹ Joschka Fischer, kolumn på DN:s ledarsida. Se:
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=578&a=797839> [2008-06-26]

4 NATO SOM STRATEGISK AKTÖR PÅ 20 ÅRS SIKT: FYRA MÖJLIGA UTVECKLINGSLINJER

Ovan har ett antal påverkansfaktorer i form av centrala aktörer och teman diskuterats, vilka tros vara av avgörande betydelse för åt vilket håll NATO utvecklas. I detta kapitel diskuteras fyra scenarier utifrån de trender som dragits upp i diskussionen kring de teman och aktörer som har belysts i föregående kapitel.²¹⁰

4.1 NATO som strategisk aktör idag

NATO grundades genom att tolv länder i Europa och Nordamerika undertecknade det Nordatlantiska fördraget i Washington, DC i april 1949. Kärnan i fördraget är dess artikel 5, genom vilken medlemsländerna förbinder sig att ömsesidigt bistå varandra vid händelse av ett militärt angrepp.²¹¹

Efter terrorådalen den 11 september 2001 tillämpades artikel 5 för första gången. Ett anfall på en medlem ansågs vara ett anfall på alla. NATO inledde bl a en operation för övervakning av Medelhavet, som fortfarande pågår, samt sände radarplan för att övervaka Förenta staternas luftrum.

NATO:s ursprungliga uppgift, att avvärja ett hotande anfall utifrån, har sedan det kalla krigets slut inte intagit en lika central position som tidigare i den dagliga verksamheten. Inom NATO bedömdes det länge att organisationen åtminstone inte på tio år hotas av ett sådant militärt anfall. NATO har därför inriktat sin uppmärksamhet på att öka stabiliteten i Europa och på militär krishantering. NATO-ledda militära krishanteringsoperationer genomförs numera också utanför Europa, t.ex. i Afghanistan. NATO har följaktligen blivit en betydande aktör i den internationella krishanteringen. Många bedömare har ansett att framgång för de befintliga insatserna är en förutsättning för NATO:s framtida relevans. NATO har inga andra egna operativa trupper än de som medlemsländerna eller partnerskapsländerna har ställt till dess förfogande. Bidragande länder står med andra ord själva för största delen av de kostnader som NATO:s verksamhet ger upphov till när de exempelvis deltar i operationerna.

²¹⁰ Scenarieframställningen bygger på en tidigare FOI-rapport, med samma övergripande ansats som denna; se Oredsson, M & Winnerstig, M 2005.

²¹¹ Framställningen bygger här, där inget annat anges, på Winnerstig, M. (2008).

Uppdragen i f d Jugoslavien har även medfört att fredsskapande och fredsbevarande verksamheter rönt uppskattning bland NATO-länderna, och det är sannolikt att det främst är denna typ av uppgifter som NATO kommer att få i framtiden. Afghanistanoperationen har å andra sidan visat att denna typ av verksamhet inte är riskfri, och vissa NATO-länder har därför intagit en mer skeptisk inställning till fler fredsskapande och fredsbevarande operationer.

NATO:s största operationer är idag de i Afghanistan och Kosovo. Insatsen i Afghanistan är för närvarande NATO:s viktigaste uppgift. Den kompliceras av att stora NATO-länder som Tyskland inte vill genomföra strider annat än i nödsituationer, vilket innebär att andra länders soldater får ta den största delen av de militära operationerna.

NATO kan komma att behöva göra en avvägning mellan säkerheten för dess medlemsstater och engagemanget i internationella insatser långt ifrån medlemsstaternas territorier. Kriget mellan Georgien och Ryssland hösten 2008 innebar en förändring av hotbilden även i Europa, i alla fall i det perspektiv som många central- och östeuropeiska NATO-länder anlade. Frågor om konkret planering för artikel 5-operationer, dvs. förmågan att ge och ta emot militär hjälp inom alliansens ram samt förmågan att värna det egna territoriet militärt, har alltså fått ny bärkraft. Dessutom har konkret planering för det senare nu börjat genomföras inom NATO:s planeringsstrukturer.²¹² Även om t ex USA ofta betonar att insatserna i exempelvis Afghanistan har högsta prioritet, och vissa medlemsstater uttrycker oro för tendensen att alltför tydligt öka fokus på det egna territorialförsvaret, kan det inte uteslutas att viss trupp från NATO-operationer omplaceras till baser i allierade länder.²¹³

Till förutsättningarna för en diskussion om NATO:s framtid hör dock att NATO brukar dödförklaras i den västeuropeiska säkerhetspolitiska debatten ungefär en gång vart tionde år. Det har också länge talats om att NATO genomgår en identitetskris eftersom organisationens uppgift inte längre är klart definierad. Slutligen har det under en tid förelegat en diskussion om bärigheten och relevansen avseende NATO-stadgans artikel 5.

Under de senaste två åren har emellertid olika händelser initierat ett betydligt större generellt intresse för territorialförvarsfrågor inom NATO-länderna. Statykrisen i Estland 2007, med åtföljande IT-attacker mot den estniska staten, den ryska invasionen av Georgien 2008 och de återkommande energikonflikterna mellan Ryssland och Ukraina har varit de väsentligaste härvidlag.

²¹² Intervjuuppgifter, Washington, DC november 2008.

²¹³ Intervjuuppgifter, Washington, DC november 2008 samt Bryssel, december 2008.

NATO, de europeiska medlemsländerna och EU

Bland NATO:s europeiska medlemsländer råder idag delvis olika åsikter om NATO:s uppgifter. En förenklad bild kan ges genom att gruppera länderna i tre huvudinriktningar: (1) Den atlantiska inriktningen, där kuststaterna i områdets västliga och norra delar ingår. Dessa länder anser att Europas och Förenade staternas strategiska intressen i betydande mån sammanfaller och att hoten är globala. Av detta skäl satsar man också på samarbetet i NATO. (2) I många av de gamla medlemsländerna på den europeiska kontinenten anses det inte sannolikt med något militärt hot mot det egna landet. Parallellt med de militära verktygen behövs politiska och ekonomiska verktyg som gäller för den civila krishanteringen. I detta fall är EU den naturligaste kanalen för ett europeiskt krishanteringsarbete. Inom denna grupp ser man NATO:s roll som begränsad till militär verksamhet samt för genomförandet av storskaliga krishanteringsoperationer. (3) Den tredje gruppen länder är de nya medlemsländerna som anser att NATO:s traditionella uppgift som en organisation för det gemensamma försvaret fortfarande är central. Dessa ser det emellertid som viktigt att delta i krishanteringen, i synnerhet för att detta har betydelse för att Förenade staterna ska hållas engagerat i det europeiska försvaret.²¹⁴

NATO utgör dock för närvarande ett fundament och en verksamhetsmiljö för det gemensamma försvaret för 26 europeiska länder, av vilka 21 länder är medlemmar i EU. Detta samarbete har ett brett stöd i de länder som deltar i det. Men vissa av dagens problem för NATO påminner starkt om dem som alltid funnits inom alliansen. Relationerna mellan USA och Västeuropa har länge påverkats av västeuropeiska, främst franska, strävanden mot en egen säkerhets- och försvarsidentitet inom EU utan amerikansk inblandning.²¹⁵ Idag förefaller de flesta NATO-länder i Europa ha uppfattningen att det amerikanska deltagandet i europeisk säkerhetspolitik genom NATO behövs, och att det vore oklokt att skapa europeiska organisationer som på sikt skulle göra NATO onödigt. IFOR- och SFOR-styrkornas arbete i Bosnien anses allmänt ha stärkt NATO som organisation. Men frågan om ett militärt starkare EU, oberoende av NATO, är också ett populärt koncept i vissa europeiska länder.

Det franska återinträdet i NATO:s militära kommandostruktur under våren 2008 får initialt sannolikt mer symboliska än praktiska konsekvenser. Landet deltar idag i alla större NATO-operationer och satsar i reda pengar betydligt mer resurser på NATO än på ESFP. Frankrikes återintegration kan emellertid ge alliansen en nytändning och en ny möjlighet för samverkan mellan NATO och EU.

²¹⁴ Intervjuuppgifter, Bryssel december 2008.

²¹⁵ Se t ex Winnerstig, M. (1996).

Nedan skisseras fyra scenarier om NATO:s framtida utveckling. De baseras på en tidigare FOI-rapport samt den forskning som genomförts inom ramen för detta projekt.

4.2 Ett globalt NATO

Genom sin allt ökande verksamhet i form av internationella operationer utanför NATO:s ursprungliga, nordatlantiska område, har frågan om NATO:s globala räckvidd och ansvar rests ett antal gånger de senaste åren. I ett längre tidsperspektiv är det detta som kan vara en stor del av alliansens verksamhet och de konsekvenser de får för organisationen är inte triviala.

NATO:s framtida utvidgning

Alla europeiska länder som främjar stabiliteten i den euroatlantiska regionen och principerna i Nordatlantiska fördraget kan ansöka om medlemskap i NATO. Fördragsparterna kan genom ett enhälligt beslut kalla vilken som helst europeisk stat, som har förutsättningar att främja principerna enligt detta fördrag och för sin del medverka till säkerheten i den nordatlantiska regionen, att ansluta sig till detta fördrag.²¹⁶

För att bli NATO-medlem måste länderna uppfylla vissa politiska, ekonomiska och militära kriterier. Från början bestod alliansen av 12 medlemsländer men den har sedan dess mer än dubblat sitt medlemsantal: 28 länder, varav två nordamerikanska, är nu medlemmar av alliansen. Under det kalla kriget utvidgades NATO tre gånger, och sedan Berlinmuren föll har NATO godkänt totalt tolv nya medlemmar.²¹⁷

Därutöver har alliansen ett omfattande internationellt samarbete, och för närvarande inkluderas över 40 länder i Europa, Asien, Oceanien, Afrika och Sydamerika i NATO:s partnerskaps- och samarbetsprogram eller bilaterala officiella relationer. NATO har dessutom ett samarbetsforum - Medelhavsdialogen - med sju länder i Mellanöstern och Nordafrika, samt Istanbul-initiativet, ett samarbetsprogram med länderna vid Persiska viken. Under de senaste åren har också samarbetet med de länder som deltar i eller stöder NATO-ledda militära krishanteringsoperationer intensifierats. Sådana länder är Australien, Japan, Nya Zeeland och Sydkorea, samt även Sverige och

²¹⁶ Se North Atlantic Treaty, art. 10. Tillgänglig online:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

²¹⁷ Se "NATO enlargement", tillgänglig online:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm.

Finland. NATO ökar också sitt samarbete med EU samt internationella organisationer såsom FN, OSSE och Världsbanken.

Av de europeiska NATO-medlemmarna är 21 också med i EU. Av EU:s sex länder som inte hör till NATO är Finland, Sverige, Irland och Österrike medlemmar i NATO:s Partnerskap för fred (PFF), en lösare form av knytning mellan NATO-länderna och andra. PFF har institutionaliserats i form av ett samarbets- och sammanträdesorgan, Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR).²¹⁸ Georgien och Ukraina har meddelat att de har ett medlemskap i NATO som mål.

Det råder idag ingen fullständig harmoni inom NATO i fråga om hur globaliserat NATO kan bli. Vid de senaste NATO-toppmötena blev det i praktiken avslag på president George W Bushs förslag om ett "Globalt partnerskapsinitiativ", dvs ett utvidgat samarbete med icke medlemsländer med en mer formaliserad samordning med politiska överläggningar och utökade militära övningar med partnerländer som Australien, Nya Zeeland, Japan, Sydkorea, Finland och Sverige. Man har däremot enats om att NATO kan ha tillfälliga möten med länder som bidrar med trupp till NATO-insatser – exempelvis i Afghanistan.

Om NATO:s insatsområden även framgent är globala snarare än regionala är det inte svårt att tänka sig en utveckling även av NATO:s formella strukturer på det globala planet. Två geopolitiska frågor kommer dock snabbt upp på bordet: motståndet inom vissa delar av alliansen mot en globaliserad organisation och medlemskapskrets samt de externa aktörernas, särskilt Rysslands men sannolikt också Kinas, starka motstånd mot en ökad NATO-närvaro i "deras" delar av världen. Om NATO når en konsensus om sina interna prioriteringar, vilket inte är osannolikt givet t ex den franska återintegrationen i NATO, kan en ökad global roll för NATO vara högst tänkbar på sikt.

I vilken typ av insatser och var kommer NATO att engagera sig?

I detta scenario kommer ett alltmer globaliserat NATO också naturligen att bli den aktör som används som instrument av västvärlden för allehanda internationella operationer – förutom den klassiska territorialförsvarsrollen enligt art. 5. Stabliseringsoptioner i Centralasien, fredsbevarande operationer i Mellanöstern, olika former av fredsfrämjande insatser i Afrika – det mesta torde vara möjligt. De områden som med stor sannolikhet kommer att undvikas är de som berör de globala stormakternas egenintressen – t ex Tibet, Latinamerika och Sibirien. För allt som den västliga världen kan nå konsensus kring torde däremot NATO vara förstahandsvalet, vilket i sig inte utesluter en nära samordning med andra organisationer – t ex EU och FN.

²¹⁸ För mer om NATO:s utveckling, inte minst avseende partnerskapsfrågorna, se t ex Tham Lindell, M. & Zetterlund, K. (2007).

*

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Vilka är då förutsättningarna för detta scenario? För det första torde det vara ett krav att alliansens medlemsstater drar åt samma håll. En nyckelnation här är givetvis Frankrike, som länge utgjort den största motståndskraften mot en ökad globalisering av alliansen. Med en ändrad definition av det franska nationella intresset, något som t ex den franska återintegrationen i NATO kan vara ett första steg mot, är det fullt möjligt att det är NATO som blir det huvudsakliga säkerhetspolitiska och militära redskapet för västvärlden i sin helhet (inklusive t ex Japan och Australien). EU:s roll är i ett sådant perspektiv inte obetydlig men skulle inriktas framför allt på civila och civil-militära verksamheter. Andra aktörers inställning kan emellertid göra en sådan process problematisk men bestämmer sig de allierade unisont för denna hållning torde inte de externa aktörerna kunna hindra detta.

Hur rimligt är då detta scenario? Frågan måste ses i ljuset av en mängd faktorer, särskilt med hänsyn till de långa tidsförhållanden som här studeras. Geopolitiskt torde svaret bero på balansen mellan intern enighet inom NATO och externt motstånd från andra aktörer mot en sådan utveckling som skisserats ovan. Historiskt är NATO:s erfarenheter relativt kluvna vad gäller intern sammanhållning: å ena sidan är alliansen den mest framgångsrika och långvariga i modern tid, å andra sidan har den alltid varit föremål för het debatt och politisk splittring inom sin egen medlemskrets. Av det skälet kan det vara svårt att se hur en genuin konsensus om en dramatisk utveckling av NATO:s ansvars- och verksamhetsområde skulle kunna uppnås.

Vad gäller de externa aktörerna torde dessa – också sett i historiens ljus – vilja göra det mesta för att stoppa denna typ av utveckling. Det finns alltså goda skäl att tro att länder som Ryssland i en framtid inte skulle tveka att använda olika till buds stående medel – som förmågan att påverka t ex energileveranser till Tyskland – för att hindra att en sådan konsensus uppstår inom NATO.

Bägge dessa typer av faktorer gör att scenariots rimlighet är begränsad. NATO kan med stor sannolikhet komma att få en betydligt större roll globalt än vad organisationen har idag, särskilt om en konstruktiv arbetsfördelning mellan FN och NATO, och mellan NATO och EU, kan konstrueras. Men det torde därmed inte gå att hävda att en globalisering av NATO som den skisserats ovan realiserats.

4.3 Ett stärkt men europeiserat NATO

Ett annat scenario beskriver ett stärkt men europeiserat NATO, dvs ett NATO där de europeiska allierade i högre grad än idag sätter agendan. Detta scenario är inte nytt: den västliga säkerhetspolitiska debatten under mitten på 1990-talet landade 1996 i en sådan lösning, dvs. att en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet skulle bildas inom ramen för NATO.²¹⁹

En hel del av dagens debatt om hur relationen mellan EU och NATO ska se ut är besläktad med dessa tankegångar. Under 2008 har ett antal aktörer väckt frågan om ett gemensamt EU/NATO-högkvarter – antingen i Belgien (Bryssel eller vid SHAPE i Mons) eller som efterträdare till det nuvarande ACT (Allied Command for Transformation, i Norfolk, VA). Här föreligger i princip två tankegångar: antingen att det europeiska inslaget skall bli starkare som sådant – i form av en starkare europeisk ”pelare” inom NATO, eller genom att EU som aktör tydligare interagerar med NATO på de områden där EU har komparativa fördelar (t.ex. civila insatser och biståndsfrågor etc.). Intressant är i detta sammanhang att många amerikanska företrädare idag dels inte ser något problem med ett permanent operativt EU-högkvarter, dels mycket sällan kräver att NATO ska ha rätt att först säga nej till en insats innan EU kan genomföra den (den s.k. ”right to first refusal”). Givet att EU/NATO-integrationen sker i inklusiv anda och medför synergier snarare än uppdelning eller arbetsfördelning kan alltså en gemensam approach stärka både NATO och EU.²²⁰

En aspekt av ett europeiserat NATO rör de bilaterala relationerna mellan EU och USA. Ett antal amerikanska think-tanks i Washington, DC anordnade under hösten 2008 en rad konferenser rörande NATO och transatlantisk säkerhetspolitik, och påfallande många av inläggen vid dessa konferenser betonade att en direkt, strategisk dialog mellan EU och USA är ett nödvändigt komplement till ett starkare och mer europeiserat NATO.²²¹ Flera amerikanska bedömare ser också att framtidens operationer möjligen kan genomföras av EU utan NATO:s hjälp men – givet att operationerna omfattar någon form av civilt, civil-militärt eller bistånds-/uppbyggnadsinslag – knappast det omvända. NATO behöver alltså hjälp från främst EU:s strukturer för att genomföra morgondagens missioner, enligt detta synsätt: en s.k. ”comprehensive approach” är nödvändig och den löser inte ett aldrig så starkt NATO på egen hand. I linje med detta har flera åtgärder syftande till en närmare relation både mellan EU och NATO och mellan USA och EU lyfts fram, t ex de följande:

- Införande av ett gemensamt EU/NATO-centrum för krishantering

²¹⁹ Se Winnerstig, M. (1996).

²²⁰ Intervjuuppgifter, Washington DC, november 2008.

²²¹ Diskussioner vid konferenser i Washington, DC i september och november 2008. Konferenserna genomfördes under de s.k. ”Chatham House-reglerna”, dvs. utan personlig attribuering.

- Mer gemensam planering för gemensamma operationer
- Ett gemensamt operativt högkvarter
- Gemensamma övningar mellan EU:s stridsgrupper och NATO:s NRF-styrka
- Ett starkt materielsamarbete mellan NATO:s CNAD (Conference of National Armaments Directors) och EU:s EDA (European Defence Agency)

Dessa åtgärder innebär alla en starkare europeisering av NATO som organisation. De kompletteras ibland också med idéer om att omforma det nuvarande ACT till ett gemensamt strategiskt högkvarter för NATO och EU, lett av en europeisk befälhavare men med en amerikansk ställföreträdare.²²²

I vilken typ av insatser och var kommer NATO att engagera sig?

I detta scenario kommer det i mindre grad att bli fråga om separata NATO-missioner och i högre grad att röra gemensamma EU/NATO-operationer inom ramen för en ”comprehensive approach”, dvs komplexa, multifunktionella och civil-militära insatser. EU och de europeiska NATO-allierade kommer att ha ett starkt inflytande över de respektive insatserna och inte minst EU:s biståndsorgan kommer att vara direkt inblandade i NATO-operationerna. Utöver dessa förutsättningar torde det inte finnas någon större begränsning för de fredsfrämjande insatser som kan bli aktuella, bortsett från de områden där andra stormaktsaktörer har vitala intressen enligt ovan. Fortsatt kommer i scenariot NATO att utgöra basen för de allierades försvarspolitiska överväganden och deras gemensamma territorialförsvar. Ett starkare inflytande över den europeiska försvarsplaneringen från de europeiska ländernas sida kommer dock att göra sig gällande.

*

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Förutsättningarna för detta scenario har i hög grad att göra med det just nu pågående närmandet mellan Frankrike och USA, främst i termer av den franska återintegrationen i NATO:s militära kommandostruktur. Givet att detta utmynnar i att Frankrikes roll i NATO blir densamma som t ex Tysklands eller Storbritanniens – dvs. inte oppositionell utan i varierande grad konstruktiv – är förutsättningarna för scenariots förverkligande mycket goda. Problemen avseende samarbetet mellan NATO och EU de senast 8-10 åren har i hög grad varit relaterade till fransk-amerikanska problem.

²²² Ibid.

Men även om de senare nu löser sig finns det ett annat, betydligt mera svårlöst problem i sammanhanget: konflikten inom NATO mellan å ena sidan Turkiet och å den andra Grekland, särskilt avseende Cypern. Denna fråga, som också är relaterad till EU i och med att den turkiska medlemskapsansökan till denna organisation nu i praktiken blockeras av bl.a. Grekland och Frankrike, kan göra en starkare europeisering av NATO irrelevant. Turkiet har hittills vägrat att låta EU/NATO-relationen utvecklas vidare bland annat pga. Cypernfrågan (inte minst sedan det grekcypriotiska EU-medlemskapet) och detta dödläge kan mycket väl fortsätta i många år.

Det finns dock möjligheter att lösa det, i synnerhet om förutsättningarna för ett turkiskt EU-medlemskap klarnar. Kommer pusselbitarna på plats kan alltså detta scenario bli verklighet relativt snabbt. Det innebär också att dess rimlighet kan betraktas som tämligen hög; den ovannämnda Cypernkonflikten är ju ett utpräglat sidospår i den större NATO-kontexten, och löses den frågan kan de övriga länderna givetvis fokusera på mer rationella frågeställningar. Det ska dock inte utelämnas att scenariots realisering ändå kan dröja mycket länge pga den segslitna Cypernkonflikten.

4.4 EU tar över NATO?

Inför Irakkriget blev det uppenbart att det finns en djup spricka i NATO. USA kan inte blint lita på sina allierade. Tunga länder som Frankrike och Tyskland motsatte sig den amerikanskledda invasionen av Irak. Splittringen i Europa hotade inte bara NATO:s framtid utan också det europeiska samarbetet; ungefär hälften av det nuvarande EU:s medlemsstater stödde eller deltog aktivt på USA:s sida i kriget, medan den andra hälften antingen motsatte sig kriget eller höll sig utanför.²²³

I anslutning till Irakkriget och den då mycket synliga konflikten mellan främst USA och Frankrike fick också tankarna på ett av NATO helt oberoende europeiskt försvar förnyad fart. Den dåtida debatten (2003) handlade främst om huruvida EU skulle skapa ett eget strategiskt militärt högkvarter i Brysselområdet Tervuren, något som föreslogs av Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg. Efter intensivt amerikanskt motstånd mot detta lades planerna i allt väsentligt på is, men frågan om EU:s relationer till NATO – trots att NATO som organisation inte var inblandad i Irakinvationen – debatterades häftigt under en tid.

²²³ För en översikt, se "Splittrat Europa hot mot EU och NATO", Framsyn nr 3 (2003 www.foi.se/framsyn [2008-08-12]).

Idag torde frågan snarare ha utvecklats mot en diskussion om hur EU:s relation till USA inom en vidare transatlantisk ram ska se ut. Ett antal debattörer har fört fram idén att en transatlantisk union – bestående av USA och Kanada å ena sidan och EU-länderna som kollektiv å den andra – skulle kunna ersätta NATO-strukturen eller åtminstone utgöra dess praktiska innehåll. EU skulle därvid som en enhetlig aktör förhandla med sina nordamerikanska partners och den strategiska nivån skulle därför i huvudsak hantera relationen mellan USA:s försvarsmakt och en ny, strategisk och militär EU-struktur.²²⁴

I ett sådant scenario är det relativt självklart att den nuvarande NATO-strukturen skulle bli obsolet. EU kunde då som organisation ta över NATO:s nuvarande kommando- och styrkestrukturer och göra dem till sina egna, och de nordamerikanska befälhavarna skulle då omgruppera till högkvarter i USA. En europeisk SACEUR kunde då på ett bilateralt plan hantera de gemensamma transatlantiska säkerhetsfrågorna.

Detta scenario är relativt dramatiskt, givet de senaste 60 åren av europeisk historia. Det kan rent teoretiskt genomföras på två sätt: som en naturlig process, i vilken EU som federal, enhetlig aktör tar över det yttersta ansvaret för medlemsstaternas säkerhet med stöd av och utan protester från USA:s sida, eller som ett ”hostile take-over” där USA och EU-länderna kommer på en sådan radikal politisk kontrakurs att några förutsättningar för en integrerad militärpolitisk allians av NATO:s typ helt enkelt inte längre föreligger.

I vilken typ av insatser och var kommer NATO att engagera sig?

Givet detta scenario upphör NATO i praktiken som organisation, varför man givetvis inte heller kommer att kunna genomföra några operationer. De blir istället en fråga för EU eller samverkansoperationer mellan EU och USA.

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Förutsättningarna för detta scenario utgörs alltså av en dramatiskt förändrad geopolitisk situation, vare sig det utvecklas i en för de transatlantiska säkerhetspolitiska relationerna positiv eller negativ riktning. Ett ”vänskapligt” övertagande av NATO:s uppgifter av ett allt mer federalt EU torde förutsätta att även USA drastiskt omprövar sina geopolitiska intressen på kontinenten. Den vanligaste bilden av USA:s inställning i frågan idag baseras ju på föreställningen att USA engagerar sig i Europa dels för sina allierades skull, dels för sitt eget inflytande över europeisk säkerhetspolitik. Att frivilligt ge upp det inflytandet till förmån för en oberoende EU-styrd, federal försvarsapparat i Europa har hittills varit anatema för även mycket europeiskt orienterade amerikaner.²²⁵

För flertalet europeiska stater är också, vilket konstaterats flera gånger ovan, ett amerikanskt engagemang i Europa en förutsättning för deras egen säkerhet – i

²²⁴ Intervjuuppgifter i Washington, DC och Bryssel under hösten 2008.

²²⁵ För en genomgång av hela denna problemställning, se Winnerstig, M. (2000).

ljuset av både aktörer som Ryssland och, av historiska skäl, övriga europeiska stormakter.

4.5 NATO återgår till alliansens kärnfrågor

Detta sista scenario bygger i princip på en ökad konfrontation i Europa mellan främst Ryssland och de NATO-allierade, som i viss utsträckning påminner om det kalla krigets geopolitiska komponenter. Även om detta scenario inte är det mest troliga eller rimliga, finns det ett antal utvecklingar som redan idag kan extrapoleras till relativt konfrontatoriska framtida lägen.

Inte minst aktuellt är USA:s omstridda planer på ett missilförsvar i Europa. Det är med Obama-administrationen i dagsläget oklart huruvida denna kommer att realiseras eller inte. Enligt de ursprungliga planerna skulle missilförsvarssystemet bl.a. bestå av en radarstation i Tjeckien och antimissilrobotbatterier i Polen. Dessa planer, som initierats för att möta ett kommande missilhot i form av enstaka eller ett fåtal missiler uppskjutna av stater som Iran eller terrorgrupperingar, har mött ett fundamentalt ryskt motstånd då man från rysk sida sett missilförsvaret som ett hot mot sin egen kärnvapenavskräckningsförmåga. Oavsett att det finns många argument för att hävda motsatsen är den ryska reaktionen en process som på sikt kan bidra till en allt starkare grad av antagonisering.

För NATO:s del är också den bilaterala relationen mellan USA och Ryssland central, och denna har – oaktat missilförsvarsfrågan – varierat väsentligt de senaste åren. Under våren 2008 skrev Ryssland och USA under en ”Strategic Framework Declaration”, där utmaningar av gemensamt intresse identifierades i mycket samarbetsorienterad anda.²²⁶ Efter Georgienkriget i augusti 2008 har USA i skarpa ordalag fördömt det ryska angreppet och uttryckt att detta kommer att få stora konsekvenser för de rysk-amerikanska relationerna. Det fanns ett utbrett behov inom den amerikanska Bush-administrationen att bestraffa Ryssland för vad som betraktas som ett oacceptabelt beteende avseende Georgien. NATO avbröt också temporärt sitt samarbete med Ryssland, men landet föregrep i viss mån detta agerande genom att unilateralt deklarerat att man inte längre samarbetar med alliansen. Den amerikanska, nyttillträdda Obama-administrationens Rysslandspolitik synes i dagsläget ha slagit in på en mer samarbetsorienterad linje än föregångaren, men hur detta utvecklas på sikt återstår att se.

²²⁶ Se *U.S.-Russia Strategic Framework Declaration*,
<http://www.carnegieendowment.org/npp/publications/index.cfm?fa=view&id=20034>.

Den av allt att döma viktigaste frågan som kommer att avgöra dynamiken i förhållandet mellan NATO och Ryssland inom den närmaste tiden är hur NATO kommer att hantera medlemskapsfrågan för Georgien och Ukraina. Bedömare har gått så långt som att kalla en fortsatt utvidgning av NATO i denna riktning som inte bara en röd linje utan en brinnande linje för Ryssland.²²⁷

Samtidigt är NATO officiellt helt av åsikten att varje land som uppfyller NATO:s medlemskapskrav och vill bli medlem i alliansen också ska få bli det. Under inga omständigheter skall en extern aktör ha inflytande över detta, menar man från NATO-håll. Rysslands relation till NATO och västvärlden i stort kan alltså komma att bli tydligt sämre, på ett sätt som reser nya murar i Europa, om dessa frågor inte får någon lösning. I ett längre tidsperspektiv kan man också tänka sig att den västliga synen på Ryssland alltmer påverkas av den ryska inrikespolitiska utvecklingen, där en allt starkare och allt mer auktoritär stat växer fram. På sikt skulle dessa inrikespolitiska fenomen kunna bidra till att Ryssland i resten av Europa börjar betraktas som det gamla Sovjetunionen, varefter denna nya bild snabbt kan göra en geopolitisk antagonisering än starkare.

I vilken typ av insatser och var kommer NATO att engagera sig?

NATO:s roll i detta scenario blir att återgå till den klassiska kalla-krigsrollen, där alliansens huvudsyfte blir att förhindra en invasion från Ryssland av dess medlemsstater. Härvid är det lätt att tänka sig ett antal traditionella uppgifter, t ex stationering av extern trupp och tunga vapensystem i de mer hotade medlemsstaterna - som de baltiska länderna och Östeuropa. Utrymmet för internationella insatser, särskilt sådana som äger rum i någon slags närhet till Ryssland, torde minska i betydande omfattning.

Scenariots förutsättningar och bedömning av scenariots rimlighet

Hur sannolikt är då detta scenario? Det finns förutsättningar för det, särskilt om de nuvarande negativa trenderna både vad gäller rysk inrikespolitisk utveckling och dess utrikespolitiska kurs håller i sig. Men de europeiska NATO-allierade är djupt splittrade även i denna fråga i dagsläget, vilket innebär att dess sprängkraft möjligen aldrig realiserar, av samma skäl som antytts ovan kan flera av de tunga europeiska staterna, t ex Tyskland, ha egna intressen i att "rädda" relationerna med Ryssland, oavsett vad de övriga NATO-allierade tycker. USA:s roll kan inte heller överskattas här. Det finns redan tecken på att Obama-administrationen kommer att lägga planerna på ett missilförsvar i Europa på is. Det skulle i så fall få bort en av de större stöttestenarna mellan USA och Ryssland från förhandlingsbordet, dock till priset av att den amerikanska administrationen både

²²⁷ Intervjuuppgift, Washington DC, november 2008.

internt och externt kan anklagas för att genomdriva en ”appeasement”-politik gentemot Ryssland.²²⁸

Rysslands egen strävan att öka sitt geopolitiska svängrum kan också stöta på patrull i form av den nuvarande finanskrisens efterverkningar. Sannolikt kommer dock en rysk, förbättrad satsning på t ex sin energiproduktion att generera stora inkomster till landet även framgent, vilket givetvis kan bidra till större möjligheter att agera externt – aggressivt eller inte.

*

4.6 Sammanfattning

De scenarier som skisserats ovan är givetvis hårddragna, och spänner över ett antal delvis helt oförenliga utfallsrum. Ett globalt, världsomspännande NATO kan möjligen förenas med ett mera europeiserat NATO men inte med ett EU som tar över NATO:s uppgifter. Ett nytt kallt krig mellan NATO-länderna och Ryssland – det fjärde och sista scenariot – torde inte heller kunna samexistera med ett globalt NATO med västligt styrda internationella insatser över hela världen som främsta affärsidé.

För att kunna bedöma vilket av dessa scenarier som idag kan sägas förefalla mest sannolikt – utan att för den skull avfärda de övriga – måste man återgå till de påverkansfaktorer som denna studie initialt presenterade. I likhet med vad som gällde i fallet med EU-scenarierna (se 3.6 ovan) går det att med någon säkerhet slå fast att vissa av dessa påverkansfaktorer är klart starkare än andra. Vad gäller aktörer så står USA som intern aktör och Ryssland som extern aktör i en klar särställning – det är inte möjligt att analysera frågan om NATO:s framtid utan att mycket tydligt fokusera på just dessa två aktörer. Även EU3-länderna har givetvis en viktig roll även inom NATO, men kommer med någon tydlighet först i en andra echelong. Kina spelar en roll för NATO:s verksamheter i Asien, huvudsakligen som avhållande faktor, men kan inte bedömas vara en nyckelfaktor för NATO:s egen utveckling.

Beträffande teman är det uppenbart att geopolitiska faktorer – kopplade till aktörsdiskussionen ovan – tydligt är av synnerligen stor betydelse för NATO:s utveckling. Europa och dess olika delar har sedan århundraden varit en central geopolitisk fråga för världspolitiken. Även om Asien och andra delar av världen med stor sannolikhet får en relativt sett större betydelse i framtiden hindrar inte

²²⁸ För en kritisk granskning av Obama-administrationens politik på dessa områden, se t ex NATO's 60th Anniversary Summit: Unfocused and Unsuccessful, <http://www.heritage.org/Research/Europe/wm2388.cfm>

detta att Europa, både för kontinentens egna länder och andra aktörer, som t.ex. USA, av just geopolitiska skäl fortfarande kommer att vara av central betydelse.

Härvidlag kan inte antagoniserings- eller konfliktpotentialen mellan Ryssland och NATO-länderna ses som försumbar. Den vilar också på geopolitisk grund; om aktörerna i Moskva och/eller NATO-länderna ser säkerhetspolitiken som ett nollsummespel, där den enes vinst är den andres förlust, kommer konflikter eller konstant spända relationer av kalla krigstyp lätt att uppstå.

Samtidigt är det uppenbart att de flesta aktörer, i alla fall i de europeiska NATO-länderna och den största delen av det amerikanska etablissemanget, minns det kalla krigets historia och saknar lust att upprepa detta. Mer sannolik än en direkt konfrontation av den typen är därför en mångårig situation av ”muddling through”, dvs. relationen blir inte avspänd och vänskaplig men heller inte direkt fiendlig och man söker lösa problem som uppstår under vägen. Globaliseringseffekter, t.ex. ökat handelsutbyte på mer jämbördiga villkor än dagens ryska energiexport till Europa, kan också påverka detta i positiv riktning.

Temat som migration och terrorism förefaller inte att i någon större utsträckning vara viktiga påverkansfaktorer för NATO i något av scenarierna ovan. Visserligen finns det en tydlig antiterrorismaspekt inom NATO:s nuvarande Afghanistaninsats, men denna kan skifta över tiden och har redan bytt syfte, jämfört med hur läget var när insatsen påbörjades: från bekämpning främst av terrornätverket al-Qaida till en betydligt större betoning på konventionell strid mot talibanska militära grupperingar samt återuppbyggnad av det afghanska samhället.

Vad beträffar de scenarier som konstruerats ovan, kan i ljuset av dessa påverkansfaktorer inbördes vikt sägas följande: Vare sig ett massivt, globalt NATO, eller ett EU som tar över NATO, eller ett nytt kallt krig mot Ryssland framstår som de troligaste scenarierna. Mer sannolikt är scenario nummer två, dvs. ett europeiserat NATO med starkare koppling till, och en arbetsfördelning med EU.²²⁹ Det finns ett antal faktorer som talar för detta.

För det första är den pågående franska återintegrationsprocessen central. När den genomförs enligt plan från våren 2009 och framåt kommer ett av de främsta

²²⁹ Det är värt att notera att det i en utredning på uppdrag av det finska försvarsministeriet som beskriver utvecklingen hos bland annat EU och NATO (och som sträckte sig till år 2030) bedöms att de europeiska medlemsländerna utvecklar sina försvarsmakter så att de har bättre kapacitet för krishantering. NATO:s nuvarande ledande roll inom planeringen och förberedelserna inför krishanteringsoperationer kommer enligt bedömningen att bli starkare utmanad. Med detta avses att EU kommer att få en starkare roll inom krishantering. Det bedöms emellertid att NATO kommer att kvarstå som central aktör för sina europeiska medlemmars transformation, dvs. förnyande av försvarsmakterna, vad gäller trupp-produktion, handlingsprinciper och tekniska lösningar.

hindren både för NATO:s och EU:s respektive utvecklingar inom det säkerhetspolitiska fältet att försvinna eller åtminstone reduceras högst väsentligt. Förutsättningarna för en utvecklad "comprehensive approach" kommer att bli mycket goda, vilket i sin tur kan generera nya och bättre internationella insatser – vilket i sin tur gynnar bägge organisationerna. Denna uppåtgående, goda spiral kan i sin tur sedan främja ytterligare positiva utvecklingar inom både NATO och EU, samt dessa organisationers medlemskretsar.

För det andra går det att hävda att denna utveckling är den minst politiskt kontroversiella, vilket också talar för att den kommer att leda till det minsta motståndet från både interna aktörer (som Frankrike och USA) och externa (som Ryssland). Givetvis blir USA:s agerande centralt för utvecklingen, men det finns inget i detta scenario som geopolitiskt skulle innebära något uppenbart problem för de flesta amerikanska beslutsfattare, även på lång sikt. För fransk del går det att anta att en tillräckligt stark europeisering av NATO – även om detta NATO fortfarande har en självskrivna amerikansk ledarnation – kan kombinera fransk vilja till inflytande med en amerikansk känsla av att kontrollen över, eller i alla fall inflytandet inom, europeisk säkerhetspolitik inte har gått förlorad. För rysk del, slutligen, är ett europeiserat NATO inte något direkt, allvarligt hot även om det faktum att Ryssland saknar handlingsfrihet gentemot ett antal av de f d sovjetiska lydrepublikerna (pga deras NATO-medlemskap) kan vara en irritationsfaktor för geopolitiskt lagda ryska beslutsfattare.

För att detta scenario ska bli verklighet krävs emellertid en lösning på den grekisk-cypriotisk-turkiska konflikten och på frågan om Turkiets EU-medlemskap. Det är möjligt att dessa frågor inte går att lösa inom ramen ens för det tjugouåriga tidsperspektiv som har anlagts här. Är det fallet torde både EU och NATO vara tvungna att hitta andra lösningar.

Som nämndes ovan är inte risken för en framtida konfrontation mellan Ryssland och EU/NATO-länderna obetydlig. Det finns alltså anledning att anta att även ett europeiserat NATO, med multifunktionella, multinationella internationella insatser som främsta affärsidé, ändå kan tvingas ägna betydligt mer energi och tid än idag åt traditionella frågor om territoriell integritet och territoriellt försvar. På sikt kan alltså det andra scenariot ovan möjligen utvecklas till det fjärde.

Samtidigt går det också att anta, som gjordes i 3.6 ovan, att olika former av "nyckelosäkerheter" kan påverka utvecklingen dramatiskt. På den positiva sidan finns möjligheten till demokratiframsteg och framväxten av mer liberala, om nödvändigtvis inte helt västliga, värderingar i länder som Ryssland och Kina. Sker det sådana utvecklingar där kan relationerna mellan NATO och dessa länder förbättras mycket påtagligt. Detta kan ske t ex genom nya ledarskap i länderna ifråga, vilket idag förefaller långsökt men vilket inte är omöjligt inom den tidsperiod som denna studie hanterar.

På den negativa sidan vad gäller osäkerheter finns givetvis olika former av disruptiva händelser; långvariga finanskriser, olika chocker (motsvarande t ex 11 september-händelserna 2001), interaktion mellan olika negativa trender osv.

Sammantaget finns det dock anledning att tro, att en västlig politisk-militär alliansorganisation kommer att vara det instrument som dess medlemsländer ändå till sist litar mest på vad gäller att hantera denna typ av framtida osäkerheter och antagonister. De problem som förelegat inom NATO:s ram sedan det kalla krigets slut – inte minst frågorna om alliansens grundläggande ”affärsidé” och det europeiska inflytandet – kan komma att få en lösning enligt det som skisserats i det andra scenariot ovan. I kombination med en större tonvikt på territoriell integritet för alliansens medlemsländer, särskilt de mindre och mer geopolitiskt utsatta, kan detta bli ett bra recept för medlemsstaternas säkerhet även på lång sikt.

5 EU/NATO – DEN SISTA FRUSNA KONFLIKTEN?

I kapitlen ovan skisserades fyra scenarier för utvecklingen av de respektive organisationerna. För utvecklingen av EU identifierades att EU kan tänkas utvecklas mot en federation; att ett EU-status-quo-anno-2009 bibehålls men blir lite starkare; att EU tappar i styrka och blir svagt och splittrat eller en åternationalisering av säkerhetspolitiken. För NATO resonerades det kring möjligheterna att vi får se ett globalt NATO, ett europeiserat NATO, att EU tar över efter NATO eller slutligen, en återgång till alliansens kärnfrågor. Av de presenterade ”EU-scenarierna” konstaterades det mest sannolika vara att EU som organisation utvecklats enligt linjen ”status quo fast lite starkare”. Att EU:s medlemsstater helt skulle upphöra att samarbeta på det utrikes- och säkerhetspolitiska området bedöms inte särskilt troligt. Ett mer rimligt utfall antogs vara att medlemsländerna aktivt bestämmer sig för att begränsa samarbetet till mer okontroversiella delar av säkerhetspolitiken och lämnar försvarsmaterielsamarbete, energisäkerhet och andra liknande frågor som ger upphov till stora meningsskiljaktigheter bland medlemsländerna därhän. Vad gäller NATO:s framtida utveckling antogs i sin tur ett mer europeiserat NATO vara den mest sannolika utvecklingslinjen.

I denna rapport har dock EU respektive NATO huvudsakligen studerats i kraft av sig själva, och de scenarier som genererats har syftat till att beskriva de respektive organisationernas utvecklingsmöjligheter en i sänder. Det står dock ställt utom varje rimligt tvivel att bägge organisationerna under överskådlig framtid kommer att samexistera, vilket också ställer krav på en avslutande analys av deras interaktionsmöjligheter. Ett sätt att påbörja en sådan analys kan vara att jämföra kompatibiliteten i de scenarier som tagits fram i föregående kapitel. Här gäller det alltså att ställa de möjliga utvecklingarna mot varandra och dra slutsatser avseende huruvida de är kompatibla eller inte med varandra. Med kompatibilitet förstås här förenlighet, framför allt i sannolikhetshänseende men givetvis också till del i logiskt hänseende. En åternationalisering av säkerhetspolitiken i Europa (vilket i denna rapport hänförs till ett EU-scenario) låter sig knappast förenas med ett vitalt NATO (t.ex. scenariot Ett globalt NATO) eftersom en sådan åternationalisering logiskt sett måste drabba även NATO-länderna i Europa.

Följande tabell illustrerar förhållandena. Scenarierna i fetstil uttrycker de i våra ögon sannolikaste.

Tabell 5:1 Komparativ analys av EU och NATO:s utveckling i ett framtids-perspektiv

EU \ NATO	Globalt NATO	Stärkt och europeiserat NATO	EU tar över NATO:s uppgifter	NATO åter till territorialförsvar mot Ryssland mm
Federalt EU	Ej kompatibelt	Ej kompatibelt	Kompatibelt	Ej kompatibelt
EU status quo..men lite starkare	Möjligen kompatibelt	Kompatibelt	Ej kompatibelt	Möjligen kompatibelt
Svagt och Splittrat EU	Möjligen kompatibelt	Möjligen kompatibelt	Ej kompatibelt	Möjligen kompatibelt
EU upplöses: Åternationalisering av säkerhetspolitiken	Ej kompatibelt	Ej kompatibelt	Ej kompatibelt	Ej kompatibelt

Tittar vi lite närmare i denna tabell framträder alltså ett antal kompatibla, icke kompatibla och möjligen kompatibla utvecklingsscenarier för bägge organisationerna tillsammans. Det finns anledning att tro att de kompatibla scenarierna är de som lättast kan bli verklighet. Det ena av dessa bygger dock på en premis som vi i denna rapport tolkat som mindre sannolik, dvs. en långtgående federalisering av EU. Det andra (i fetstil) är en kombination av de scenarier per respektive organisation som vi sett som de mest sannolika: ett något starkare EU inom ungefärligen samma ram som idag vad gäller strategisk aktörskapacitet, samt ett starkare NATO med tydligare europeiska inslag. Detta kan alltså ses som ytterligare ett tecken på att dessa utvecklingar, för respektive organisation och för deras samarbete, är de mest sannolika. Samtidigt så har

relationen mellan EU och NATO länge kritiserats för att inte utvecklas alls.²³⁰ Frågan är alltså om det kombinerade scenariet ovan har någon chans att realiseras, eller, vilket ibland hävdas, om relationen mellan EU och NATO – västvärldens två främsta säkerhetsorganisationer – utgör den sista frusna konflikten?

5.1 EU/NATO-relationen i perspektiv

ESFP har mindre än tio år på nacken. Det är ingen lång tid i jämförelse med FN och NATO, som båda funnits i ungefär sextio år. Under de tio år som ESFP och NATO funnits sida vid sida har vikten av att utforma väl fungerande samarbeten mellan EU och NATO, där de respektive organisationernas starka sidor kan komplettera varandra på effektivast möjliga sätt, kontinuerligt framhållits och i rapporten om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi framhålls att EU och NATO måste fördjupa sitt strategiska partnerskap: ”Vi behöver stärka detta strategiska partnerskap med tanke på våra gemensamma säkerhetsintressen med bättre operativt samarbete, fullständig respekt för båda organisationernas oberoende beslutsfattande och fortsatta arbete med militära kapaciteter”.²³¹

År 2000 fastslogs att samarbetet mellan EU och NATO ska: ”ömsesidigt förbättra militära kapaciteter i respektive organisation; stärka båda organisationernas krishanteringsförmåga; respektera de båda organisationernas autonomi och samtliga medlemsländers intressen; och bygga på principerna i FN-stadgan”.²³² De europeiska NATO-medlemmar som inte är medlemmar av EU ska bli informerade om EU:s arbete på detta område och kunna delta i EU-operationer med NATO-resurser. I fredstid ska EU-länderna och de europeiska NATO-länder som inte är med i EU hålla regelbundna samråd. Som stöd för samrådsprocessen kan de senare länderna utse permanenta kontaktpersoner vid KUSP och EU:s militära kommitté. Vid en krishanteringsoperation med NATO-resurser ska de länder som inte är med i EU kunna delta om de önskar. Rådet kan även bjuda in dem att delta i operationer utan NATO-resurser.²³³

Sedan början av år 2001 hålls återkommande möten mellan EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och Nordatlantiska rådet (NATO:s högsta beslutande organ), samt mellan EU:s och NATO:s militära kommittéer. Möten på

²³⁰ I ett annars mycket EU-vänligt tal formulerade sig den dåvarande amerikanska NATO-ambassadören Victoria Nuland på följande sätt: 'The U.S. stands ready to help, but Europeans must take the lead in melting the glaciers of the senseless "frozen conflict" between the two organizations.' Se "U.S. Ambassador to NATO Victoria Nuland's Speech in Paris", <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/20080222183349eaifas0.5647394.html>

²³¹ Europeiska rådet (2008) s.11.

²³¹ Europeiska rådet (2008) s.11.

²³² EU-upplysningens hemsida: "EU och NATO"

²³³ EU-upplysningens hemsida: "EU och NATO"

ministernivå ska därtill äga rum minst en gång i halvåret, dvs. under varje ordförandeskap i EU. Vid behov hålls även möten på arbetsgruppsnivå (experter från NATO kan t.ex. bistå EU:s arbetsgrupp som inrättats för att inventera EU:s militära kapacitet, Headline Goal Task Force). För att ytterligare stärka samarbetet mellan de två organisationerna beslutade Europeiska rådet år 2003 att inrätta en EU-cell vid NATO-högkvarteret (SHAPE) samtidigt som NATO placerar ut s.k. ”sambandsmän” vid EU:s militära stab. De båda organisationernas generalsekreterare har också träffat en överenskommelse om säkerhetsföreskrifter för att underlätta utbytet av information och hemliga handlingar.²³⁴

Även om det formella utbytet mellan organisationerna således verkar välfungerande bör det dock framhållas att kontakterna i realiteten beskrivs som ”icke-fungerande” inte minst till följd av Cypern-frågan. Personer med insikt i mötesformaten återger att mötena mellan EU och NATO är nästintill totalt meningslösa - allt som oftast inleds de med att Turkiet påpekar att det är ett väldigt viktigt möte, sedan diskuteras på sin höjd Operation Althea för att därefter övergå till punkten Any Other Business (A.O.B) där vanligtvis endast tiden för nästa möte lyfts upp.²³⁵ Även om över 75 % av medlemsländerna är desamma i de båda organisationerna är det alltså ett faktum att de knappt talar med varandra och tävlar om sina medlemsländers försvarsbudgetar.²³⁶ EU och NATO står alltså inför en rad gemensamma problem: båda organisationerna har exempelvis svårt att få sina medlemsstater att bidra med militär kapacitet.²³⁷ I takt med att EU:s faktiska förmåga på fältet växer blir detta en allt mer omedelbar fråga. Något som bör framhållas är dock att EU och NATO har arbetat bra tillsammans på plats i Balkan och i Afghanistan även om de formella förbindelserna inte har framskridit.

Den franska återintegrationen i NATO:s militära kommandostruktur som tog sin början i april 2009 anses vara en av de främsta orsakerna till att många av låsningarna för EU/NATO-relationen kan lämnas därhän. Den kan också leda till ett ökat intresse från fransk sida avseende möjligheten att inom NATO:s ram göra en europeisk försvarsintegration starkare. Detta innebär sannolikt att en arbetsfördelning mellan NATO och EU kommer att genomföras, där NATO blir den primära utföraren av militära uppdrag. Det finns dock de som menar att de övriga medlemsstaterna inte kommer att godta att EU-medlemsländerna som är med i NATO bildar någon slags special grupp i NATO då dessa inte ser något mervärde i att tala med EU som samlad aktör snarare än de individuella EU-medlemsländerna. Att gruppen EU-medlemsstater i NATO skulle behöva lämna

²³⁴ EU-upplysningens hemsida: ”EU och NATO”

²³⁵ Intervjuuppgifter Bryssel december 2008.

²³⁶ Valasek, T (2007b) s.1 samt s.6. Jämför EU:s ”European Capabilities Action Plan” (ECAP) samt NATO:s ”Prague Capabilities Commitment” (PCC).

²³⁷ Keohane, D; Valasek; T; (2008) s. 20

förhandlingsbordet titt som tätt menar bedömare som Valasek också skulle skapa frustration bland övriga av alliansens medlemsländer och därmed riskera att tvinga fram ett ökat amerikanskt unilateralt agerande.²³⁸

5.1.1 En rollfördelning mellan EU och NATO?

Det lyfts ofta fram att en formell eller informell rollfördelning är önskvärd mellan EU och NATO. NATO är idag den erfarenhetsmässigt och organisatoriskt överlägsna parten militärt, men EU har tillgång till icke-militära instrument som NATO inte kunnat/velat skaffa.²³⁹ Förslag om en informell uppdelning mellan de två organisationerna brukar även omfatta en geografisk uppdelning. Kommer vi att få se en regional uppdelning av NATO och EU:s intressesfärer? En formell eller informell uppdelning i olika regioner där EU engagerar sig i Afrika och Mellanöstern medan NATO täcker USA och Europa, Latinamerika samt Asien är inte otänkbart även om många bedömare samtidigt hävdar att en precis rollfördelning kommer att vara svår att uppnå och att det i själva verket kommer att handla om case by case-bedömningar (exempelvis att EU kan vara en lämpligare aktör i vissa fall pga. motstånd mot NATO från någon av parterna). Trots detta är det dock inte otroligt att EU ändå kan komma att ha det ”slutliga” ansvaret i Europa och t.ex. likt situationen på Balkan tar över efter NATO när det har lugnat ner sig. Något som bör påpekas i sammanhanget är dock att det i den franska vitboken uttryckligen stadgas att EU aldrig kan nöja sig med att vara NATO:s civila gren.²⁴⁰

I den Europeiska säkerhetsstrategin skrivs att EU inte har råd att vara ”närsynt” och även platser utanför det direkta närområdet är av relevans för Europas säkerhet. Keohane och Valasek förutspår att Europas närområde år 2020 i form av Ryssland, Mellanöstern, Nordafrika samt Afrika Söder om Sahara kommer att vara EU:s primära säkerhetsområde och att EU inte kommer att utkämpa krig i borte Asien.²⁴¹ Samma bedömare hävdar att USA i sin tur primärt kommer att fokusera på länder som Afghanistan, Irak, Iran, Nordkorea och potentiella konflikter mellan Kina och Taiwan eller Indien och Pakistan.²⁴²

Ju fler EU-medlemsstater som kommer att prioritera NATO desto starkare blir NATO och desto fler måste då prioritera NATO - inte sällan på bekostnad av EU - och motsatt; skulle fler prioritera EU skulle med största sannolikhet per automatik också färre prioritera NATO och NATO skulle därmed bli mindre

²³⁸ Valasek, T (2007b) s.5. Idén om att en grupp allierade skulle bilda ett eget block inom ramen för NATO-samarbetet har provats tidigare genom ”the Permanent Joint Council” (PJC) med Ryssland 1997 men det visade sig vara så ineffektivt att det till slut lades ner 2002.

²³⁹ Oredsson, M; Winnerstig, M (2005) s.1

²⁴⁰ Se Sundberg, A; (2008) s.40.

²⁴¹ Keohane, D; & Valasek; T; (2008) s. 5

²⁴² Keohane, D; & Valasek; T; (2008) s. 6

relevant. Medlemsstaternas val kommer sannolikt att vara beroende av vilken typ av krishanteringsuppgift det handlar om, politiska överväganden, huruvida EU är beroende av NATO:s planerings- och ledningsresurser osv.²⁴³

5.1.2 Ny amerikansk administration och Frankrike som transatlantisk brygga?

Vad gäller relationerna mellan USA och EU (och därmed indirekt NATO och EU) talar många om att det på det politiska planet skett en ”transatlantisk islossning”²⁴⁴ med början under president Bushs sista mandattid. År 2009 firar NATO sitt 60årsjubileum och ESFP sitt 10årsjubileum och för första gången försöker ingen regering på någonsida av Atlanten underminera varken EU eller NATO.²⁴⁵ Bedömare verkar tillsynes ense om slutsatsen att det franska återinträdet definitivt kommer att underlätta, men knappast lösa relationerna mellan EU och NATO. Man talar om att det franska återinträdet i NATO ”kan skapa en ny dynamik i EU-NATO-relationen” men att det som vissa bedömare hävdar skulle öppna upp för en dramatisk förbättring av relationen är mer osäkert.²⁴⁶ Orsaken är att även om den fransk-amerikanska problematiken länge varit central för det bristfälliga samarbetet ligger även den grekisk-cypriotisk-turkiska konflikten i vägen för alla konstruktiva lösningar. Många bedömare menar att debatten kring relationerna mellan EU och NATO nu har kommit till en gräns där man börjar ge upp den institutionella diskussionen kring relationen till förmån för mer praktiska/byråkratiska diskussioner. Problemen för närmande mellan de två aktörerna har beskrivits som *praktiska* snarare än filosofiska. Till följd av att USA och Frankrike släppt sin misstro mot ESFP respektive NATO och ingen längre aktivt försöker underminera den andra är tiden mogen för att knyta närmare band.²⁴⁷ En checklista på praktiska hinder att lösa för att förbättra dialogen mellan de forna rivalerna skulle kunna vara den följande: (1) EU:s battle groups bör anta NATO:s standard för certifiering (dvs. processen där alliansen verifierar om medlemsstaterna har uppfyllt sina löften om exempelvis kapaciteter). (2) Frankrike och Storbritannien måste förena sina olika syner på ESFP. Det är t.ex. rimligt att anta att det finns utrymme för någon slags kohandel där NATO får tillåtelse att planera operationer i samverkan med icke-militära organisationer som EU och FN eller NGO:s mot att EU får tillåtelse att skapa ett eget OHQ, (3) USA och Turkiet måste göra eftergifter: USA (men även andra allierade) måste komma överens med Frankrike om vilka av NATO:s

²⁴³ Oredsson, M; (2005) s.15

²⁴⁴ Bertil Dahlrot, Barbro Alsén (2009) Promemoria ”Frankrikes återinträde i NATO” Föavd. Paris.

²⁴⁵ Valasek, T. (2007b) s.1

²⁴⁶ Se exempelvis Valasek, T; (2007b)

²⁴⁷ Valasek, T (2007b)

kommandoposter som skall gå till Frankrike; och slutligen måste Turkiet släppa sin ovilja att dela material med Cypern (och Malta).²⁴⁸

5.1.3 EU-NATO "blow-ups"

Vad finns det då för avgörande hinder, idag och i framtiden, för samarbetet mellan EU och NATO? Enligt våra interlokutörer torde samarbete i småskalig skala i arbetsgrupper på låg nivå ("Low-key approach") vara nyckeln till långsiktig framgång i EU-NATO-relationen.²⁴⁹ Det utan tvekan största hindret för ett mer utvecklat EU-NATO-samarbete är de *politiska* hinder kopplade framförallt till låsningen i den grekisk-cypriotisk-turkiska konflikten och det faktum att Turkiet (som är med i NATO men inte i EU) och Cypern (som är med i EU men inte i NATO) använder sina medlemskap i respektive organisation som verktyg i sin inbördes maktkamp.²⁵⁰ Man framhåller dock att Turkiet tidigare indirekt har haft stöd av Frankrike då Frankrike av andra skäl också motsatt sig starkare band mellan EU och NATO, men givet den franska omvändningen står Turkiet nu mer isolerat i sitt motstånd vilket i sin tur kan skapa ett tryck på Turkiet. Förutom att förbättra relationerna mellan EU och NATO i allmänhet uppmärksammas också att Turkiet kan komma med värdefulla bidrag till ESFP.²⁵¹

Vad gäller EU-NATO "blow-ups" i paritet med Irak-kriget nämns alltifrån Afghanistan och Ryssland till Iran. Framförallt torde det gälla olikheter i synen på vid vilken tidpunkt man kan enas om att man har kommit förbi förhandlingsstadiet varvid det är troligt att USA har kortare "timetable" än EU men även frågan om vem som bidrar och vem som betalar kan skapa friktion (NATO uppmanar exempelvis kontinuerligt EU:s medlemsstater att bidra med "more boots on the ground" och klagar på länder som skickar sina trupper till de säkra områdena). "Burden sharing" och "casulties" är med andra ord en känslig punkt.²⁵²

En annan "blow-up" som framhålls vid diskussionen om de förbättrade fransk-amerikanska kontakterna och hur det kan spilla över på EU-NATO-relationen är att det är viktigt att komma ihåg att franska politiker aldrig kommer att överge principen om att "en riktig vän är en ärlig vän som står fast vid sina principer" - tycker man inte som USA kommer man att ge uttryck för detta och försöka få USA att byta inställning. Den bild av ett oberoende Frankrike, som man från

²⁴⁸ Valasek, T (2007b).

²⁴⁹ Intervjuuppgifter Bryssel, december 2008.

²⁵⁰ Framförallt handlar det om att Turkiet vägrar tillåta NATO att dela med sig av känsligt material med Cypern (och Malta) då dessa inte har något avtal med NATO om skydd av känsligt material.

Valasek, T; "The roadmap to better EU-NATO relations" s.2

²⁵¹ Valasek,T; (2007b) s.5

²⁵² Se exempelvis Press release 2009-01-27; "NATO Leader Stresses more Support needed from EU Member States". Security and Defence Agenda. Intervjuuppgifter Bryssel, december 2008.

franskt håll värnar om, kommer med andra ord inte att försvinna och kan även i framtiden dyka upp som en källa till viss splittring och irritation i den fransk-amerikanska relationen och därmed också i EU-NATO-relationen. Även tidigare studier har på samma sätt konstaterat att även om det finns en uttalad ambition om en förnyad relation och det finns tecken på en ny form av hjärtlighet mellan Frankrike och USA ska det inte tolkas som ett tecken på någon stor ideologisk omsvängning eller någon ny syn på NATO och USA – Frankrike vill fortfarande inte ha ett NATO dominerat av USA utan snarare en jämbördig relation mellan EU och USA. En intervjuperson betonar att “the spirit is no good” i NATO och att man inte får samma känsla i NATO-samarbetet som i EU-samarbetet. EU upplevs helt enkelt som vitalare och EU-USA-kopplingen tror man inte är tillräcklig för att fylla NATO med liv. Det behövs en ny identitet.²⁵³ Andra menar att det är självklart att en relation mellan EU och USA aldrig kommer att kunna ersätta den transatlantiska länk som USA och Europa har genom NATO; USA kommer ju aldrig att kunna bli medlem av EU men NATO omfattar ju både flertalet EU-länder och bägge de nordamerikanska.²⁵⁴

Meningsskiljaktigheter mellan NATO:s europeiska medlemsländer och Förenta staterna gällande hur alliansen bör utvecklas och vilka uppgifter den ska ha anses möjliga samtidigt som den europeiska synen bedöms bli starkare inom NATO. Det antas att energiproduktionsområdena i Mellanöstern och Centralasien fortgår att vara instabila och därmed föremål för intresse från NATO:s medlemsländers sida. Den civila verksamheten antas öka parallellt med den militära, och utvidgningen av NATO bedöms hålla sig inom europeiska ramar. Som risker för NATO nämns en eventuell svag framgång för operationerna och eventuella meningsskiljaktigheter mellan medlemsländerna om bördefördelningen. Populariteten för västerländska värderingar och den västerländska livsstilen i världen kan komma att minska, vilket kan begränsa alliansens handlingsmöjligheter.

I NATO:s egen krets betonar medlemsländerna organisationens uppgifter på olika sätt beroende på hur de upplever sina egna hotbilder. En del av medlemmarna ser den europeiska säkerheten i ett globalare sammanhang än tidigare, en del igen mera traditionellt ur det egna närområdets perspektiv. För vissa kan NATO vara en mera mångfasetterad aktör än i dagens läge, medan igen andra vill att NATO koncentrerar sig på sina militära kärnuppgifter och att EU växer till sig som en internationell aktör på många områden. NATO-länderna förväntas under de närmaste åren grundligt omvärdera alliansens säkerhetsmiljö, de viktigaste uppgifterna som kan härledas ur den samt relationerna till de centrala samarbetsparterna. Detta torde ske i samband med att NATO:s strategiska koncept justeras. Som det har konstaterats redan tidigare, är det nuvarande strategiska konceptet från år 1999. När det kalla kriget tog slut ledde

²⁵³ Intervjuuppgifter, Washington DC [2008-11-04]

²⁵⁴ Intervjuuppgifter, Bryssel, december 2008.

detta inte till att NATO:s existens på allvar ifrågasattes av medlemsländerna, eftersom utvidgningen, skapandet av partnerskapsformatet och inledandet av krishanteringsoperationer internationellt gav NATO:s verksamhet mycket nytt innehåll. Man kan alltså med tämligen stor trygghet dra slutsatsen att EU och NATO kommer att bilda en ”ever closer union” men ingen kommer att ta över efter den andra.

5.2 Försvarspolitiska konsekvenser för Sverige

Avslutningsvis ska vi här något diskutera de konsekvenser som de skisserade utvecklingarna kan få för Sverige och särskilt svensk säkerhets- och försvarspolitik. Såväl den tidigare svenska neutralitetspolitiken (”alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig”) som dagens militära alliansfrihet bygger ju i princip på en säkerhetspolitisk isolationism, dvs. målsättningen är att stå utanför krig och konflikter även i vårt närområde genom att inte vara lierade, allierade eller på annat sätt bundna till aktörer som kan bli inblandade i sådana konflikter. På flera sätt har svensk försvarspolitik sprungit om denna traditionella grund för svensk säkerhetspolitik, även om alliansfriheten retoriskt kvarstår.

Om vi därtill utgår ifrån att kombinationen av ett något starkare EU och ett starkare och mer europeiserat NATO – med viss arbetsfördelning länderna emellan – är den mest sannolika, sammansatta utvecklingen, torde det stå klart att varje europeiskt land bäst tjänas av att vara medlem i bägge organisationerna. Detta förutsätter visserligen en form av rationalistisk analys, där det ”bästa” för landet bl.a. är det som ger mest insyn och inflytande – oaktat ideologiska föreställningar eller liknande.

Fördelen med dubbla medlemskap för en framtida säkerhetspolitik har noterats i vårt östra grannland. I den finska utredningen ”Verkningar av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap” konstateras följande:

*”I det europeiska militära samarbetet är de länder som är medlemmar i både NATO och EU i den bästa situationen. De får tillgång till all information som ankommer medlemsländerna från båda organisationerna och de kan påverka beslutsfattandet i båda organisationerna. Detta är av betydelse i synnerhet när ärenden behandlas samtidigt i båda organisationerna”.*²⁵⁵

För svensk del – i motsats till den finländska situationen – kompliceras dessutom läget av att det svenska försvaret under en serie år omformats så kraftigt att

²⁵⁵ Sierla (2007) s. 18-19

någon egen, självständig förmåga att stå emot även ett begränsat militärt anfall från annan stat eller aktör numera saknas. Den förre svenske överbefälhavaren uttryckte detta på följande sätt redan i januari 2007: ”Någon möjlighet för oss att skydda oss helt på egen hand om det säkerhetspolitiska läget i Europa skulle försämrats på ett avgörande sätt kommer inte att finnas”.²⁵⁶

Detta konstaterande kan också sättas i relation till de internationella utvecklingarna av NATO och EU som skisserats i denna rapport. Givet att multilateralt samarbete inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken torde vara styrande även framgent, är det inte förvånande att den svenska regeringens politik numera ständigt betonar samarbete snarare än isolationism. I 2008 års utrikesdeklaration formulerade man sig t ex på följande sätt:

*”Det råder bred enighet om att vårt lands framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. Det råder också bred enighet om att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i Europeiska unionen eller ett annat nordiskt land. I detta ligger också en förväntan om att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.”*²⁵⁷

En kanske än tydligare manifestation av den pågående strukturella omsvängningen inom försvarspolitiken finns att hitta i regeringens inriktningsproposition från våren 2009:

*”Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat [EU-]medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd”.*²⁵⁸

Visserligen finns idag inga planer på att även formellt omforma den traditionella alliansfriheten till ett aktivt alliansmedlemskap, men om de scenarier vi i det ovanstående bedömt som de mest sannolika inträffar ligger det i sakens natur att denna förändring kommer att ske inom en inte alltför avlägsen framtid. Svenska intressen kommer helt enkelt att gynnas bättre av att landet deltar i bägge de organisationer som framgent kommer att sätta agendan för europeisk och transatlantisk säkerhets- och försvarspolitik.

²⁵⁶ Syrén, H. (2007) s. 35.

²⁵⁷ Regeringens utrikesdeklaration 2008, avsnittet ”EU som global aktör”. Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/10229/a/97234> [2009-01-20]

²⁵⁸ Ett användbart försvar (Regeringens proposition 2008/09:140), s. 9. Vår fetstil.

6 REFERENSER

EU-dokument

“*Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against terrorism*”
tillgänglig online:

http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf [2008-10-29]

Europeiska gemenskaperna (2003) ”*Globalisering för allas bästa: Europeiska unionen och världshandeln*”. Tillgänglig online:

http://ec.europa.eu/trade/centre/publications/ww_730sv.pdf [2009-02-28]

Europeiska Kommissionen ”Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet: den övergripande strategin för migration efter ett år; på väg mot en samlad europeisk migrationspolitik”.

Europeiska Kommissionen (2007) 357 ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 27 juni 2007 ”Från Kairo till Lissabon – Det strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika”.

Europeiska rådet (2003) ”*Ett säkert Europa i en bättre värld – en europeisk säkerhetsstrategi*” Bryssel den 12 december 2003 tillgänglig online:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSISV.pdf> [2008-09-15]

Europeiska rådet (2008) ”*Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi: att skapa säkerhet i en värld i förändring*”. Bryssel den 11 december 2008

(S407/08). Tillgänglig online:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SV/reports/104636.pdf [2009-01-19]

”*EU Action Plan on Terrorism*” [15704/05] Brussels, 12 december 2005.

Tillgänglig online:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15704.en05.pdf> [2008-10-29]

Europeiska unionen; Faktablad: ”*Europeiska Unionen och kampen mot terrorism*”. Bryssel den 14 maj 2007.

Europol (2008) ”*EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*”, European Police Office

”*EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*” (European Council, June 2004)

tillgänglig online: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UN_co-operation_in_Military_Crisis_Management_Operations.pdf [2008-10-31]

“*Factsheet on the EU and China*” tillgänglig online:

http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FACTSHEET_ON_THE_EU_AND_CHINA.pdf [2008-10-31]

“*Factsheet on the fight against terrorism*” tillgänglig online:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/3Counterterrorfinal170605.pdf> [2008-10-31]

“*Factsheet on EU-US Cooperation in Iraq*” tillgänglig online:

http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1Iraq_final_150605.pdf [2008-10-31]

“*Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*” - Brussels, 7 June 2007” tillgänglig online:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/3Counterterrorfinal170605.pdf> [2008-10-31]

“*Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States an independent study final report*” European Commission DG External Relations Unit C1 tillgänglig online:

<http://www.statewatch.org/news/2007/dec/eu-us-relations-study.pdf> [2008-10-29]

“*The European Union Counter-Terrorism Strategy*” Brussels, 30 November 2005 [14469/4/05 REV 4] tillgänglig online:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> [2008-10-29]

“*Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*” Brussels, 19 September 2003 tillgänglig online:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st12730.en03.pdf> [2008-10-31]

Sekretariatet vid Europeiska unionens råd (2007) ”*FAKTABLAD ~*

EUROPEISKA UNIONEN OCH KAMPEN MOT TERRORISM” REV 1, Bryssel den 14 maj 2007 tillgänglig online:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FactsheetfightagainstterrorismSVrev1.pdf> [2008-10-31]

Böcker och tidskrifter

Blitz, J; (2008) “Europeans see Moscow as security threat” September 22 2008 23:06 Tillgänglig online: http://www.ft.com/cms/s/4530e1dc-88f0-11dd-a179-000779fd18c,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2F4530e1dc-88f0-11dd-a179-000779fd18c.html%3Fnclick_check%3D1&_i_referer=http%3A%2F%2Fwww.jorgenmodin.net%2Findex_html%2Farchive%2F2008%2F09%2F26%2Ftysklan

d-italien-och-spanien-inte-beredda-frsvara-baltikum%2F%3Fsearchterm%3Df%25C3%25B6rsvara&nlick_check=1 [2009-02-02]

Brady; Hugo (2008) "EU migration policy: An A-Z" Centre for European Reform.

Dahlrot, Bertil; Alsén Barbro; (2009) Promemoria "Frankrikes återinträde i NATO" Föavd. Paris.

Framsyn (2003) "Splittrat Europa hot mot EU och NATO". Nr 3, s. 28-29

Haldén; P (2007) "The Geopolitics of Climate Change" FOI.

Hellström, J; (2009) "New perspectives on China's role in Africa – a strategic overview". FOI. (kommande)

Jervas G; m.fl. (2004) "Quo Vadis världen? Alternativa framtidsstrukturer i internationell politik", kapitel 5. Framtidsperspektiv - scenariedel, avsnitt 5.1 Institutionella aktörer, B. Europeiska framtidsalternativ. FOI-R—1190-SE, användarrapport.

Keller, P; "Barack Obama's foreign policy what can NATO expect from the next U.S. President?" Research paper, NATO Defence Collage, Rome No. 43 November 2008

Keohane, D; Valasek; T; (2008) "Willing and able? EU defence in 2020" Centre for European Reform. Tillgänglig online:
http://www.cer.org.uk/pdf/e_2020_844.pdf [2008-11-27]

Kicinger, A; (2004) "International Migration as a Non-traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon", CEFMR Working Paper 2/2004

Kiesow, I (2006) "Kina i ett tjugooårsperspektiv" (FOI-R--1927—SE)

Leijonhielm, J m fl [red.] (2009) Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - ambitioner och utmaningar 2008. Red. (FOI-R--2707--SE), Stockholm: FOI Försvarsanalys

Lindell, M; (2006) "NATO:s framtidsfrågor och utvecklingen av partnerskapen". FOI MEMO 1674.

Lindell, M; Zetterlund, K; (2007) "The Future Direction of NATO". (FOI-R--2491--SE)

National Intelligence Council (2008) "Global trends 2025: A transformed world" (2008) Tillgänglig online:
http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf
[2009-01-06]

National Intelligence Council "Mapping the global future" Tillgänglig online: http://www.dni.gov/nic/NIC_globaltrend2020.html [2009-01-06]

Oredsson, M; Winnerstig, M; (2005) "Europeisk autonomi eller atlantisk integration? Dagens strukturer och framtida utvecklingslinjer inom ESFP och NATO". (FOI-R--1564--SE)

Oredsson, M; (2005) "EU som krishanteringsaktör på 20 års sikt". FOI Memo 1456.

Presentationsmaterial, "Big Three Relations" Tysklands permanenta representation till Europeiska Unionen (2007)

Shapiro, Byman (2006) "Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap", The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, The Washington Quarterly 29:4 s. 33–50 tillgänglig online: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/transtatlantigap.pdf>

SOU 2006:87 "Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser". Statens Offentliga Utredningar

Stern, N; (2006) Stern Review on the Economics of Climate Change, Cambridge University Press, Prague

Sundberg, A; (2006) "Brittisk strategisk kultur: konstant eller föränderlig?" FOI MEMO 1801.

Sundberg, A; (2008) "Ett maktskifte med konsekvenser? Fransk utrikes- och säkerhetspolitik under president Sarkozy". (FOI-R—2590—SE)

Syrén, H. (2007): Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav (Stockholm: Försvarsmakten)

The Human Security Report 2005, "War and Peace in the 21st Century", Human Security Center, Canada, s 153-155

Tirman, John, "The migration-security nexus", GSC Quartely 13(Summer/Fall 2004), MIT, USA

Valasek, Tomas; (2007a) "Preparing for the multipolar world: European foreign and security policy in 2020" Tillgänglig online: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_eu_nato_26march08.pdf [2008-11-27]

Valasek, Tomas; (2007b) "The roadmap to better EU-NATO relations" Tillgänglig online: http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_tv_eu_nato_20dec07.pdf [2008-11-27]

Valasek; Tomas; (2008) "France, NATO and European Defence" Tillgänglig online: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_eu_nato_26march08.pdf [2008-11-27]

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 U.S. and European Security from Reagan to Clinton" (Stockholm: Stockholm University),

Winnerstig, M. (2008): "NATO" [Organisationer i fickformat nr 2] (Stockholm: Utrikespolitiska institutet)

Winnerstig, M; "NATO: trender och utvecklingstendenser 2005-2025". FOI MEMO 1579.

Witney; N (2008) "Re-energising Europe's Security and Defence Policy" European Council on Foreign Relations.

World Bank (2005) "Global Economic Prospects: Trade, Regionalism and Development", Washington DC.

Åhman, T; (2009) "NATO-debatten i Finland: Mellan säkerhet, inflytande och identitet". FOI-R—2719—SE.

Internetmaterial

"*About the EU at the UN*" tillgänglig online: http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist_s30_en.htm [2009-02-28]

"*EUHR Solana's speech at the Security Council on Bosnia and Herzegovina*" den 5 mars 2002 tillgänglig online: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1192_en.htm [2009-02-28];

"*HR Solana's Speech on Africa at the Security Council*" den 29 januari 2002 tillgänglig online: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1116_en.htm [2009-02-28]. De senaste EU uttalandena inom ramen för FN finns tillgängliga online på http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist_s7_en.htm [2009-02-28]

EU-upplysningens hemsida

EU-upplysningen: "EU och NATO" tillgänglig online: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Utrikes-och-sakerhetspolitik/EU-och-NATO/> [2008-10-31]

EU-upplysningen: "Militär och civil krishantering" tillgänglig online: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Utrikes-och-sakerhetspolitik/Militar-och-civil-krishantering/> [2008-10-31]

EU-upplysningen: "EU i internationella organisationer" tillgänglig online: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Utrikes-och-sakerhetspolitik/EU-i-internationella-organisationer/> [2008-10-31]

EU-upplysningen: "Reflektionsgrupp ska blicka in i framtiden" tillgänglig online: <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Nyheter/Reflektionsgrupp-ska-blicka-in-i-framtiden/> [2009-02-11].

Fischer, J; (2008) "Efter Irländarnas nej" Tillgänglig online: <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=578&a=797839> [2008-06-26]

Forsberg; A (2007) "Butter arbetsmyra tar över efter Blair" Tillgänglig online: http://www.ui.se/epok/article.aspx?article_id=231 [2008-11-21].

"Forward march on European defence – opportunities for progress on capabilities" ISS, Vol.. 14 issue 09 november 2008.

"Från en Afrikastrategi till ett strategiskt partnerskap mellan EU och Afrika" Tillgänglig online: <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r13009.htm> [2009-02-28]

Koblanck, A; DN utrikeskorrespondent. Tillgänglig online: <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2016&a=390919&viewAll=true> [2008-06-26].

McNamara, S; (2009) "NATO's 60th Anniversary Summit: Unfocused and Unsuccessful", The Heritage Foundation tillgänglig online: <http://www.heritage.org/Research/Europe/wm2388.cfm>

NATO:s officiella hemsida

"Final Communiqué, Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers", Brussels, 3 December 2008 (NATO Press Release (2008)153, §1.

"North Atlantic Treaty, art. 10" tillgänglig online: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

“NATO assistance to the African Union” tillgänglig online:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8191.htm

“NATO enlargement” tillgänglig online:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm

“Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the Annual Meeting of the Atlantic Treaty Association (ATA)” tillgänglig online: <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s081110a.html>

”Successful completion of NATO mission Operation Allied Provider” tillgänglig online: <http://www.nato.int/shape/news/2008/12/081212a.html>.

“The North Atlantic Treaty Washington D.C. - 4 April 1949” tillgänglig online: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>,

”Operation Active Endeavour“ tillgänglig online:

http://www.jfcnaples.nato.int/JFCN_Operations/ActiveEndeavour/Endeavour.htm

Nationalencyklopedins hemsida

Nationalencyklopedin uppslagsord ”Geopolitik” tillgänglig online:
<http://www.ne.se/artikel/181492> [2009-01-05]

Nationalencyklopedin uppslagsord ”Globalisering” tillgänglig online:
<http://www.ne.se/artikel/183301> [2009-01-05]

Nationalencyklopedin uppslagsord ”Migration” tillgänglig online:
<http://www.ne.se/artikel/255707> [2009-01-05]

Nationalencyklopedin uppslagsord ”Terrorism” tillgänglig online:
<http://www.ne.se/artikel/326201/C1335803> [2009-01-05]

Press release 2009-01-27; “NATO Leader Stresses more Support needed from EU Member States”. Security and Defence Agenda.

Regeringens utrikesdeklaration 2008, avsnittet ”EU som global aktör”. Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/10229/a/97234> [2009-01-20]

Regeringen ”Afrika och EU” tillgänglig online:
<http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/13943> [2009-02-28]

Regeringen ”Från mottagare till partner: EU och Afrika i toppmöte” Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/sb/d/8606/a/93709> [2009-02-28]

Regeringen, landinformation "Frankrike" Tillgänglig online:
<http://www.regeringen.se/sb/d/5472/a/42481> [2008-11-21]

Regeringen "Migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser". Tillgänglig online:
<http://www.regeringen.se/sb/d/9685/a/97408> [2009-01-14]. Se även
 åtgärdsplanen "EU:s övergripande strategi för migration" (Global Approach to
 Migration)

Regeringens proposition 2008/09:140 "Ett användbart försvar", (Stockholm:
 Försvarsdepartementet) tillgänglig online:
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>

Sierla; A (2007) "Verkningar av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap"
 Finska utrikesministeriet Tillgänglig online:
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=24039&GUID={C0E4D51A-2DE2-484D-945B-5ED640E68CE5}>

Sveriges ambassad i Warszawa, "Utrikes och säkerhetspolitik". Tillgänglig
 online: http://www.swedenabroad.com/Page___43184.aspx [2009-02-10]

Tal av Claudia E. Anyaso, Amerikanska Department of State and the Bureau of
 African Affairs. Tillgängligt online:
<http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2008/111598.htm> [2009-01-20]

United Nations High Commissioner for Refugees, Statistical Online Population
 Database, <http://www.who.int/globalatlas/default.asp>

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division
 (2006) "International Migration Wall Chart", New York.

"U.S.-Russia Strategic Framework Declaration", Joint pledge signed at the Sochi
 Summit, April 5, 2008 tillgänglig online:
<http://www.carnegieendowment.org/npp/publications/index.cfm?fa=view&id=20034>

"U.S. Ambassador to NATO Victoria Nuland's Speech in Paris", tillgänglig
 online:
<http://www.america.gov/st/texttransenglish/2008/February/20080222183349eaifa0.5647394.html>

"World Migration Report 2000", International Organization of Migration,
 Genève.

Intervjuer

Bryssel

Representant, Holländska ambassaden, Bryssel [2008-12-09]

Representant, Franska NATO-delegationen, [2008-12-10]

Representant, NATO Division of Defence Policy and Planning, Bryssel [2008-12-09]

Representant, NATO Private Office of the Secretary General

Representant, Polska ambassaden, Bryssel [2008-12-10]

Representant, Polska NATO-delegationen, Bryssel [2008-12-10]

Representant, Svenska ambassaden, Bryssel [2008-12-08]

Representant, Svenska NATO-delegationen, Bryssel [2008-12-09]

Representant, Tyska ambassaden, Bryssel [2008-12-10]

Representant, Tyska NATO-delegationen, Bryssel [2008-12-09]

Representanter, USA:s NATO-delegation, Bryssel [2008-12-09 och 2008-12-10]

Washington

Brittiska ambassaden, Washington, DC [2008-11-04]

Europeiska kommissionens representation, Washington, DC [2008-11-03]

German Marshall Fund, Washington, DC [2008-11-05]

Svenska ambassaden, Washington, DC [2008-11-03]

Tyska ambassaden, Washington, DC [2008-11-05]

Deltagande i konferenser, Washington, DC, september och november 2008

Övriga

Intervju, Markus Derblom, analytiker, FOI.

Intervju, Anna Sundberg, analytiker, FOI