

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, Fredrik Lindvall

Reformera eller vända om? - NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige

Titel	Reformera eller vända om? – NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige
Title	Reform or turn back? NATO:s continued transformation and its impact on Sweden
Rapportnr/Report no	FOI-R--2920--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	125 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forsknings för regeringens behov 11 policy Support to the Government
Projektnr/Project no	A12003
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Bildomslag: Bildens pil följs av årtalen för alliansens hittillsvarande strategiska koncept och symboliserar de olika vägval som NATO står inför i och med det nya koncept som ska antas under 2010. Till vänster på bilden finns alliansmedlemmarnas flaggor och de årtal som respektive stat blev medlem.

Förord

FOI-projektet Atlantisk Säkerhet – Europeisk Krishantering (ASEK) studerar EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, NATO samt USA:s utrikes- och säkerhetspolitik på uppdrag av Försvarsdepartementet.

Föreliggande rapport analyserar hur NATO:s transformeringsagenda utvecklas och hur det påverkar Sverige. Författarna vill tacka Anders Waldén, chef för Euroatlantiska avdelningen vid den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST), som granskat rapporten och Mike Winnerstig på FOI som kommit med värdefulla synpunkter samt den svenska representationen vid NATO som varit till stor hjälp

Stefan Olsson

Projektledare

Sammanfattning

NATO firade sitt 60-årsjubileum samtidigt som flera av alliansens huvuduppgifter kanske var mer omdebatterade än någonsin tidigare. Alliansen är mitt inne i en process för att ta fram ett nytt strategiskt koncept som ska beskriva vad NATO är och vad NATO ska göra. Högt på agendan står balansen mellan insatser långt borta och förmågan att skapa säkerhet inom det egna territoriet. Erfarenheter från både Georgienkriget och missionen i Afghanistan är viktiga. Därtill påverkas NATO på insidan av en ny reforminriktad generalsekreterare och ett återintegrerat Frankrike. Slutligen har alliansen flera militära frågor att behandla, t.ex. hur man ska upprätta ett trovärdigt försvar enligt solidaritetsklausulen i artikel V.

Studien fokuserar på hur NATO:s transformeringsagenda utvecklas och hur detta påverkar europeisk säkerhet och Sverige. Utgående från alliansens arbete med sitt strategiska koncept fördjupas analysen inom sex områden. Inom NATO:s politiska transformering behandlas det nya interna ledarskapet, det franska återinträdet samt utvidgningen av alliansen. Inom alliansens militära transformering uppmärksammas kollektivt självförsvar, snabbinsatsstyrkan NRF och ledningsfrågor, samt missilförsvar.

Rapporten är en av flera från FOI som behandlar NATO. Den närmast föregående rapporten var "The Future Direction of NATO" (FOI-R—2491—SE, mars 2008).

Nyckelord: NATO, transformering, franskt återinträde, utvidgning, partnerskap, NRF, missilförsvar, PFF, Sverige.

Summary

NATO was celebrating its' 60th anniversary at the same time as the alliance's core tasks where more controversial than ever. The alliance is in the middle of a process to hammer out a new strategic concept, which will explain what NATO is and what the alliance should do. High on the agenda is the balance between operations far away and security on its own territory. Experiences from the Russo-Georgian war and the operations in Afghanistan are important. On top of that, new forces inside NATO are at play. The new secretary-general has a reform oriented approach and a re-integrated France may have some impact on the organization. Finally, there are a few military issues up for discussion, e.g. how to enhance a credible defence in line with the mutual defence clause, the Article V in the NATO charter.

The main focus of this study is NATO's transformation agenda, how it develops and how it affects European security and Sweden. The study explores the ongoing work on the strategic concept, and then analyzes six important issues. Within the political transformation of NATO, the new leadership, the re-integration of France, and the enlargement of the alliance are highlighted. Looking at the military transformation emphasise lies on the military factors linked to collective self-defence, the NATO Response Force, and missile defence.

The report is one of many from FOI:s NATO studies. The most recent one before this report was called "The Future Direction of NATO" (FOI-R—2491—SE, mars 2008).

Keywords: NATO, transformation, French re-integration, enlargement, partnership, NRF, missile defence, PFP, Sweden.

Förkortningar

ACO	Allied Command Operations ACO är ett av två strategiska kommandon vid NATO och har till uppgift att leda alliansens operationer.
ACT	Allied Command Transformation ACT är ett av två strategiska kommandon vid NATO och har till uppgift att leda alliansens transformering.
ASF	Allied Solidarity Force
Berlin-plus	EU och NATO:s samarbete från 2002 som gör NATO:s resurser tillgängliga för EU:s militära krishantering.
BMD	Ballistic Missile Defence
COP	Contingency plans Motsvarar ungefär begreppet operationsplaner
CPG	Comprehensive Political Guidance
DAS	Declaration on Alliance Security
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council Euroatlantiska partnerskapsrådet, (EAPR) är PFPs institutionella ram.
EDA	European Defence Agency Europeiska försvarsbyrån
EUBG	EU Battle Group EU:s stridsgruppskoncept
GBI	Ground Based Interceptor
GMD	Ground-Based Midcourse Defense
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken Innan Lissabonfördraget var namnet Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP)
ICI	Istanbul Cooperation Initiative

ID	Individual Dialogue. Vanligen det andra steget för ett PFF-land som vill bli fullvärdig NATO-medlem.
IPAP	Individual Partnership Action Plan. Vanligen det första steget för ett PFF-land som vill bli fullvärdig NATO-medlem.
IRF	Initial Reaction Force
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
MAP	Membership Action Plan NATO:s program för stater som önskar bli medlemmar i alliansen
MD	Medelhavsdialogen
MNC NE	Multinational Corps Northeast
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGC	NATO-Georgia Commission
NPG	Nuclear Planning Group
NRC	NATO-Russia Council
NRF	NATO Response Force
NSC	NATO Strategic Concept
NUC	NATO-Ukraine Commission
PFP	Partnership for Peace Partnerskap för fred (PFF) kom 1994 och är en form för samarbete mellan NATO och dess partners som inte är medlemmar.
PARP	Planning and Review Process

Den planerings- och utvärderingsprocess som ingår i NATO:s PFF och som syftar till att utveckla de militära resurserna i de länder som deltar i partnerskapsprogrammet.

SACEUR	Supreme Allied Commander Europe.
SACT	Supreme Allied Command Transformation
SG/HR	Secretary General/High Representative
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe SHAPE är ACO:s högkvarter, vilket är beläget i Casteau norr om Mons i Belgien.
THAAD	Terminal High Altitude Area Defense
28+n	28+n- är ett flexibelt mötesformat där temat för diskussion styr vilka utöver de 28 NATO-medlemmarna som inbjuds att delta.

Innehållsförteckning

Rapporten i sammandrag	13
1 INLEDNING - ÖMSAR NATO SKINN?	23
1.1 Syfte och upplägg	24
1.2 Tillvägagångssätt och material	25
1.3 Avgränsningar och perspektiv.....	27
1.4 Läsanvisningar	27
2 KONCEPTEN ÅTERSPEGLAR NATO:S TRANSFORMERING	29
2.1 Alliansens transformering - en tillbakablick.....	29
2.2 Sex strategiska koncept - från till Rom till Washington.....	32
2.3 Ett nytt strategiskt koncept 2010.....	38
2.4 Frågor för nästa koncept och fördjupning	42
3 ETT NYTT INTERNT LEDARSKAP	44
3.1 Ny generalsekreterare – “I am here as a reformer”	44
3.2 Ny SACEUR och ny SACT – en politisk signal.....	50
4 FRANSKT ÅTERINTRÄDE & STORMAKTSRELATIONER	52
4.1 På väg in efter över 40 år utanför	52
4.1.1 En återintegrering med förbehåll	52
4.1.2 En krypande återintegrering.....	53
4.1.3 Slutet för Gaullismen?.....	54
4.1.4 Kritik från oppositionen – beröm från de allierade	55
4.1.5 Återintegrationen splittrar den franska byråkratin.....	56
4.2 Det franska återinträdet inverkan på NATO.....	57
4.2.1 Återintegreringen blir ansträngande – “you must pay for your stars”	57
4.2.2 Franskt återinträde påverkar tranformering och staber	58
4.2.3 Ett “EU-caucus” inom NATO?.....	58
4.2.4 From ‘non’ to ‘nein’ – Tyskland den obekväme medlemmen?	59
4.3 Innebär mer NATO också mer GSFP?	60

4.4	Nya möjligheter EU-NATO, men vart går Storbritannien?	65
5	NATO:S UTVIDGNING OCH PARTNERSKAP	69
5.1	Strategisk paus - frågan mindre het	69
5.1.1	”Ryssland har talat”	72
5.1.2	NATO-Ryssland: ”Reengagement but not business as usual”	74
5.2	Partnerskap	77
5.2.1	Partnerskap för fred	78
5.2.2	Globala partnerskap, MD, ICI	80
6	KOLLEKTIVT SJÄLVFÖRSVAR HÖGT PÅ AGENDAN	82
6.1	Planering enligt artikel V mer angeläget	83
6.1.1	Efter det kalla kriget kom planeringen att politiseras	83
6.1.2	Planering aktualiserades som en följd av Georgienkriget	84
6.1.3	Från politisk ynnest till normal verksamhet	86
6.2	Från kollektivt försvar till kollektiv säkerhet	88
6.2.1	Synen på traditionell och funktionell säkerhet	88
6.2.2	Hur kollektiva försvars- och säkerhetsgarantier upprätthålls	89
6.2.3	Solidarisk trovärdighet genom Air-policing etc	90
7	OMINRIKTAT NRF UTVECKLAS VIDARE	92
7.1	Bakgrunden till NATO Response Force	92
7.2	NRF är idag operativ men obsolet	93
7.3	Från ny suveränitetsstyrka till en nytändning för NRF?	94
8	BEHOV AV FÖRMÅGOR SOM MISSILFÖRSVAR	96
8.1	Obama ger ny inriktning gentemot Bushs planer	96
8.2	Obamas och NATO:s planer konvergerar	98
9	FÖRNYELSE BLICKANDE BAKÅT ELLER FRAMÅT?	100
9.1	Alliansens divergerande satsningar	100
9.2	Det strategiska konceptet - mot en ny balans?	103
9.3	Nytt ledarskap kommer att ge nya initiativ	105
9.4	Franskt återinträde ger ingen revolution	106

9.5	Tysk politik - ett janusansikte?	108
9.6	Utvidgningen på paus, men partnerskapen utvecklas	109
9.7	Starkare profil på hemmaplan	110
9.8	NATO:s transformering och Sverige	111
9.9	Utmaningar inom artikel V är främst nära Sverige	112
9.10	Hur säkras svenska försvarspolitiska intressen?	114

KÄLLOR		115
---------------	--	------------

Figurförteckning

Figur 1	Studiens upplägg	25
Figur 2	Försvarsutgifter och antal soldater på missioner utomlands	102
Figur 3	NATO:s högre militära struktur och geografiska lokalisering	103

Tabellförteckning

Tabell 1	Viktiga ämnen för NATO: s nya koncept	41
Tabell 2	Relationerna mellan EU:s tre stora	64
Tabell 3	Utvidgningen av alliansen.....	70

Rapporten i sammandrag

NATO:s huvuduppgifter är kanske mer omdebatterade än någonsin tidigare. Alliansen är mitt inne i en process för att ta fram ett nytt strategiskt koncept som ska beskriva vad NATO är och vad NATO ska göra. Högt på agendan står balansen mellan insatser långt borta och förmågan att skapa säkerhet inom det egna territoriet. Både erfarenheter från Georgienkriget och missionen i Afghanistan är viktiga. Därtill påverkas NATO på insidan av en ny reforminriktad generalsekreterare och ett återintegrerat Frankrike. Slutligen har alliansen flera militära frågor att behandla, t.ex. hur man ska upprätta ett trovärdigt försvar enligt solidaritetsklausulen i artikel V.

Studien fokuserar på NATO:s transformeringsagenda och hur detta påverkar europeisk säkerhet och Sverige. Utgående från alliansens arbete med sitt strategiska koncept fördjupas analysen inom sex områden. Inom NATO:s politiska transformering behandlas det nya interna ledarskapet, det franska återinträdet samt utvidgningen av alliansen. Inom alliansens militära transformering uppmärksammas frågan om självförsvar, snabbinsatsstyrkan NRF och ledningsfrågor, samt missilförsvar. Slutligen ges en sammanvägd bild av utvecklingen och betydelsen för europeisk säkerhet och Sverige.

Ett nytt strategiskt koncept 2010

Sedan NATO bildades har totalt sex strategiska koncept antagits. Ett strategiskt koncept kan närmast beskrivas som en guide eller vision för alliansens framtida politiska och militära utveckling. Som en följd av att världen har förändrats sedan antagandet av det senaste strategiska konceptet (1999), inte minst efter terrorattentaten i USA den 11 september 2001, identifierades vid NATO-toppmötet i Strasbourg-Kehl 2009 ett behov av ett nytt strategiskt koncept.

Det nya säkerhetspolitiska konceptet väntas definiera NATO:s roll och verksamhet det kommande decenniet. Troligen blir det ett helt nytt koncept snarare än uppdateringar av det gamla. Vad det nya strategiska konceptet kommer att innehålla är oklart men det är högst troligt att de nyckeltermen som betonades i koncepten från 1991 och 1999 kommer att kvarstå. Vad gäller utmaningar för det nya strategiska konceptet gäller det framförallt att bibehålla trovärdigheten i artikel V och ge NATO en tydlig politisk roll – d.v.s. hur man tar sig an internationella operationer och nya uppgifter, men också hur man ska använda partnerskapen mer effektivt. Konsensus kommer sannolikt att vara en hörnsten i alliansens beslutsfattande även i framtiden, men man kommer troligen att försöka finna alternativa processer för mindre viktiga frågor. En annan central fråga är behovet av att förbättra allmänhetens förtroende för alliansen och att det

strategiska konceptet måste kunna kommunicera vad NATO är etc. Dessutom kan det vara så att processen kring framtagandet av det strategiska konceptet är lika viktig som själva resultatet, för att NATO:s många medlemmar ska hitta en gemensam syn på organisationen.

För Sverige torde tre viktiga frågor i det strategiska konceptet vara (1) NATO:s framtida roll; inte minst avvägningen mellan internationella operationer och territoriellt försvar, (2) samarbetet mellan EU-NATO och kopplingarna till den europeiska säkerhetsstrategin och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP); samt (3) frågor som berör den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde, kanske främst relationen till Ryssland. För Sverige är det också viktigt att det strategiska konceptet endast kommer att utgöra en ram som ska fyllas med innehåll genom antagandet av flera styrdokument. Om Sverige söker insyn och inflytande är det väsentligt att fortsätta vara en diskussionspart även efter konsultationsperioden för det strategiska konceptet. Arbetet med efterföljande dokument kommer att vara viktigt för att konkretisera innehållet i det strategiska konceptet.

Det franska återinträdet och stormaktsrelationer

Det franska återinträdet blir sannolikt ingen revolution men väl en ny motor i NATO:s vidare utveckling. Den franska återintegreringen är inget som kommit som en blyxt från klar himmel utan kan snarare ses som en krypande process. Medan den mött kritik från den inhemska oppositionen och den franska militära och politiska elitbyråkratin varit kluven, så har den fått beröm från de allierade. Den franska återintegreringen handlar i det här skedet om ett återinträde till kommandostrukturerna och försvarsplaneringsprocessen, men man avser att även fortsatt stå utanför kärnvapenplaneringen. Det är emellertid troligt att Frankrike, liksom den militära samverkan man hade innan den officiella militära återintegreringen, i praktiken kommer att vara mer intimt samordnad med övriga NATO även när det gäller kärnvapen. Även om lydtnadsförhållanden inte kommer att ändras, franska vapen under franskt befäl, så finns det många incitament att samarbeta mer. Återintegreringen väntas bli krävande för fransmännen, både i tal om att bemanna strukturerna och i meningen att NATO kommer att ta politiskt engagemang i anspråk. Frankrike kommer gradvis att fylla på sina befattningar, vilket kommer att ta åtminstone 2-3 år. Därtill är det väsentligt att via olika initiativ inom NATO, inte minst dess högsta militära position i transformationskommandot, visa att Frankrike har en agenda och målsättningar med sitt engagemang i alliansen. Detta kommer i sin tur sannolikt medföra att fransmännen kommer att ha svårt med resurser att driva på och utveckla den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) under EU-paraplyet. Detta torde försvarspolitiskt innebära att EU snarare än NATO kommer att dra det kortaste strået. En möjlig men inte särskilt trolig utveckling är också att Frankrike använder sitt NATO-medlemskap för att bromsa NATO,

precis som Storbritannien bromsar GSFP och att det därmed blir någon form av kohandel mellan dessa aktörer.

Nytt ledarskap kan ge nya initiativ

Den 1 augusti 2009 tillträdde den f.d. danske statsministern Anders Fogh Rasmussen som NATO:s tolfte generalsekreterare. Fogh Rasmussen är den ende sittande regeringschefen som blivit utnämnd till generalsekreterare för NATO. Detta är också en av fördelarna som framhållits med Fogh Rasmussen – då denne tidigare varit statsöverhuvud kan han använda sitt politiska kapital från att redan ha mött medlemsstaternas stats- och regeringschefer i EU- och NATO-sammanhang tidigare. Som land kan Danmark vidare beskrivas som en progressiv NATO-allierad med goda kontakter till Washington. Samtidigt har Fogh Rasmussen goda relationer till de baltiska staterna. Det är inte troligt att Fogh Rasmussen kommer att stödja de konservativa idéer och önskemål som finns inom alliansen, vilka vill tillbaka till inriktningen under det kalla kriget. De många tecken som finns om Fogh Rasmussen som hårt arbetande, "reformorienterad" och talandes klarspråk talar för att det kommer att hända saker med Fogh Rasmussen som generalsekreterare. Den stora utmaningen för Fogh Rasmussen blir det interna reformarbetet – att gå i land med en minskad ledningsstruktur, förändrade arbetsprocesser för de centrala delarna etc. En annan aspekt att uppmärksamma är att medan Fogh Rasmussen åtminstone initialt från ryskt hålls sagts vara en bra generalsekreterare, så lider han dock av att vara mindre omtyckt i den muslimska världen. Detta kan utgöra ett problem inte minst då det finns de som hävdar att NATO:s mest betydande utmaning i framtiden kommer att vara förhållandet till den muslimska världen.

NATO har också två relativt nya utnämningar på posterna som Supreme Allied Commander for Europe (SACEUR) och Supreme Allied Commander Transformation (SACT). Posten som SACEUR innehas av den amerikanske amiral James G Stavridis. SACEUR är fysiskt lokaliserad vid SHAPE som ligger i Mons utanför Bryssel (Belgien) och innefattar det övergripande ansvaret för NATO:s militära operationer. SACT, som leds av den franska officeren General Stéphane Abrial, är i sin tur lokaliserat i Norfolk Virginia (USA). Det har till uppgift att leda NATO:s transformering, att understödja missioner och operationer, samt verka för förbättrade relationer till NATO:s partners. Att en fransman leder ACT har framförallt politisk betydelse då det tolkas som en signal om att det inte bara är USA som leder NATO och som sköter alla kontakter. Utnämningen av en fransman till posten kan vidare bidra till att överbrygga den skepsis som har präglat EU-NATO-relationen.

Paus för utvidgningen av NATO och partnerskap individualiserar

Vid det senaste toppmötet i Strasbourg/Kehl i april 2009 välkomnades Albanien och Kroatien som medlemmar i alliansen vilket förde NATO från de ursprungliga 12 grundarländerna till nuvarande 28 medlemsstaterna. Makedonien

ska enligt uppgifter också bjudas in så snart namnfrågan med Grekland är löst. Närmast på tur för NATO-medlemskap därefter torde Montenegro och Bosnien stå. Mest kontroversiellt är dock en eventuell utvidgning till Georgien och Ukraina då dessa aktualiserar Rysslandsproblematiken och i det senare fallet tillkommer dessutom en tveksam intern opinion. De flesta interlokutörer verkar dock tillsynes ense om att utvidgningen av alliansen är en mindre het fråga nu och konstaterar att det finns ett artigt intresse men inget mer. En annan intervjuperson benämner det som att NATO just nu har en ”strategisk paus” gällande utvidgningar av alliansen. Även om fokus just nu ligger på Ukraina och Georgien, inte minst då Svarta havet och Kaukasus är en viktig korridor för energi, är även de om inte i frysen så i alla fall i kylan.

En reflektion som gjorts i rapporten är att många av alliansens centrala frågor faller tillbaka på NATO:s relation till Ryssland. Detta innebär att Ryssland blir en sammanbindande länk även för Sverige och att Sveriges relation till Ryssland indirekt kommer i fokus. Vad beträffar möjliga konsekvenser för Sverige till följd av en fortsatt NATO-utvidgning österut kan dessa exempelvis vara såväl direkta som indirekta. Direkta kan handla om det nya säkerhetspolitiska läget som uppstår, indirekta kan i sin tur handla om eventuella ryska motdrag.

Utöver en ren utvidgning av alliansen har NATO därtill ett flertal partnerskap: Partnerskap för fred (PFF), Medelhavsdialogen (MD), the Istanbul Cooperation Initiative (ICI) samt ett antal ”speciella relationer” med länder som Ryssland och organisationer som EU. Till detta tillkommer ett antal globala partners – eller kontaktländer som de numera kallas. Det finns för närvarande inga initiativ om att ändra strukturerna för de olika partnerskapen men det är möjligt att frågorna kommer att aktualiseras inför arbetet med det nya strategiska konceptet. Expertgruppen under Albright har exempelvis signalerat att fyra officiella seminarier ska hållas varav det ena som ska hållas den 13-14 januari 2010 i Oslo väntas ha ”Partnerships and beyond” som övergripande tema. En reflektion gällande NATO:s partnerskap är vidare att man verkar gå mer och mer mot skraddarsydda partnerskap. Om man ser till vilka principer som verkar styra partnerskapen torde vidare den viktigaste principen vara mer-insyn-i-utbyte-mot-bidrag-till-insatser. Kopplat till detta verkar det dock inte existera någon tydlig geografisk indelning utan alla bidrag är uppskattade oavsett var de kommer ifrån. Det verkar heller inte ha någon större betydelse vilken ”nivå” man bidrar på utan kvalitét och kvantitet är tillsynes lika mycket värt. Om man ser till nästa steg torde en inte alltför djärv gissning vara att vi får se en fortsättning på ”à la carte meny-greppet” där partners själva får välja att satsa inom de områden de vill utveckla.

Kollektiv självförsvar är åter högt på agendan

Idén om kollektivt självförsvar är en av grundstenarna för NATO, men tolkningen av vad det är som ska försvaras har skiftat över tiden. Den

traditionella synen, att det främst är invasionsförsvar som ska innefattas, har efterhand kommit att utökas till att omfatta försvar av det egna territoriet, den gemensamma säkerheten samt gemensamma intressen och värderingar. Nyckeln till kollektivt självförsvar har varit trovärdigheten i det gemensamma militära agerandet. Traditionellt har det varit den avskräckande effekten gentemot motståndarstater som varit viktigast, d v s hur trovärdigt NATO:s försvar uppfattats av Warsawapaktens länder under det kalla kriget. I och med utvecklingen efter terrordåden 2001 kom trovärdigheten för NATO hos icke-statliga aktörer och s.k. "rough states"/"failed states" i fokus. Kriget mellan Georgien och Ryssland hösten 2008 lyfte fram även en annan aspekt, inte bara NATO:s militära förmåga att ta sig an ryska styrkor utan även hur trovärdig NATO uppfattades vara hos de egna befolkningarna, särskilt hos dess östra medlemmar.

NATO har flera olika slag av planering för att ta sig an hot. De operationsplaner med mest politisk tyngd, inriktade på försvar av eget territorium och som bl.a. kontinuerligt uppdateras kallas "contingency plans" (COP:s). Efter det kalla kriget kom frågan om operativ försvarsplanering att politiseras. Redan vid utvidgningen till Polen, Ungern och Tjeckien 1999 blev frågan om operationsplaner enligt artikel V en känslig politisk fråga. Det fanns gehör inom NATO för att de något mer utsatta flankstaterna Turkiet och Norge skulle få en s.k. "artikel-V-planering", och efter visst manövrerande fick även Polen det. Därefter dröjde det ända tills Georgienkriget 2008 innan planering aktualiserades för övriga länder. Allt fler inom alliansen ansåg att det fanns behov av försvarsplanering, men det var inte ett ökat hot som sades vara anledningen. Emellertid har det lyfts fram att det med hänsyn till allmänhetens förtroende fanns en legitim anledning att vidta åtgärder. En mer robust operativ försvarsplanering har nu påbörjats inom NATO och det finns flera tecken på att en process med förutsättningslösa hotbedömningar och uppdateringar av försvarsplaner återupptagits. Hur arbetet går och hur resultatet mottas blir ett kvitto på i vilken grad NATO-medlemmarna lyckas ge den traditionella tolkningen av artikel V ett djupare innehåll.

En fråga är hur alliansen ska hantera det förändrade perspektivet från kollektivt försvar till kollektiv säkerhet. De sista årens utveckling har för medlemmarna i NATO aktualiserat frågan om vad kollektiv säkerhet innebär. Är attacker mot ett lands IT-kommunikationer eller avbrott i dess energileveranser att betrakta som ett angrepp? I vilka fall berör det andra allierade och när genererar det en kollektiv försvarsskyldighet? Om det uppfattas vara ett angrepp enligt artikel V, vad blir då responsen? I olika konstellationer har de allierade gjort insatser inom terrorismbekämpning, energisäkerhet, cybersäkerhet, sjötransportsäkerhet.

En annan fråga är hur kollektiva försvars- och säkerhetsgarantier upprätthålls. Trovärdigheten hos NATO:s försvarsgarantier har alltid handlat om

medlemmarnas vilja och förmåga att agera samfällt samt hur denna vilja uppfattas inom och utom NATO. Historiskt har det främst varit en samlad militär förmåga som varit i centrum och trovärdigheten i intentionerna var främst kopplad till frågan om huruvida USA skulle komma till Europas hjälp eller inte. Debatten efter Georgienkriget 2008 har gett diskussionen om trovärdighet en bredare ansats, där de politiska intentionerna fått en viktigare plats. Utöver åtgärder direkt kopplade till insatser under artikel V har ett antal aspekter diskuterats. Till de viktigare hör behovet av en synlig ömsesidighet i vad medlemmar får och ger inom alliansen. För allmänhet och skattebetalare hos medlemsländerna är det viktigt att egna bidrag till säkerhet, t.ex. insatser borta i Afghanistan, också har en synbar koppling till vad som kan fås tillbaka avseende säkerhet, t.ex. hemma och knutet till det egna territoriet. Flera av de förtroendeskapande åtgärderna rör ambitionen att skapa en förebyggande normalbild av militär verksamhet i de östra medlemsländerna. Olika grad av återkommande militär närvaro och åtgärder för ökad insyn och transparens har lyfts fram av flera aktörer. Ett sätt har varit att visa solidaritet och förmåga genom Air-Policing etc.

Snabbinsatsstyrkan NRF utvecklas vidare

Den bärande principen för NRF har varit "först in – först ut". NRF ska klara självständiga insatser inom kollektivt försvar (artikel V) respektive krishanteringsuppgifter (ej artikel V), som evakuerings- och antiterroristoperationer, katastrofhjälp och humanitär hjälp. Andra viktiga karaktäristika har varit NRF:s snabba reaktionsförmåga och förmågan att etablera brohuvuden i operationsområden. Tanken har varit att styrkan ska verka i operationsområdet en begränsad tid, tills större och mer uthålliga förband anländer. Även förmågan att demonstrera alliansens beslutsamhet och solidaritet vid kriser samt att understödja diplomatin har varit prioriterade.

En bakomliggande tanke har varit att upprättandet av NRF skulle skynda på transformeringen av alliansmedlemmarnas försvarsmakter. Genomströmningen av nationella förband skulle ge både en ökad interoperabilitet mellan olika länder och få respektive land att satsa på användbara styrkor. NRF förklarades fullt operativ vid toppmötet i Riga 2006 och har hittills varit insatt vid fyra tillfällen. Först användes styrkan för att skydda olympiaden i Athen och för att stödja valet i Afghanistan 2004, sedan för katastrofstöd efter orkanen Katrinas härjningar i USA och efter en stor jordbävning i Pakistan under 2005.

NRF kommer i framtiden att få en delvis ny ansats, inkluderande två förbandspooler för suveränitetsstyrkan Initial Response Force (IRF) respektive för övriga NRF. Ambitionen att NRF skulle vara ett verktyg för fortsatt transformeringen får stryka på foten för att kunna uppnå mer snabbtillgängliga politiska vinster. I normalfallet skulle verksamheten innefatta övningar och aktiviteter kopplade till alliansmedlemmarnas territorium. En gemensam

finansiering av kostnader är inte aktuellt i dagsläget, utan istället betalar alla deltagande nationer för sig. Eftersom IRF och "visible re-assurance" har artikel V i fokus och ett territoriellt perspektiv, så torde den endast komma att utgöras av alliansmedlemmar. Hittills har inte koppling till EU diskuterats.

Behov av förmågor som missilförsvar

Nära kopplad till frågorna om vad NATO ska göra, vilka hot som alliansen ska skydda sig mot, finns frågan om vilka förmågor NATO måste ha för att klara sina uppgifter. Nedan redovisas missilförsvarsfrågan då den sedan en tid varit ett av de mest framträdande spörsmålen på alliansens dagordningen. Alliansmedlemmarna har de sista tjugo åren alltmer uppmärksammat spridningen av ballistiska missiler och av massförstörelsevapen Försvar mot ballistiska missiler binder samman de nya uppgifter som alliansen tagit på sig, som att genomföra egna operationer och motverka hot långt borta, med den klassiska självförsvarsdimensionen, som att försvara medlemmarnas territorium och soldater hemma.

President Obama gav under hösten 2009 de amerikanska planerna för missilförsvar av Europa en ny inriktning. Den medförde en ny hotbeskrivning och en ny modell för missilförsvaret av Europa. Med Obamas planer kommer missilförsvarssystem mot kort- och medeldistansrobotar i större antal och utgrupperas tidigare jämfört med det tidigare konceptet under president Bush. Planerna inkluderar utgrupperingen av fartyg i Medelhavet och i Nordsjön samt från år 2015 permanent landbaserade interceptorbaser. De nya planerna beräknas ge alliansens europeiska delar en försvarsförmåga mot kort- och medeldistansmissiler år 2018 och mot interkontinentala missiler efter år 2020.

De nya amerikanska planerna passar bra in i ambitionen att involvera allierade i alla världsdelar. I Europa har flera länder redan samma vapensystem som det nya missilförsvaret bygger på och NATO står inför att skapa ett eget kort- och medeldistansmissilförsvar. USA:s ambition är att på ett tidigt stadium integrera sina allierade och att spara kostnader. Det mest utvecklade och ambitiösa samarbetet inom missilförsvarsområdet har USA antagligen med sina allierade inom NATO. Därtill får alliansen självt en nyckelroll genom Obamas nya inriktning.

Slutsatser - förnyelse blickande bakåt eller framåt?

Alliansmedlemmarna har divergerande militära satsningar: NATO-medlemmarnas olika prioriteringar av och inriktning för försvaret, visar på konservativa respektive förändringsbenägna krafter inom alliansen. En kvantitativ analys visar att de flesta stater satsar strax under en och en halv procent av BNP på försvaret samt har strax under 40 soldater på missioner per

tusen totalt tjänstgörande soldater. Värden på eller över dessa tillhör i huvudsak den tredjedel av medlemmar som förespråkade en fortsatt utveckling och förändring av alliansen. Den grupp medlemmar som visat sig mer konservativa hade också mindre försvarsbudgetar och färre andel soldater på missioner. Den sista tredjedelen med övriga medlemmar var sinsemellan mer splittrade och gick inte att gruppera.

Det strategiska konceptet kanske får en ny balans: Bland de viktigaste frågorna för alliansen transformering är om, och i så fall i vilken utsträckning den nu pågående utvecklingen flyttar på alliansens balans mellan NATO:s traditionella uppgift – kollektivt territoriellt försvar hemma – och de nya uppgifterna – kollektiv säkerhet globalt. Det nya säkerhetspolitiska konceptet väntas definiera NATO:s roll och verksamhet det kommande decenniet. Efter en total översyn väntas antagligen ett koncist nytt koncept med övergripande mål och prioriteringar. Konceptet måste ta upp och förhålla sig till en mycket bredare säkerhetshotbild än de tidigare. Utöver terrorism kan det handla om spridning av massförstörelsevapen, informationssäkerhet, energisäkerhet etc. Processen att ta fram det nya konceptet kan komma att vara lika viktig som resultatet. Konsensus kommer sannolikt fortsatt att vara en hörnsten i alliansens beslutsfattande även i framtiden och en grund för samsynen är själva arbetet med att ta fram det nya konceptet.

Nytt ledarskap kommer att ge nya initiativ: Alliansens nye generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen har ett ovanligt politiskt kapital till följd av sin erfarenhet som Danmarks statsminister. Han har särskilda möjligheter, egna idéer, kontakter och än så länge stöd bland medlemsländerna. Det är inte konservativa medlemmarna utan de utvecklingsbenägna staterna längst åt väst och öst, som i den nye generalsekreteraren får en starkare röst. Därtill ger skiftet på de två högsta militära befattningarna också möjligheter för nya initiativ. Inte minst utnämningen av en fransman till posten som SACT ger Paris en möjlighet att visa att man är en kraft att räkna med och att man vill utveckla alliansen även militärt.

Franskt återinträde kommer inte att revolutionera NATO:s utveckling: Det franska återinträdet innebär sannolikt ingen revolution men väl en ny motor för utvecklingsarbetet inom alliansen. För det första är den franska återintegreringen inget som kommer som en blix från klar himmel utan ska snarare ses som en successiv krypande process. Den franska återintegreringen handlar i det här skedet om ett återinträde till kommandostrukturerna och försvarsplaneringsprocessen, men man avser att även fortsatt stå utanför gruppen för kärnvapenplanering. Emellertid är troligen så att Frankrike i praktiken kommer att vara mer intimt samordnad med övriga NATO när det gäller kärnvapen. Därtill kommer det på sikt finnas stora ekonomiska krafter för en ökad samordning av nukleär förmåga, då dylika vapen är mycket dyra. Därtill kan återintegreringen väntas bli krävande för fransmännen, både i tal om att

bemanna strukturerna och i meningen att NATO kommer att ta politiskt engagemang i anspråk. Även om den nya franska inställningen på kort sikt inte kommer att förändra NATO på något drastiskt sätt, så kan den medföra nya förutsättningar för EU-NATO-relationen då potentialen för ett fördjupat konstruktivt samarbete ökar. En osäkerhetsfaktor är dock Storbritannien, inte minst om en mer euroskeptisk toryregering kommer till makten. En annan fråga är hur Tyskland engagerar sig i alliansens militära uppgifter och hur de militära satsningarna förhåller sig till de tyska säkerhetspolitiska prioriteringarna. Tyskland har svårt att militärt delta i internationella insatser p.g.a. sin historiska ryggsäck från andra världskriget. Detta har drivit den tyska politiken till att betona försvar av hemmatorritiet. Paradoxen är att försvaret av NATO:s territorium efter de senaste utvidgningarna blir i öster – i de områden där nazityskland verkade och fick dåligt rykte under andra världskriget. Officiellt framhäver Tyskland alltid att Ryssland inte är ett hot. För Berlin är relationen till Moskva mycket viktig inte minst p.g.a. det omfattande handelsutbytet. Därtill är det så att Tyskland kommer att få ett tungt ansvar för territorialförsvaret av NATO, särskilt i de fall Ryssland ses som hotet.

Utvidgningen på paus, men partnerskapen utvecklas: Georgien och Ukraina kan inte väntas bli medlem i NATO de närmaste åren. Utöver ett successiv och i huvudsak okontroversiellt inlemmande av staterna på Balkan, så förväntas en utvidgningen av alliansen vara en mindre het fråga de närmaste åren. Alliansens strategiska paus, vad det gäller utvidgning, skulle eventuellt kunna öppna dörren för att initiera ett finländskt alliansmedlemskap. Om inga östeuropeiska stater omedelbart står för dörren, kan processen mot ett medlemskap te sig mer intressant i finländska ögon, särskilt som landets elit ser alltmer positivt på NATO. Slutligen tycks partnerskapen gå mot ett arrangemang där relationerna mellan NATO och tredje land blir mer individuellt anpassade och denna utveckling har tillsynes fortlöpt även in mot 2009. Det finns ett behov att revitalisera PFF, eftersom partnerrelationerna alltmer blir individuella. PFF uppges dock inte längre ha någon vision varför det finns ett behov av att förnya samarbetet. Politiskt momentum saknas dock för tillfället.

NATO kommer att få starkare profil på hemmaplan: Farhågor om ett urholkat kollektivt självförsvar har varit en drivkraft för att få en tydligare gemensam försvarsprofil på hemmaplan. Om inte försvaret av alliansens hemmatorritium tydligare prioriteras så riskerar den kollektiva solidariteten inom NATO att urholkas. Ett tecken är den ökade vikten som har lagts vid bilaterala försvarsrelationer, och då på bekostnad av multilaterala satsningar. En annan pådrivande faktor som aktualiserats på senare tid är upplevelsen att ett antal av alliansens medlemmar (Tyskland m.fl.) har varit undfallande mot Moskva.

Sverige har stora intressen i NATO:s nya strategiska koncept: Dokumentet kommer att sätta ramarna för NATO:s framtida roll och därmed, i förlängningen, utformningen av den svenska fredsfrämjande verksamheten och hur Sverige ska

förhålla sig till utvecklingen i svenskt närområde. För Sverige torde tre viktiga frågor i det strategiska konceptet vara (1) NATO:s framtida roll; inte minst avvägningen mellan internationella operationer och territoriellt försvar, (2) samarbetet EU-NATO och kopplingarna till den europeiska säkerhetsstrategin och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP); samt (3) frågor som berör den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde. Sverige bör även analysera hur Sveriges säkerhetspolitiska situation skulle påverkas av hur NATO-medlemsländer grupperar sig i vissa för konceptet centrala frågor.

Utmaningar inom artikel V är främst nära Sverige: Då alliansens utmaningar inom artikel V återfinns främst i svenskt närområde, kommer de centrala och nordöstra delarna av Europa tydligare i rampljuset. Det är i svenskt närområde som missilförsvarsanläggningar och framgrupperade amerikanska förband kommer och det är i svenskt närområde som cyber- och energisäkerhetsproblem uppstått och förväntas komma tillbaka. Till skillnad från i Georgien, så har NATO i svenskt närområde ett traktatsbundet ansvar. NATO kommer med sina ökade ambitioner inom artikel V att ändra sin verksamhet i Östersjöområdet och i kris eller krig vara beroende av svenskt territorium. Alliansens tillgång till svenskt sjö-, luft- och landterritorium kommer i de flesta tänkbara situationer vara avgörande för NATO:s handlingsmöjligheter, särskilt om en väl avvägd och inte för snabbt eskalerande utveckling önskas. NATO har dock hittills inte tagit på sig någon större roll kopplat till det ökade intresset för att norra Skandinavien och Arktis.

Hur säkras svenska försvarspolitiska intressen? En slutsats är att den försvarspolitiska dimensionen inom EU:s samarbete försvagas, vilket påverkar svenska intressen. Frågan är hur detta kan kombineras med att säkra svenska intressen, när NATO blir en viktigare faktor i Europeisk försvarspolitik.

1 INLEDNING - ÖMSAR NATO SKINN?

Samma år som NATO firar sitt 60-års jubileum har alliansens behov av förändring, transformering¹, lyfts fram i debatten och flera av alliansens uppgifter har kanske varit mer ifrågasatta än någonsin. NATO verkar också vara mer upptagen än tidigare och i den s.k. Strasbourg/Kehl-deklarationen från toppmötet i april 2009 radades inte mindre än 62 saker upp som alliansen ägnade sig åt.² Samtidigt som NATO kanske är en av de organisationer som gör mest för fred och säkerhet i världen, så är organisationen också en av de mest kritiserade för vad den gör.³ En del hävdar att alliansen till skillnad från tidigare numera har en ovisst inriktning.⁴

“During the Cold War there were no doubts or divisions over strategy or vision: the enemy was clear (the Warsaw Pact), the threat absolute (nuclear war), the capability and commitment unquestioned (mass industrial armies maintained by all member states), and the leadership obvious (the US). None of these four basic issues are clear cut today.”⁵

Bakgrunden till denna studie är att flera stora frågor inom NATO är uppe för översyn och att många framtidsfrågor är i en formativ fas. Den nyttillträdde danske generalsekreteraren Anders Fogh Rasmussen har också förklarat att transformationen inom NATO är en av hans prioriteringar.⁶ Var står transformeringsdiskussionerna idag och vad kommer att hända med den 60 år gamla alliansen? I den säkerhetspolitiska debatten tenderar alliansen att med

¹ Enligt Nationalencyklopedin kan begreppet transformation likställas med ”förvandling” och kommer ytterst av latinets *transformatio* som betyder ”omforma” eller ”omskapa” i grunden beträffande ”form, utseende eller annan väsentlig egenskap”. Se Nationalencyklopedin, ”transformera”.

² Howorth (2009).

³ Wittmann (2009) s. 58.

⁴ En historisk tillbakablick ger dock vid handen att alliansen upplevt stora utmaningar avseende mål och inriktning. Exempelvis innefattade debatten om nukleära medeldistansrobotar och det rymdbaserade missilförsvaret (SDI) stora meningsskiljaktigheter inom alliansen under 1980-talet.

⁵ Bet-El (2009).

⁶ Se t.ex. NATO, “Change of command at Allied Command Transformation” samt NATO, “Remarks by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Change of Command ceremony at Allied Command Transformation”, 2009-09-09 (www.nato.int).

jämna mellanrum dödförklaras.⁷ Kommer NATO att ännu en gång dödförklaras eller får vi se ett NATO som ömsar skinn och breddar fokus från traditionellt försvar till att utvecklas mot en mer global säkerhetsallians?

Samtidigt som NATO beskrivs som en ”success story” som tjänat euroatlantisk säkerhet väl, framhålls allt som oftast att alliansen måste vara uppmärksam på varningssignaler såsom dess allt sämre rykte i den muslimska världen, oron för ett ”misslyckande” i Afghanistan, gapet mellan vilja och kapaciteter, det bristfälliga samarbetet med EU, relationen med Ryssland, samt det avtagande intresset och stödet för alliansen hos allmänheten.⁸ Klart är att NATO måste lösa några av de fundamentala frågorna kring sin roll och användning. Den amerikanska tankesmedjan CSIS (Center for Strategic and International Studies) skriver i *”Transforming NATO (...again) A Primer for the NATO Summit in Riga 2006”*:

“Leaving too many questions about NATO’s purpose and planning priorities unaddressed for too long risks leaving the Alliance susceptible to stagnation and fractious internal bickering. In a volatile security environment that presents unprecedented challenges to the Euro-Atlantic community, NATO will play an increasingly important role. Seen in this light, NATO’s continued political and military transformation is essential.”⁹

NATO står i många avseenden i valet mellan att fortsätta den sedan det kalla kriget dominerande utvecklingen, att ta på sig nya uppgiftsmässiga och territoriella ansvarsområden samt nya medlemmar, eller att stanna upp och kanske begränsa ambitionerna. Frågan kan något retoriskt ställas ”Ska NATO reformera eller vända om?”

1.1 Syfte och upplägg

Studiens övergripande ambition är att söka identifiera och analysera för europeisk säkerhet och Sverige viktiga och aktuella frågor på NATO:s transformeringsagenda. Studiens huvudfrågeställning lyder således: *Vad står på NATO:s transformeringsagenda och hur påverkar det europeisk säkerhet och Sverige?*

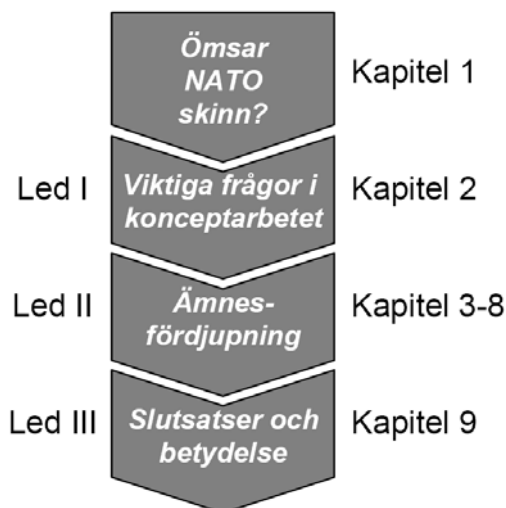
⁷ Vid flera tillfällen efter NATO:s bildande har organisationen kommit att ifrågasättas: USA:s agerande mot Storbritannien och Frankrike vid Suez-krisen 1956, meningsskiljaktigheter avseende kriget i Vietnam under 1970-talet, de första faserna av kriget i Jugoslavien på 1990-talet och nu senast vid uppstarten av Irakkriget 2003. Se Winnerstig (2006).

⁸ Wittmann (2009) s. 17f.

⁹ Smith (2006) s. 6.

Analysen och rapporten följer tre led: I det första ledet identifieras de frågor som historiskt har varit framträdande i NATO:s utveckling och de teman som analytiker har förutspått kommer att bli centrala i framtagandet av det nya strategiska konceptet. Dessa används sedan som en utgångspunkt i andra ledet, där frågeområden från aktuell debatt och utvecklingstrender lyfts fram. Det tredje ledet söker fördjupa utvecklingens betydelse för europeisk säkerhet samt lyfta fram konsekvenser för Sverige och svenska intressen.

Figur 1 Studiens upplägg



1.2 Tillvägagångssätt och material

Studiens olika led ger upphov till behov av olika typer av material. I det första ledet identifieras några centrala områden kopplade till NATO:s fortsatta transformering med hjälp av litteraturstudier. Framförallt används alliansens officiella texter, rapporter från olika tankesmedjor, debattartiklar och offentliga uttalanden av centrala personer.¹⁰ Det andra ledets fördjupning av centrala frågeområden använder sig av samma sorts underlag, kompletterat med underlag från personliga intervjuer

¹⁰ I huvudsak har källor från USA, Storbritannien, Tyskland och Frankrike använts.

Efter NATO:s försvarsministermöte den 11-12 juni 2009 genomförde rapportförfattarna intervjuer med ett urval av NATO-ländernas permanenta representationer i Bryssel samt centrala tjänstemän inom NATO-strukturen. Detta gjordes för att få några av de centrala aktörernas perspektiv på NATO:s pågående transformering. Intervjuer genomfördes vid NATO-representationerna för de stora alliansmedlemmarna USA, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. För att få ett centraleuropeiskt perspektiv fördes även samtal med företrädare för den tjeckiska representationen. Slutligen, för att få inblick i svenska perspektiv på NATO:s transformeringsagenda genomfördes intervjuer vid den svenska NATO-delegationen. Därtill har rapportförfattarna inom ramen för andra studier gjort intervjuer i både Bryssel och Washington, vilkas svar i viss omfattning också används.

Intervjuerna har varit semistrukturerade d.v.s. en blandning av ett styrt och ett spontant samtal. Vad gäller dokumentationen av intervjuerna fördes minnesanteckningar. Minnesanteckningar blir av naturliga skäl fragmentariska men detta kompenseras till del av att det var minst två forskare närvarande. Omväxlande kunde åtminstone en fokusera på frågorna och en annan anteckna och tänka på följdfrågor.

Samtliga intervjusvar är anonyma i rapporten. Detta för att det har handlat om politiskt känsliga uppgifter om andra länders positioner i sakfrågor. Uppgifterna har många gånger erhållits genom diplomatiska kanaler som i sin tur bygger på många års tillitsuppbyggnad. Anonymiteten skall ses som ett verktyg för att få ut så mycket användbar information som möjligt av respondenterna. Intervjuerna finns tillgängliga hos författarna.

När det gäller material från den akademiska debatten och motsvarande artiklar, så är det underlag som främst fångats upp från och med januari 2008 och framåt. Bland de viktigaste databaserna som använts hör International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), International Security & Counter Terrorism Reference Center (ISCTRC), InformaWorld, PAIS International, World Wide Political Science Abstracts, STINET och Libris. En del av materialet bygger också på författarnas deltagande vid två NATO-konferenser¹¹ under våren 2009.

Denna studie är en fortsättning på FOI:s analyser av NATO. Den närmast tidigare FOI-studie i ämnet är författad av Magdalena Tham-Lindell och Kristina Zetterlund ("*The Future Direction of NATO*", 2008). I denna analyserade

¹¹ Den första konferensen NATO Before the Jubilee Summit – Does the Alliance need a New Strategic Concept? gick av stapeln i polska Krakow den 19-20 februari 2009. Den andra konferensen The Shadow NATO Summit: Options for NATO – Pressing the Re-Set button on the Strategic Concept ägde rum mellan den 31 mars-1 april 2009 och arrangerades av BASIC – Bertelsmann Stiftung – ISIS Europe och NATO Watch.

författarna i vilken riktning NATO rör sig utifrån ett analysverktyg indelat på tre nivåer; staten, organisationen och det internationella systemet. På statsnivå valde författarna USA och Frankrike som betydelsefulla påverkansfaktorer. USA är NATO:s mest framträdande medlemsstat varför utvecklingen och den politiska linjen där också har stor betydelse för NATO. På statsnivå var Frankrike den andra faktorn som uppmärksammades. På organisationsnivå uppmärksammade författarna utvidgningen av NATO, NATO:s partnerskap, toppmöten och strategiska koncept samt Afghanistan. På systemnivå slutligen lyftes de transatlantiska relationerna upp samt uppkomsten av nya hot.¹²

1.3 Avgränsningar och perspektiv

En central avgränsning är valet av perspektiv där denna studie främst ser på NATO "inifrån och ut". Många framhåller dock att transformation är sekundärt och att pågående operationer är viktigast. Med detta menas att den verkliga transformeringen i själva verket sker i och med operationerna. Vid många av intervjuerna framkom exempelvis att NATO:s militära operation ISAF i Afghanistan påverkar alla områden av NATO-samarbetet.¹³ Likaså ger en översiktlig litteraturinventering vid handen att operationer, som de på Balkan och i Afghanistan, dominerar nutida analyser kopplade till NATO. Rapporten har därmed en till befintliga studier och traditionella perspektiv kompletterande ansats. Utgångspunkten är snarare inneboende krafter, pågående processer och aktörer i NATO, än yttre uppkomna kriser och pågående operationer.

Vad gäller genomgången av de strategiska koncepten uppmärksammas läsaren på att endast de två senaste koncepten är öppna för allmänheten att ta del av varför en mer ingående jämförelse av samtliga koncept inte har tillåtits.

1.4 Läsanvisningar

Studien inleds med att i kapitel *två* ge en översikt över tidigare transformeringar av alliansen för att därefter presentera fokusområdena på dagens transformeringsagenda. Kapitel tre till sju behandlar därefter vart och ett av rapportens fyra fokusområden. Kapitel *tre* målar upp interna faktorer inom NATO:s ledarskap, främst i form av ny generalsekreterare och ny SACEUR och

¹² Tham-Lindell och Zetterlund (2008) s. 14.

¹³ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

SACT. Kapitel *fyra* redogör för det franska återinträdet i NATO:s militära kommandostrukturer och analyserar bl.a. frågeställningen om hur det franska återinträdet kommer att påverka framtiden för GSFP. I kapitel *fem* uppmärksammas utvidgningen av alliansen och alliansens partnerrelationer. I kapitel *sex* ligger fokus på kollektivt självförsvar och de nya åtgärder för försvar hemma som diskuteras. Exempelvis analyseras upprättandet av beredskapsplaner och frågan om att bredda kollektivt försvar till kollektiv säkerhet. Det efterföljande kapitel *sju* är delvis en fortsättning på det föregående kapitlet då fokus ligger på snabbinsatsstyrkan NATO Response Force (NRF) och översynen av alliansens ledningsstruktur. Kapitel *åtta* analyserar i huvudsak missilförsvaret och bl.a. kopplingen mellan USA:s och NATO:s ambitioner. Rapporten avslutas med att i kapitel *nio* sammanfatta rapportens huvudslutsatser samt genom att dra slutsatser kring vad dessa kommer att få för svenskt vidkommande.

2 KONCEPTEN ÅTERSPEGLAR NATO:S TRANSFORMERING

Flera stora och grundläggande frågor inom NATO - allt ifrån pågående operationer till interna funktionssätt - är uppe för översyn och många framtidsfrågor är i en formativ fas. Detta kapitel inleder med att ge läsaren en tillbakablick över de senaste strategiska koncepten och deras innehåll. De strategiska koncepten kan sägas sammanfatta NATO:s transformering då de både pekar på vilken riktning alliansen ska ta samtidigt som de utgår ifrån vad som hittills har uppnåtts. Därefter uppmärksammas några viktiga frågor som bl.a. i arbetet med det nya strategiska konceptet väntar på sin lösning.

2.1 Alliansens transformering - en tillbakablick

Även om ordet transformering har seglat upp på senare tid kan man säga att NATO transformerats ständigt sedan Sovjetunionens fall. Ända sedan dess har det också med jämna mellanrum utfärdats varningar om att alliansen riskerar att gå under om den inte kan "adapt", "evolve" eller "reform".¹⁴ Transformering har *per se* ingen "end-state" utan är en process där nya situationer kräver ständig anpassning.

Under alliansens senaste år har det hållits en rad konferenser och seminarier med transformering som ledord och det hålls inom NATO bl.a. årliga s.k. "Transformation Seminars".¹⁵ Om man ser till NATO finns det inte en

¹⁴ Bell i "NATO's transformation scorecard", NATO Review (spring 2005). Bell var NATO's Assistant Secretary General för försvarsinvesteringar mellan 1999-2003 och arbetar idag som senior vice ordförande i Science Applications International Corporation (SAIC).

¹⁵ I London den 20-21 juli 2006 hölls Conference to examine NATO's transformation. Den 16-17 oktober år 2002 hölls i Warsawa ett multinationellt symposium Collaborating for the future som fokuserade på NATO:s militära transformering; NATO:s toppmöte i Prag den 21-22 november kallade NATO:s dåvarande generalsekreterare Lord Robertson "the Summit of transformation" (se Examining NATO's military transformation); i Calgary, Canada, mellan den 3-4 november 2004 hölls en högnivå-konferens Concept Development and Experimentation Conference (se Conference addresses challenges of transformation); I norska Stavanger, hölls den 21 juni 2006 en 1½-dagar långa konferensen Delivering Transformation (se Seminar in Stavanger focuses on transformation).

transformeringsagenda, utan snarare tre som överlappar varandra; The Prague Agenda, The Norfolk Agenda och The Munich Agenda.

Prag-agendan – efter Kosovo och 11 september-attackerna

Prag-agendan från år 2002 initierades av NATO:s dåvarande generalsekreterare Lord George Robertson efter alliansens erfarenheter från Kosovo och 11 september-attackerna 2001. Prag-agendan fokuserade på kapaciteter, missioner och strukturer. Inte minst kapaciteter kom att bli centralt då Jugoslavienkrigen hade satt fingret på kapacitetsgapet mellan USA och de andra allierade. Det var efter Prag-agendan Lord Robertsons mantra om att NATO:s topp-tre prioriteringar måste vara ”kapacitet, kapacitet och kapacitet” tillkom. Också 11 september-attackerna mot USA har påverkat transformering av alliansen. I samband med dessa återopades artikel V för första gången i alliansens historia och AWAC-flygplan¹⁶ sattes in för att patrullera luftrummet över några större amerikanska städer. På det efterföljande utrikesministermötet i Reykjavik i maj 2002 bekräftades att alliansen måste kunna operera var helst i världen för att bemöta hot mot de allierades säkerhet. Även en rad förslag om organisatoriska förändringar och kapacitetsförstärkningar lades fram i samband med detta – det handlade bl.a. om inrättandet av NATO Response Force (NRF) och Prague Capabilities Commitment (PCC) d.v.s. det moderniseringsprogram som signerades. Sju nya länder fick också medlemskap i NATO vilket gjorde att alliansen växte till totalt 26 medlemsländer.¹⁷

Norfolk-agendan – efter Afghanistan

Norfolk-agendan tillkom år 2004 och initierades av NATO:s dåvarande generalsekreterare Jaap de Hoop Scheffer. Den kan sägas ha tillkommit som svar på erfarenheterna från Afghanistan-missionen som påbörjats. Fokusområdena i Norfolk-agendan låg framförallt på försvarsplanering, styrkegenerering och gemensam finansiering av insatser för att komma tillrätta med glappet mellan vilja och kapacitet.¹⁸ Det brukar framhållas att Lord Robertson drev den militära transformeringen framåt medan Jaap de Hoop Scheffer var den som drev på den politiska transformeringen.¹⁹

München-agendan – efter Irak

München-agendan, som är den senaste i raden av transformeringsagendor, initierades år 2005 i ett tal av dåvarande tyska förbundskanslern Gerard Schröder. Talet tolkades emellertid av vissa som att Schröder inte ville att NATO skulle vara "The venue for genuine transatlantic strategic consultation and

¹⁶ AWACS står för Airborne Warning And Control System och är ett flygburet stridslednings- och luftbevakningssystem.

¹⁷ "NATO's transformation scorecard", NATO Review (spring 2005).

¹⁸ "NATO's transformation scorecard", NATO Review (spring 2005).

¹⁹ Tham-Lindell (2006) s. 10.

decision-making" och att han istället ville att EU skulle ha den rollen. När Merkel ersatte Schröder klagade hon vid München-konferensen året därpå, att NATO visst var "the venue for genuine transatlantic strategic consultation and decision-making" och att det så skulle förbli. Merkels ståndpunkter sågs från vissa håll som ett sätt att reversera det Schröder sa 2005.

Om Prag-agendan var ett svar på Kosovo och 11-september-attackerna och Norfolk-agendan var ett svar på erfarenheterna från Afghanistan så kan man säga att München-agendan kom till som svar på erfarenheterna från Irak-krisen. München-agendan fokuserar på förändringar i NATO:s roll som transatlantisk arena för strategisk konsultationer och beslut.²⁰

Sex strategiska koncept

Sedan NATO bildades har också totalt sex strategiska koncept antagits. Ett strategiskt koncept kan närmast beskrivas som en guide eller vision för alliansens framtida politiska och militära utveckling - ett ramdokument som fastslår NATO:s framtida karaktär och uppgift. Som en följd av att världen har förändrats sedan antagandet av det senaste strategiska konceptet (1999), inte minst efter terrorattentaten i USA den 11 september 2001, identifierades vid toppmötet i Strasbourg-Kehl (vid den fransk-tyska gränsen) 2009 ett behov av ett nytt strategiskt koncept. Förväntningarna är många: konceptet förväntas bland annat ge en nystart för den transatlantiska relationen, nå en överenskommelse om vilka de framtida hoten är och påvisa en enad front utåt inte minst vad gäller Ryssland, och utvidgningen av alliansen. Konceptet bör också hitta en balans mellan territorialförsvar och insatsförsvar osv. Rent substantiellt förväntas relationen till EU och huruvida alliansen ska ha kärnvapen som avskräckning eller inte bli bland de svåraste ämnena att komma överens om. Klart är att de 18 månader av förhandlingar som arbetet med det nya strategiska konceptet väntas ta, kommer att vara märkta av medlemmarnas skilda och ofta svärförenliga positioner.²¹

Nedanstående avsnitt inleds med en kort tillbakablick av vad som kännetecknat de föregående sex strategiska koncepten för att därefter fortsätta med ett resonemang om vad det nya strategiska konceptet kan tänkas innehålla.

²⁰"NATO's transformation scorecard", NATO Review (spring 2005).

²¹ NATO Strategic Concept.

2.2 Sex strategiska koncept - från till Rom till Washington

NATO:s tidigare koncept kan delas in i tre kategorier, symboliserande tre olika tidsperioder. Sedan alliansens grundande har totalt sex strategiska koncept tagits fram: det första år 1949, det andra år 1952, det tredje år 1957, det fjärde år 1968 och det femte och sjätte år 1991 respektive år 1999 (se tabellen nedan). De strategiska koncepten kan kopplas till tre perioder av strategisk tankeverksamhet inom NATO: det kalla krigets tid (1949-1991) då fyra strategiska koncept antogs; tiden efter kalla kriget då man ville skapa ett enat och fritt Europa genom partnerskap och utvidgning (1991-2001) då två strategiska koncept antogs; och tiden efter 11 september (2001-) då fokus flyttade till uppgifter utanför NATO:s kärnområde och ett nytt strategiskt koncept ska antas.²² De tre perioderna – supermaktskonfliktens kalla krig; det återintegrerade Östeuropa efter Berlin murens fall; och det globala engagemanget efter 11 september 2001 – symboliserar tre olika situationer och uppgifter för NATO vilka nu måste hanteras samtidigt.²³

De strategiska koncepten är delvis olika, präglade av tiden då de uppkom, men det finns även en rad frågor som återkommer. Stående i de strategiska koncepten har t.ex. varit kollektivt försvar, fredliga lösningar på dispyter och NATO:s defensiva natur. Också betoningen på några för alliansen centrala värden såsom demokrati, mänskliga rättigheter, frihet, rättssäkerhet och beslut fattade med konsensus är återkommande.

Tabell 1 NATO:s sex strategiska koncept

Datum	Dokumentnamn	Relaterade dokument
6 januari 1950	<ul style="list-style-type: none"> The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic area (DC 6/1) 	<ul style="list-style-type: none"> Strategic Guidance (MC 14) The North Atlantic Treaty Organization Medium Term Plan (DC 13)
3 december 1952	<ul style="list-style-type: none"> The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (MC 3/5) 	<ul style="list-style-type: none"> Strategic Guidance (MC 14/1)
23 maj 1957	<ul style="list-style-type: none"> Overall Strategic 	<ul style="list-style-type: none"> The Most Effective Pattern

²² NATO Strategic Concept.

²³ Wittmann (2009) s.24

	Concept for the Defence of the NATO Area (MC 14/2)	of NATO Military Strength for the Next Few Years (MC 48) <ul style="list-style-type: none"> • Measures to Implement the Strategic Concept (MC 48/2) • The Report of the Committee of Three (1956)
12 december 1967*	<ul style="list-style-type: none"> • Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organization Area (MC 14/3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Measures to Implement the Strategic Concept (MC 48/3) • The Harmel Report” (1967).
November 1991	<ul style="list-style-type: none"> • “Rom-konceptet” 	<ul style="list-style-type: none"> • MC Directive for Military Implementation of the Alliance’s Strategic Concept (MC 400)**
April 1999	<ul style="list-style-type: none"> • “Washington-konceptet” 	<ul style="list-style-type: none"> • MC Guidance for the Military Implementation of the Alliance Strategy (MC 400/2)**
December 2010 ?	<ul style="list-style-type: none"> • ? 	<ul style="list-style-type: none"> • ?

Källa: NATO ”Strategic Concept” tillgänglig online: http://www.nato.int/cps/en/SID-885808A8-41B93FFB/natolive/topics_56626.htm [2009-09-17]

Kommentar: * Den sista versionen av det fjärde strategiska konceptet godkändes den 16 januari 1968. ** Dokumenten är fortfarande hemliga.

Det *första* strategiska konceptet, “The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area”, (DC 6/1) antogs den 6 januari 1950. Säkerhetspolitiskt präglades denna period av konfrontation mellan öst och väst och som ett resultat betonades i konceptet framförallt NATO:s roll att avskräcka aggressioner. Numerär underlägsenhet i termer av militära resurser visavi Sovjetunionen betonades liksom tillförlit till amerikansk kärnkraftkapacitet.²⁴

Antagandet av det *andra* strategiska konceptet ägde rum den 3 december 1952: “The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area” (MC 3/5). Detta koncept präglades framförallt av Koreakriget (1950) vilket riktade fokus mot effektiviteten i NATO:s militära strukturer och militära styrkor. Även vissa strukturella förändringar hade dock påverkat alliansen vid denna tidpunkt: en första SACEUR hade utnämnts, det nya högkvarteret SHAPE hade upprättats och inte minst hade Grekland och Turkiet tillkommit som nya medlemsländer. I

²⁴ NATO ”Strategic Concept”. .

sin helhet skiljde sig inte det andra strategiska konceptet på något avgörande sätt från det föregående, men Koreakriget aktualiserade NATO:s ”forward strategy” d.v.s. placandet av sitt försvar så långt österut i Europa som möjligt (även om detta användes först flera år senare). USA och president Dwight D. Eisenhower drev under denna period också igenom en övergång till ett större beroende av användningen av kärnvapen.²⁵

Det *tredje* strategiska konceptet “Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area” (MC 14/2) antogs den 23 maj 1957 och var det första strategiska konceptet som talade om ”massiv vedergällning” – en strategi som i stort förlitade sig på amerikanska kärnvapen och amerikansk vilja att försvara Europa. I samband med detta började dock europeiska ledare tvivla på att den amerikanska administrationen verkligen skulle offra ”en amerikansk stad mot en europeisk” och dessutom hade Sovjetunionen utvecklat interkontinentala ballistiska missiler och kärnvapenkapacitet vilket gjorde att värdet av NATO:s kärnvapenavskräckningsförmåga blev mindre. I samband med Berlinkrisen 1958-1962 accentuerades även en diskussion om hur NATO skulle reagera på hot som låg under vad som kunde betraktas som en attack mot alla. President John F. Kennedy uttryckte samtidigt en oro för att ett kärnvapenkrig kunde utlösas av misstag eller en missbedömning varpå USA började förespråka möjligheten till ”flexibel respons”. Internt motstånd, men också det faktum att USA länge var skakat av mordet på John.F.Kennedy samt upptaget av sina militära åtaganden i Vietnam, frös emellertid alla diskussioner om en uppdatering av det strategiska konceptet. Andra viktiga händelser var Suezkrisen och det ungerska upproret som slogs ned av sovjetiska styrkor 1956, Berlinmurens resning samt missilkrisen på Kuba 1962.²⁶

Det *fjärde* strategiska konceptet “Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organization Area” (MC 14/3) antogs den 12 december 1967.²⁷ Antagandet av detta koncept hade precis föregåtts av fransmännens utträde ur de integrerade militära kommandostrukturerna 1966. Flexibilitet och eskalering var ledorden för det fjärde strategiska konceptet. Med flexibilitet avsågs framförallt flexibilitet i termer av NATO:s potentiella militära motdrag d.v.s. den potentiella fienden skulle aldrig säkert kunna förutspå NATO:s respons på en eventuell attack. Tre typer av militära motåtgärder identifierades i sin tur: (1) direkt försvar där man möter hotet på den nivå som fienden antog, (2) medveten eskalering där man progressivt höjer hotnivån genom exempelvis användandet av kärnvapen när krisen förvärras och (3)

²⁵ MC 48 (“The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years”) var första gången man explicit nämnde användningen av kärnvapen i ett officiellt NATO-dokument. NATO “Strategic Concept”.

²⁶ NATO ”Strategic Concept”.

²⁷ Den sista versionen av det fjärde strategiska konceptet godkändes den 16 januari 1968.

kärnvapenrespons. Eftersom det fjärde strategiska konceptet och de tilläggsdokument som följde var så pass flexibla, både till substans och tolkning, kom det att äga giltighet ända fram till slutet av kalla kriget.²⁸

Under mitten av 1980-talet skedde först en gradvis uppgång i tilliten mellan öst- och västblocken. Därefter kom den revolutionerande utvecklingen med Berlinmurens fall, upplösningen av Warszawapakten och Sovjetunionen. Skedet präglades i huvudsak av dialog och samarbete på ett helt annat sätt än tidigare, även om ömsesidig misstro ändå ofta var framträdande. De *femte* och *sjätte* strategiska koncepten utgör de två senaste. ”Rom-konceptet” togs fram i Rom 1991 och i Washington 1999, vid NATO:s 50 års jubileum, tillkom ”Washington-konceptet”. Dessa två koncept brukar betraktas som särskilt viktiga då de kom till efter kalla krigets slut respektive Kosovokriget. 1991 års strategiska koncept skiljde sig också markant från tidigare strategiska koncept inte minst då detta var NATO:s första ”icke-konfrontatoriska” strategikoncept. Detta koncept försökte också betona såväl kollektivt försvar som behovet av att utöka säkerheten för hela Europa genom samarbeten med stater utanför. Slutligen förde Rom-konceptet användningen av kärnvapen till en miniminivå. Det var också i samband med Rom-konceptet som konflikten mellan territoriellt försvar på hemmaplan och insatser i utlandet tillkom. Rom-konceptet riktade framförallt fokus på NATO:s då två högaktuella områden: etniskt våld på Balkan och terrorism.²⁹

Som en följd av Sovjetunionens fall, NATO:s engagemang på Balkan, utvidgningen av NATO (Polen, Ungern, Tjeckien) samt etablerandet av partnerskap med Ryssland, Ukraina, Medelhavsdialogen, en ny kommandostruktur samt uppkomsten av en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet (ESDI) uppstod så småningom ett behov av en uppdatering också av det strategiska konceptet från 1991.³⁰ ”Washington-konceptet”, som det sjätte strategiska konceptet kom att betecknas, antogs den 25 april 1999. Speciellt med detta var att det var först i och med Washington-konceptet som fokus på krishanteringsinsatser *utanför* alliansområdet tillkom.³¹

Både det strategiska konceptet från 1991 och det från 1999 medförde en breddning av säkerhetsbegreppet. En annan skillnad mellan dessa koncept och de tidigare koncepten var att de föregående främst hade dragits upp av militären för att därefter godkännas av den politiska ledningen. Från och med 1991 blev det dock en ändrad turordning, d.v.s. dokumenten förs numera upp av den politiska ledningen med input från den militära sidan. De strategiska koncepten godkänns

²⁸ NATO ”Strategic Concept”.

²⁹ NATO ”Strategic Concept”.

³⁰ Wittmann (2009).

³¹ NATO ”Strategic Concept”.

därefter av Nordatlantiska rådet (NAC).³² En annan skillnad var att de strategiska koncepten före 1991 var hemligstämplade medan de två senaste var öppna och därmed också riktade sig till allmänheten.³³ Tabellen nedan sammanfattar huvudpunkterna i de två senaste strategiska koncepten.

Tabell 2 Rom-konceptet 1991 och Washington-konceptet 1999

<i>Rom-konceptet 1991</i>	<i>Washington-konceptet 1999</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Fokus: etniskt våld på Balkan och terrorism • Betoning på NATO:s roll som försvarsallians • Tillbakadragande av sovjetisk trupp och etniskt våld i Central- och Östeuropa • De nya hoten 	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus: Kosovokriget och krishanteringsinsatser utanför alliansområdet • Partnerskap (EAPR) samt Medelhavsdialogen kodifieras • Samarbetet med Ryssland fastlades och Ukraina kom att ingå i NATO:s samarbetsstrukturer • Samarbete med andra internationella organisationer accentuerades • Konkurrens mellan hemmaförsvar och insatser tydliggjordes • Breddning av våldsanvändningsbegreppet • De nya hoten

Källa: Rom-konceptet 1991 och Washington-konceptet 1999.

Den tyska förbundskanslern Angela Merkel uttryckte redan vid säkerhetskonferensen i München i februari 2006 behovet av ett nytt strategiskt koncept. Av olika anledningar sattes emellertid aldrig arbetet igång. Därefter återkom frågan inför toppmötet i Riga 2006 som först sägs ha gått under benämningen “the transformation summit”. Det var nu NATO-länderna skulle enas om alliansens kurs inför utmaningarna kopplade till det tjugonde århundradet. Ju närmare toppmötet man kom desto mer blev det dock uppenbart att förväntningarna varit för höga. Det rådde exempelvis oenighet bland medlemsländerna gällande NATO:s uppgifter efter kalla kriget och karaktären på missionerna som alliansen skulle ta på sig utanför Europa. Till detta tillkom en

³² NAC har godkänt samtliga strategiska koncept utom MC 14/3 som antogs år 1968 vilket antogs av Defence Planning Committee (DPC). NATO “Strategic Concept”.

³³ NATO “Strategic Concept”.

utvidgningströtthet och kriget i Afghanistan som tog mycket energi.³⁴ Anledningen till att arbetet aldrig sattes igång då heller stod alltså framförallt att finna i den oro som fanns inom alliansen att arbetet skulle resultera i intern splittring. Istället antogs Comprehensive Political Guidance (CPG) för att skapa ett ramverk och ge politisk vägledning för alliansens fortsatta transformering.³⁵

Som en följd av en förändrad säkerhetspolitisk kontext – inte minst händelser såsom 11 september 2001, kriget i Afghanistan, utvidgningen av NATO med totalt nio stycken nya medlemsländer, kriget i Irak, etablerande av Istanbul Cooperation Initiative för samarbete med Gulfstaterna, utvecklingen av GSFP och aktualiserandet av en rad olika hot, samt den ryska invasionen av Georgien i augusti 2008 blev det återigen tydligt att det strategiska konceptet från 1999 inte längre återspeglade den tid NATO nu verkade i och att det strategiska konceptet från år 1999 var ”outdated”.³⁶ Vid toppmötet i Strasbourg/Kehl (Frankrike/Tyskland) i april 2009 gav därför stats- och regeringscheferna slutligen den dåvarande generalsekreteraren Jaap de Hoop Scheffer i uppdrag att ta fram ett nytt strategiskt koncept för alliansen.³⁷

Initialt var tanken att det nya konceptet skulle antas redan vid själva toppmötet i Strasbourg/Kehl som skulle markera alliansens 60 års jubileum (likt 1999 års koncept som antogs i samband med alliansens 50 års firande). Många gamla medlemsstater hade dock inför toppmötet fortfarande sina tvivel och pekade bl.a. på den generella och allomfattande karaktär det nuvarande konceptet hade och menade på att det var osäkert om man skulle kunna uppnå konsensus kring ett mer konkret dokument – man ville kort sagt inte riskera att påvisa oenighet mellan medlemsstaterna kring något så centralt som NATO:s framtida roll.³⁸ Inför Strasbourg/Kehl-toppmötet antogs istället the Declaration on Alliance Security (DAS). DAS uppges vara ett tvåsidigt dokument som endast innehåller väldigt generella politiska uttalanden men även dessa ska ha varit högst ifrågasatta och i sin tur krävt att den högsta politiska nivån lade sig i.³⁹ Det fanns också en viktig praktisk orsak till att det inte var möjligt att anta ett nytt strategiskt koncept inför toppmötet i Strasbourg/Kehl – den nya Obama-administrationen installerades i januari 2009 och innan man hade fått hela staben

³⁴ Smith (2006) s. 5f.

³⁵ Wittmann (2009).

³⁶ Wittmann (2009).

³⁷ Det är första gången som NATO:s generalsekreterare initierat och styr debatten. Tidigare har dokumenten författats av Natorådet och en kommitté där varje medlemsstat är representerad. NATO “Strategic Concept”. samt Kamp (2009).

³⁸ Kamp (2009).

³⁹ Kamp (2009).

på plats, och dessa hade hittat sina roller, kunde man inte förvänta sig ett fullt amerikanskt engagemang i debatten.⁴⁰

2.3 Ett nytt strategiskt koncept 2010

Inför framtagandet av det nya strategiska konceptet 2010 diskuterades fyra olika förslag för själva processen för framtagandet av konceptet. Ett förslag var en ”In-house option” där NATO-sekretariatet helt enkelt uppdaterar Washington-konceptet och lägger fram ett utkast till de allierade. Ett annat förslag från Frankrike handlade om att tillsätta en bred kommission som för offentliga intervjuer och debatter om NATO:s framtid med bl.a. tankesmedjor och därefter lämnar ett förslag till sekretariatet. Ett tredje förslag benämndes ”the Harmel option”. Vad som här åsyftas är den belgiske utrikesministern Pierre Charles José Marie Count Harmels arbetsprocess från år 1967 där det tillsattes en rad underarbetsgrupper under NAC samtidigt som generalsekreteraren förde diskussioner med tankesmedjor. Det fjärde alternativet var en ”Eminent-person option” där en enskild person helt enkelt ges i uppdrag att upprätta ett sekretariat och hämta input från respektive huvudstäder samt tanksmedjor.⁴¹ Resultatet blev en variant av den fjärde optionen genom att man tillsatte en visemansgrupp.

Visemansgruppens sammansättning, upplägg och tidsplan

Visemansgruppen, som tillsattes i augusti 2009, ska tillsammans med allierade NATO-delegationer och sekretariatets Jamie Shea (generalsekreterarens främste policyrådgivare) bistå generalsekreteraren i arbetet med att ta fram ett nytt strategiskt koncept. Vad gäller expertgruppens sammansättning samt upplägg och tidsplan för framtagandet av det strategiska konceptet består den s.k. visemansgruppen av totalt 12 personer ledda av ordföranden för gruppen, f.d. amerikanska utrikesministern Madeleine Albright.⁴² Underhandssamtal med den svenska NATO-delegationen ger vid handen att det förutom förväntningarna på Fogh Rasmussen som generalsekreterare ligger ett stort tryck på Madeleine Albright som ordförande och Jamie Shea som sekreterare.

Själva arbetsprocessen med framtagandet av det strategiska konceptet är i sin tur uppdelad i tre faser – en reflektionsfas, en konsultationsfas och en skrivfas.⁴³ Under den s.k. *reflektionsfasen* planeras expertgruppsmöten och seminarier samt samtal med generalsekreteraren. I halvtid planeras en avrapportering som

⁴⁰ Kamp (2009).

⁴¹ Återrapportering svenska NATO-delegationen.

⁴² Övriga som ingår i expertgruppen är representanter från Nederländerna, Italien, Kanada, Storbritannien, Turkiet, Spanien, Tyskland, Frankrike, Lettland, Polen och Grekland. Se NATO, ”NATOs Strategic Concept/Group of Experts”.

⁴³ NATO, ”NATOs Strategic Concept/A three phased approach”.

tentativt ska presenteras under utrikesministermötet i december 2009. *Konsultationsfasen* handlar i sin tur, som namnet antyder, om konsultationer i framförallt medlemsstaternas huvudstäder. Även om inget är fastlagt i detta skede har det varit tal om att det även kan bli aktuellt med besök i EAPR-länder, partnerländer, truppbidragande länder och MD-länder. Också NATO:s militärkommitté (MC) kommer sannolikt att beredas möjlighet att ge input till de militära aspekterna av det strategiska konceptet.⁴⁴ Allmänheten kan i sin tur komma in med förslag till det strategiska konceptet via webben. Även förslag om inkluderandet av åsikter från Ryssland, islamistiska länder, icke statliga organisationer (NGO:s) etc. som står utanför NATO har diskuterats för att man ska få en bättre förståelse för den kritik och de fördomar man har mot alliansen.⁴⁵ Ryssland ska enligt uppgifter redan ha fått en inbjudan att delta.⁴⁶ Visemansgruppen ska även besöka EU-institutionerna och EU:s militärkommitté. Det har också framhållits att det skulle vara konstruktivt om EU uppdaterade sin säkerhetsstrategi samtidigt och i samförstånd med NATO:s uppdatering av dess strategiska koncept.⁴⁷ Ett EU-gemensamt inspel till NATO:s strategiska koncept är dock inte troligt. När frågan dryftades var ett symptomatiskt svar ”It’s a non-starter. Don’t go down that road”.⁴⁸ Under utrikesministermötet i december 2009 väntas en första avrapportering från expertgruppens arbete med framtagandet av det strategiska konceptet. I vad som benämnts *skrivfasen* ligger slutligen huvudfokus på framtagandet av ett första utkast till strategiskt koncept som ska diskuteras med NATO-delegationerna under hösten 2010. Arbetet ska därefter slutligen avrapporteras för NATO-rådet och stats- och regeringscheferna vid toppmötet i Portugal som är planerat till december 2010.

Den sammantagna bedömningen bland de centrala NATO-delegationerna, samt inom NATO-strukturerna internt, är att upplägget för framtagandet av ett nytt strategiskt koncept är tilltalande. Emellertid har det riktats viss kritik mot att visemansgruppen är överrepresenterad av f.d. NATO-ambassadörer och har ett underskott av representanter från tankesmedjor, NGO:er och universitet. Det har också påpekats att det tenderar att vara 8+1-länderna som får störst utrymme och kopplat till detta har risken för en uppdelning av medlemskretsen i ”A- och B-lag” uppmärksammas.⁴⁹ Det finns med andra ord en risk för att de allierade som inte är representerade i den s.k. visemannagruppen känner sig åsidosatta och därmed förkastar dokumentet som icke-legitimt. NATO:s vice generalsekreterare för kommunikation, Dr Stefanie Babst, har också betonat att diskussionerna om

⁴⁴ Kamp (2009).

⁴⁵ Kamp (2009).

⁴⁶ Rysslands röst, ”Även Ryssland kommer att delta i NATO:s debatter” [2009-07-07].

⁴⁷ Wittmann (2009) s.31.

⁴⁸ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

⁴⁹ USA, Italien, Kanada, Storbritannien, Spanien, Tyskland, Frankrike, Polen + Turkiet.

det strategiska konceptet inte bara får äga rum i och mellan Paris, London, Washington och Berlin.⁵⁰

Fördelen med en sådan här mindre arbetsgrupp är att det initialt sannolikt blir lättare att komma fram till ett utkast, men det medför å andra sidan att det också kan bli svårare att komma överens när det väl ska presenteras för de länder som inte ingick i arbetsgruppen. För att hantera detta problem är det visserligen tänkt att arbetsgruppen ska besöka respektive medlemsland samt arrangera seminarier och workshops för att inhämta alla allierades synpunkter. Samma sak gäller dock här – det är framförallt i det första skedet huvudstäderna konsulteras – när själva skrivandet och formuleringsarbetet tar vid är det arbetsgruppen som har befälet.⁵¹

Ett kort och fokuserat dokument väntas

Gällande omfattningen av det nya strategiska konceptet pekar det mesta åt samma håll - ett kort dokument på ca 8-10 sidor som förklarar för allmänheten vad NATO är och varför det behövs. Man förväntar sig inget radikalt eller banbrytande utan snarare ett mer strömlinjeformat dokument. Förväntningen är vidare att det ska vara utgångspunkt för andra dokument och det uttrycks t.ex. förhoppningar om att det nya strategiska konceptet ska följas upp med ett större reformpaket.⁵² Klarhet ("clarity") är ett annat nyckelord som lyfts fram kopplat till förväntningarna på vad det strategiska konceptet ska bidra med.⁵³

Vad gäller metodiken och ansatsen för framtagandet av det nya strategiska konceptet synes vissa förespråka en "tabula rasa" – d.v.s. en ansats där man börjar med ett helt vitt papper och tar ett totalt omtag, medan andra förespråkar en mer eller mindre omfattande uppdatering av 1999 års koncept. Vissa analytiker har argumenterat för att det faktum att en utomstående visemansgrupp tillsatts talar för att man kommer att börja med ett tomt vitt papper och skapa nya formuleringar.⁵⁴ Vad gäller skillnader från det strategiska konceptet från år 1999 hävdar en av våra intervjukällor att det nya konceptet inte kommer medföra någon revolution: "Let us be settled students – there will be a shift but it would demand fairly close textual analysis to see it".⁵⁵ Andra utomstående observatörer menar att det kommer att skilja sig markant från tidigare strategiska koncept både till innehåll men också till vilka det riktar sig till.⁵⁶ Även bland de som

⁵⁰ NATO, Western Balkan countries discuss NATO's new Strategic Concept [2009-09-04].

⁵¹ Kamp (2009).

⁵² Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

⁵³ Roosevelt (2009).

⁵⁴ Kamp (2009).

⁵⁵ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

⁵⁶ Karl-Heinz Kamp, direktör för forskningsavdelningen på NATO:s försvarshögskola i Rom, är en av dem som framfört detta. Kamp (2009).

förespråkar en förutsättningslös ansats och ett nytt strategiskt koncept, snarare än en uppdatering av det befintliga, framhålls samtidigt att inte allt är förlegat.⁵⁷

Oftast har uppdateringar av de strategiska koncepten varit nödvändiga eftersom världen förändrats. Vad kan man då göra för att de strategiska koncepten ska få längre hållbarhet? Klaus Wittmann på NATO:s försvarshögskola i Rom medger att säkerhetssituationen i världen till viss del är oförutsägbar men hävdar att NATO också kan förbättra sin underrättelseverksamhet och kapacitet att analysera olika trender för att öka förutsägbarheten och därmed livskraften i sina strategiska koncept.⁵⁸ Analytiker som Tomas Valasek på the Centre for European Reform samt Karl-Heinz Kamp direktör på NATO:s försvarshögskola, tillhör i sin tur några av dem som har föreslagit att det strategiska konceptet bör uppdateras minst vart femte år.⁵⁹

Några viktiga teman som kommer att beaktas i arbetet med konceptet

Det finns en diskussion både inom och utanför NATO om vilka ämnen som det nya konceptet måste beakta. Visserligen kommer inte alla frågor att vara med i eller få entydiga svar i det slutgiltiga dokumentet. Nedan ges exempel på några av de viktigaste frågorna utifrån en granskning av debatten.

Tabell 1 Viktiga ämnen för NATO: s nya koncept

Ämne	Karl-Heinz Kamp	Klaus Wittmann	Tyskland (Frans Josef Jung)
• Avvägningen mellan territoriellt försvar och expeditionära insatser	X	X	X
• Förankring och engagemang hos medlemmar och befolkning	X	X	X
• Solidariskt försvar - Definiera och konkretisera artikel V	X		X
• Solidarisk säkerhet och utmaningar som terror, IW, energi etc.		X	
• Förmågor			X
• Kärnvapen	X		X
• Öppen dörr/utvidgning/partners		X	X
• Relationen till EU		X	X
• Relationen till Ryssland	X	X	X
• Finansiering	X		

Kommentar: Författarnas sammanställning av tre centrala inlägg om vad det strategiska konceptet 2010 bör innehålla: Kamp, Karl-Heinz (2009) "The Way to NATO's New Strategic Concept" NATO Research Paper nr 46 juni 2009, NATO:s försvarshögskola i Rom; Wittmann; Klaus; (2009)

⁵⁷ Wittmann (2009) s.19.

⁵⁸ Wittmann (2009) s.40

⁵⁹ Tomas Valasek, the Centre for European Reform citerad i Hale (2009), samt Kamp (2009).

“Towards a new Strategic Concept for NATO” Rom, NATO Defense College samt Tyska försvarsdepartementet, “Ten points for a NATO Strategic Concept”.

2.4 Frågor för nästa koncept och fördjupning

Genom att bilda kluster kring viktiga frågor, som omnämnts i tidigare koncept och debatt enligt ovan, så kan över tid gemensamma och likartade ämnen identifieras. En grov indelning ger tre huvudkategorier för vidare analys: Först alliansens drivkrafter och frågan om medlemskap i alliansen, sedan alliansens mål och uppgifter, samt sist alliansens verktyg eller förmågor för att hantera mål och uppgifter.

De krafter som direkt påverkar alliansens beslut samt synen på vad ett medlemskap i NATO betyder utgör ramfaktorer för alliansens utveckling. Inom NATO är det konsensus om de övergripande principerna och grundläggande målen. Alla medlemmarna bekänner sig till principen om kollektiv säkerhet och att NATO ska värna den gemensamma säkerheten genom politiska och militära medel, inklusive ett kollektivt försvar. Alla hittillsvarande koncept lyfter också fram sådana ställningstaganden. Likaså finns det ett allmänt stöd i NATO för att alla stater rätt till självbestämmande och rätt att söka sina egna säkerhetslösningar. Även om frågan om t ex en utvidgning av alliansen stundtals varit kontroversiell, så har ingen medlem eller officiell röst hörts som argumenterar för att antalet medlemmar i NATO har nått ett definitivt tak, att dörren nu och framöver är stängd. Avgörande för vilka frågor som tas upp på NATO:s dagordning och hur frågorna behandlas har varit vilket ledarskap som visas. Oftast har stormakterna och beslutsfattare i organisationen agerat och tagit initiativ kopplade till toppmöten. Den senaste utvecklingen ger vid handen att flera toppbefattningar i NATO har fått nya namn, vilka internt kan ha inflytande på alliansen framtida utvecklingen. Förutom ny generalsekreterare, har NATO fått nya befälhavare för de två strategiska kommandona. *I kapitel 3 analyseras betydelsen av att alliansen fått nya befattningshavare.* På motsvarande sätt har flera av de tongivande medlemmarna nyligen erhållit ett nytt ledarskap eller står inför närtida nationella val. I huvudsak har emellertid inte de nya politiska ledarna skapat en ny eller uttalad policy visavi NATO och i de stater som står inför kommande val är inte alliansens inriktning en stor fråga. Det stora undantaget är Frankrike under president Sarkozy. Det franska återinträdet i den militära kommandostrukturen har varit en viktig faktor och de övriga stormakternas relationer samt utvecklingen inom GSFP kan relateras till Paris nya inriktning. *I kapitel 4 analyseras den franska återintegrationen.* En annan viktig fråga rör vilka stater som NATO ska knyta sig närmare, inte minst en fortsatt utvidgning och relationen till Moskva har varit ett central tema både i tidigare strategiska koncept och i debatten. *I kapitel 5 analyseras NATO:s utvidgning och partnerskap.*

När det gäller NATO:s mål och uppgifter så har utvecklingen haft en geografisk dimension och en uppgiftsmässig dimension. De första koncepten handlade främst om territorialförsvaret kopplat till de egna medlemmarnas territorium. De två senaste koncepten efter kalla kriget har öppnat upp för både andra geografiska områden och för en bredare militär uppgiftsbild. Debatten sedan kriget mellan Ryssland och Georgien 2008 har kanske främst handlat om avvägningen mellan försvar av hemmaterritoriet och internationella operationer. Just länken mellan medlemsbefolkningarnas syn på vilken nytta NATO gör och deras bredvillighet att ställa resurser till alliansens förfogande har varit ett framträdande diskussionsämne. *I kapitel 6 analyseras det förnyade intresset för kollektivt självförsvar.*

Militära förmågor, som förband och vapensystem, utgör de verktyg eller medel som NATO har för att hantera sina uppgifter och uppnå sina mål. Historiskt har det tagits flera initiativ inom NATO för att förbättra alliansens förmågor. På senare tid har en fråga varit hur snabbinsatsförband, särskilt NATO Response Force (NRF), kan användas för att förnya förmågan till försvar av det egna territoriet. *I kapitel 7 analyseras utvecklingen av NRF.* En annan fråga som lyfts fram och debatterats är hotet från ballistiska robotar samt behovet av missilförsvar. Det senare binder samman de internationella insatserna, operationer långt borta, med de klassiska uppgifterna för NATO, att ha förmåga att försvara hemterritoriet. *I kapitel 8 analyseras utvecklingen av missilförsvaret.*

3 ETT NYTT INTERNT LEDARSKAP

En dimension som påverkar NATO:s framtida utveckling är det nya externa och interna ledarskapet som har tagit plats. Vad gäller det externa ledarskapet handlar det framförallt om den nya amerikanska administrationen som sedan januari 2009 är på plats i Washington samt nydaningen i de transatlantiska relationerna till följd av den franska presidenten Sarkozys' inträde på den politiska scenen. Därtill har val nyligen genomförts i Tyskland och Storbritannien kommer att genomföra allmänna val i en nära framtid, vilket kan påverka NATO:s framtid. NATO har dock även fått ett nytt internt ledarskap: det handlar framförallt om en ny generalsekreterare samt, en ny Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) och ny Supreme Allied Command Transformation (SACT). Medan aspekterna av ett nytt externt ledarskap naturligtast flätas in och uppmärksammas genomgående i hela rapporten uppmärksammas i detta kapitel alliansens nya interna ledarskap.

3.1 Ny generalsekreterare – "I am here as a reformer"

Ett tidigare statsöverhuvud med ett stort politiskt kapital

Den 1 augusti 2009 tillträdde den f.d. danske statsministern Anders Fogh Rasmussen som NATO:s tolfte generalsekreterare.⁶⁰ Som dansk statsminister ledde Fogh Rasmussen åren 2001-2009 en högerkoalition mellan sitt eget parti - liberala partiet Venstre - och Konservativ Folkeparti (med parlamentariskt stöd av Dansk folkeparti). Den 5 april 2009 avgick emellertid Fogh Rasmussen som statsminister då han dagen innan hade blivit utsedd till NATO:s blivande generalsekreterare. Fogh Rasmussen är den ende sittande regeringschefen som blivit utnämnd till generalsekreterare för NATO. Detta är också en av fördelarna som framhållits med Fogh Rasmussen – då denne tidigare varit statsöverhuvud kan han använda sitt politiska kapital från att redan ha mött medlemsstaternas stats- och regeringschefer i EU- och NATO-sammanhang tidigare.⁶¹

⁶⁰ Till de tidigare generalsekreterarna hör Jaap de Hoop Scheffer (2004 – 2009), Lord Robertson (1999 – 2003), Javier Solana (1995 – 1999), Willy Claes (1994 – 1995), Manfred Wörner (1988 – 1994), Lord Carrington (1984 – 1988), Joseph Luns (1971 – 1984), Manlio Brosio (1964 – 1971), Dirk U. Stikker (1961 – 1964), Paul-Henri Spaak (1956 – 1961) och Lord Ismay (1952 – 1957). NATO, Previous Secretary Generals of NATO samt NATO, The NATO Secretary General.

⁶¹ Kamp (2009).

Valet av generalsekreterare sker helt och hållet genom informella diplomatiska överläggningar mellan medlemsstaterna som alla har rätt att föreslå kandidater för posten. Generalsekreteraren för NATO har av tradition alltid varit en europé och denne sitter ofta på en mandattid på fyra år med möjlighet till ett års förlängning. Vad gäller efterträdare till Jaap de Hoop Scheffer nämndes danske Anders Fogh Rasmussen tidigt som en potentiell kandidat.⁶² Den avgörande faktorn bakom utnämningen av Anders Fogh Rasmussen var att de allierade ville ha en tidigare statsminister för att få mer tyngd på posten.

Goda kontakter till Washington...

Danmark har under Fogh Rasmussen haft en tydlig profil och har fokuserat sina militära förmågor på expeditionär kapacitet och på de högre konfliktnivåerna, s.k. high-end samt s.k. ”först in först ut”. Det är inte troligt att Fogh Rasmussen kommer att stödja de konservativa idéer och önskemål som finns inom alliansen vilka vill tillbaka till inriktningen under det kalla kriget. Som land kan Danmark vidare beskrivas som en progressiv NATO-allierad med goda kontakter till Washington. Under Fogh Rasmussen var Danmark exempelvis en av USA:s mest lojala allierade under Irakkriget och dansk militär deltog i operationerna åren 2004–2007. Fogh Rasmussen har också nyligen sagt att NATO stannar i Afghanistan så länge det krävs för att slutföra uppdraget och att operationen inte bara är Amerikas ansvar eller börda utan ett lagarbete.⁶³ Ett annat mått som brukar lyftas fram på att Fogh Rasmussen är en nordisk ledare som tillmäts stor betydelse i Washington är att denne inte bara gästade Vita huset utan även Camp David och dåvarande presidenten George W. Bush’s privata ranch i Crawford, Texas – vilka är platser som sällan används för statsbesök annat än om den gästade ledaren är från Ryssland eller Storbritannien. Ett tredje mått på ovan är att Fogh Rasmussens USA-möten ofta refererats ingående i amerikansk media, exempelvis Washington Post.⁶⁴

... och Baltikum

Samtidigt som Danmark betonar NATO:s roll som extern krishanteringsorganisation har Danmark också goda relationer till de baltiska

⁶² Norska Jonas Gahr Store (sedan 2005 utrikesminister i regeringen-Stoltenberg), och Anne-Grete Strom-Erichsen (sedan 2005 försvarsminister i regeringen-Stoltenberg), kanadensarna John McKay och John Manley (båda har innehaft ett flertal ministerposter bl.a. har Manley varit tidigare finansminister, vice premiärminister och utrikesminister), polacken Radoslaw Sikorski (sittande utrikesminister) samt tjecken Alexandar Vondra (tidigare. utrikesminister samt nuvarande biträdande premiärminister) var några andra namn som figurerade i samband med de tidiga spekuleringarna.

⁶³ På mötet mellan Anders Fogh Rasmussen och President Obama som ägde rum i Vita huset diskuterades också eventuell truppförstärkning i Afghanistan och att nya resurser sätts in först när det finns en framtida strategi i landet. Uppsala Nya Tidning, “NATO till Obama: Vi stannar”, 2009-09-29.

⁶⁴ Se exempelvis Washington Post, 2008-03-02.

staterna. Danmark har exempelvis varit delaktig i uppbyggnaden av de baltiska ländernas försvar och erkänner också deras oro för Ryssland som ett potentiellt hot. Vid ett besök i Litauen och basen för air policing över Baltikum, Zokniai/Siauliai, refererade exempelvis Fogh Rasmussen till basen som en reflektion av NATO:s långsiktiga engagemang och solidaritet med de baltiska staterna.⁶⁵

Ett bra val enligt Ryssland

Vad gäller synen på Ryssland har ändå Fogh Rasmussen – trots förståelsen för de baltiska staternas oro – i stort följt samma linje som Obama-administrationen – d.v.s. talat i termer av strategiskt partnerskap och att Ryssland inte bör antagoniseras i onödan. Från rysk sida har man i sin tur med tillfredsställelse noterat att Fogh-Rasmussen i sitt första anförande talade om ”intressekonflikter”, snarare än ”värdekonflikter”, eftersom man från rysk sida gärna vill inskränka diskussionen mellan Ryssland och EU-NATO till intressen - där det är möjligt att göra kompromisser - och inte prata värderingar som man inte kan kohandla med hur som helst. Rysslands permanente företrädare vid NATO, Dmitrij Rogozin, uppgav att han under hela sin tid som Rysslands företrädare i NATO eller sin politiska karriär inte kan dra sig till minnes att NATO:s generalsekreterare, som Anders Fogh Rasmussen gjorde, genast efter sin utnämning, hållit ett tal helt tillägnat relationen mellan Ryssland och NATO.⁶⁶ Efter ett av de första sammanträdena med Ryssland-NATO-rådet i Bryssel hösten 2009 talade Rogozin också om en ny start i relationen mellan Ryssland och NATO och kallade Fogh Rasmussens avsikt att förstärka den strategiska relationen med Ryssland för ytterst viktigt. Rasmussen uppgav bland annat att parterna måste göra en gemensam översikt över hot och utmaningar och föreslog därtill också konkreta åtgärder. Rogozin betonade samtidigt att det kan bli svårt att verkställa Fogh Rasmussens initiativ eftersom det finns krafter i NATO som vill bevara det kalla krigets anda.⁶⁷ Vad gäller just den ryske NATO-ambassadören Rogozin kan man dock nämna att många anser att Ryssland måste byta ut denne för att förbättra relationen mellan alliansen och Ryssland. Rogozin är i NATO-sammanhang känd för att ”släppa testballonger” och uttala sig i frågor utan att detta alltid är koordinerat med Moskva.⁶⁸

En annan sak värd att nämna i sammanhanget för att belysa den nya generalsekreterarens eventuella roll för alliansens relationer med Ryssland är att det var Danmark och Fogh Rasmussen som var ordförande i EU hösten 2002 då man förhandlade om en utvidgning av unionen till att även omfatta de baltiska

⁶⁵ NATO, NATO Secretary General goes to air policing base in Lithuania, 2009-10-09.

⁶⁶ Rysslands röst, ”Meningsskiljaktigheterna inom NATO bör inte hindra samarbetet med Ryssland”, 2009-09-29.

⁶⁷ Rysslands röst, ”En ny start i relationen mellan Ryssland och NATO”, 2009-10-01.

⁶⁸ Intervju, Washington DC, november 2009.

staterna. Ryssland framförde då en rad krav bl.a. kopplat till visumfrågan och den ryska enklaven Kaliningrad.⁶⁹ Att Danmark fick goda vitsord om att de skötte detta mycket skickligt är ytterligare en indikation på att man är duktig på att förhandla med Ryssland. Det finns dock samtidigt också exempel på gånger då Danmark i ryska ögon inte betraktats som tillräckligt Rysslandsvänligt. Danmark bjöd exempelvis in en tjetjensk fredskongress till Köpenhamn år 2002 i samband med sitt ordförandeskap i EU vilket retade upp ryssarna och fick den dåvarande ryske presidenten Vladimir Putin att ställa in ett toppmöte mellan EU och Ryssland.

...men mindre omtyckt i den muslimska världen

Något som möjligen kan ligga den nya generalsekreteraren i fatet är det faktum att han inte är särskilt omtyckt i den muslimska delen av världen. Regeringen Fogh Rasmussen var känd för att ha drivit igenom åtgärder som begränsar invandringen till Danmark och Danmark möttes av starka protester i form av bojkotter av danska företag och attackerade danska ambassader runt om i världen i samband med den s.k. Muhammed-karikatyrcrisen under våren 2006. Detta kan inte minst vara problematiskt då det finns de som hävdar att NATO:s mest betydande utmaning i framtiden kommer att vara förhållandet till den muslimska världen.⁷⁰ Turkiet anförde också detta som skäl till att man inledningsvis motsatte sig Fogh Rasmussens kandidatur. Då de turkiska protesterna mot Fogh Rasmussen omedelbart tystnade sedan president Obama haft enskilda överläggningar med den turkiske presidenten Erdogan kan det dock finnas fog för bedömningen att den turkiska protesten endast var en strategi för att flytta fram sin position i de interna förhandlingarna. Ytterligare en omständighet som talar för denna tolkning är att Turkiet också torde ha släppt krav de inledningsvis lade fram för att Fogh Rasmussens kandidatur skulle godkännas. Bland annat ska Turkiet ha framfört krav på Fogh Rasmussen om ändringar i dansk yttrande- och tryckfrihetslagstiftning, en dansk offentlig ursäkt efter publicerandet av Muhammed karikatyren, krav på förbättrade relationer mellan Turkiet och EU samt kompensation gentemot Turkiet i form av tilldelning av

⁶⁹ Se t.ex. BBC "Profile: Anders Fogh Rasmussen". Kaliningrad är en rysk exklav mellan Polen och Litauen – frikopplad rent territoriellt från övriga delen av Ryssland. Då Polen och Litauen var tvungna att rätta sig efter Schengenreglerna var man då rädd för att det skulle innebära att Kaliningrads ryska medborgare måste resa genom ett EU-område för att komma till andra delar av Ryssland. Tidigare hade detta reglerats genom bilaterala avtal men eftersom inga lokala/regionala undantag tilläts från Schengensamarbetet aktualiserades frågan om huruvida dessa medborgare nu skulle behöva ansöka om och betala för visum för att komma till andra delar av sitt eget land. Frågan löstes till slut genom att en procedur med förenklade och förhållandevis billiga viseringar för ryska medborgare i Kaliningrad tilläts. Se Bengtsson (2004) s.114f. refererad till i Lindström (2009a).

⁷⁰ Boniface (2009) "NATO and the Muslim World" i SDA (2009a) Re-launching NATO, or just re-branding it?. Boniface är verksam vid Institute fir International and Strategic Relations (IRIS) i Paris). Se även Lukyanov, Fyodor (2009) "NATO and a new security agreement" i SDA (2009a) Re-launching NATO, or just re-branding it? som framhåller samma problematik.

höga tjänster inom NATO etc. Dessa krav har dock inte övriga allierade/NAC gått med på, vilket gör att Fogh Rasmussen torde få svårt att uppfylla eventuella löften han personligen avgivit till Turkiet. En möjlighet är att Fogh Rasmussen utnämner en turk att efterträda den tyske polchefen för NATO som nyligen avgått. Tjänsten har nu annonserats bland samtliga allierade men generalsekreteraren behöver inte de allierades godkännande om han bestämmer sig för att utse en turk till posten.⁷¹ I en intervju i arabisk TV om just Muhammedkarikatyrkrisen har Fogh Rasmussen senare sagt att han inte själv skulle ha publicerat bilderna vilket uppfattades som en ”kamouflerad ursäkt” till den muslimska världen.

”Reformeraren Fogh Rasmussen”

Fogh Rasmussen som person beskrivs som en hårt arbetande, ”reformorienterad” och ”plain-speaking Dane”⁷². Organisationen, vars processer har varit mer eller mindre fasta i 60 år, framställs därför genomgå en revolution med Fogh Rasmussen som ny generalsekreterare. Redan vid sitt tillträde som generalsekreterare, som inföll mitt under semestertider, talades det om att han direkt lade i högsta växeln: ”I am here as a reformer/.../I want to modernize, transform and reform so that NATO adapts to the security environment for the 21st century.”⁷³ Fogh Rasmussen uppges exempelvis genast ha gett sig i kast med att förändra de interna arbetsprocesserna inom NATO – det handlade om färre möten, kortare mötesagendor, samt fokuserade och konkreta diskussioner. Fogh Rasmussen uppges också själv vara den som håller i pennan och bockar av vad som ska göras och av vem under mötena. En rad reformer kopplade till NATO:s högkvarter har också föreslagits. Bl.a. uppges Fogh Rasmussen vilja förändra kommittéväsendet. Kommittéerna, som uppgår till ett 300-tal, kräver alla att beslut fattas med konsensus vilket gör beslutsprocessen lång och utdragen. Det finns dock divergerande åsikter bland medlemsstaterna om huruvida ett minskat användande av vetorätten är önskvärt. Medan exempelvis Turkiet och Frankrike håller hårt på vetorätten på alla nivåer kan exempelvis britterna och holländarna tänka sig att endast behålla denna i NAC samt en del strategiska underkommittéer som försvarsplanerings- samt kärnvapenplaneringsgruppen. En rad förslag har också lagts fram om utökat samarbete mellan det internationella sekretariatet och den internationella militära staben samt en förenkling av beslutsprocessen. Exempelvis ska det inte länge vara möjligt att lyfta frågor mellan kommittéerna. Även de militära kommandostrukturerna, vilka för Transformationskommandot (ACT) och högkvarteret i Bryssel innefattar 1250 respektive 680 militärer, vill Fogh Rasmussen slimma ner. Alla medlemsländer samtycker mer eller mindre till detta, men ingen sägs vilja fatta beslut om att stänga en bas varför det krävs en

⁷¹ Uppgifter från e-post korrespondens med svenska NATO-delegationen, 2009-12-11.

⁷² Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

⁷³ ”A reformer in the NATO hen house”, New York Times, 2009-10-14.

bestämd order från NATO:s högsta topp för att genomföra denna förändring. Samtidigt som en reformering av det politiska högkvarteret beskrivs som en viktig reform för det interna livet, för både tjänstemännen och medlemsstaterna, påpekas dock att det pågår stora dragkamper internt i NATO-strukturerna i Bryssel. Medlemsländernas intressen i alliansens olika delar gör att NATO beskrivs som en statisk organisation där alla är rädda för att tappa poster.⁷⁴ Frankrike vill tillsammans med Nederländerna göra reformering av NATO:s kommandostrukturer till en hjärtefråga. Andra länder, inte minst småstaterna, har en mer försiktig ansats. Tjeckien har valt en låg profil och lyfter endast fram vikten av att klara de operativa kraven för kommandostrukturerna. Att Fogh Rasmussen utnämnde en "outsider" i form av Madeleine Albright som ledare för expertgruppen (istället för att NATO-sekretariatet helt enkelt uppdaterar Washington-konceptet) som fått i uppgift att ta fram det nya strategiska konceptet för att "bryta ner muren av slutenhet och hemlighetsmakeri som ofta förknippas med alliansen" är en annan stor förändring som Fogh Rasmussen står bakom. Vid middagen för NATO:s försvarsministrar i Slovakien bestämde Fogh Rasmussen vidare att endast han och ministrarna skulle delta på middagen, men inte ambassadörerna trots att det varit praxis innan. Detta ska enligt uppgifter ha gjort flera av ambassadörerna mycket upprörda. Också det politiska högkvarteret i Bryssel står inför en reformering. NATO:s centrala ledning är inhytt i ett omgjort sjukhus från 1960-talet. Allteftersom fler delegationer tillkommit har rummen och korridorerna byggts till ad hoc-mässigt vilket har gjort hela byggnaden till en labyrint.⁷⁵ Vid Washingtonmötet 1999 beslutades att en ny mer ändamålsenlig byggnad skulle upprättas. Fogh Rasmussens tid som generalsekreterare kommer att sammanfalla med byggnationerna och förberedelserna för den planerade flytten 2015.⁷⁶

Det bör dock påpekas att även tidigare generalsekreterare har gett sig på den tuffa uppgiften att reformera NATO men dessa har ofta inte lyckats rubba NATO:s trögrörliga organisation, främst på grund av medlemsländerna. I mars 2005 tillsatte exempelvis dåvarande generalsekreteraren de Hoop Scheffer en studie som föreslog förändringar kring beslutsfattandet, budgetprocessen och personalorganisering men de möttes av ett kraftfullt motstånd bland de allierade.⁷⁷ Också denna gång har det höjts liknande röster från seniora NATO tjänstemän vilka inte uppges gilla Fogh Rasmussens nya ledarstil, om att initiativen inte kommer att ge något resultat.⁷⁸

⁷⁴ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

⁷⁵ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

⁷⁶ Headquarters Project Office, New NATO HQ - briefing for Industry Oct 2009, NATO.

⁷⁷ Smith (2006) s. 15.

⁷⁸ "A reformer in the NATO hen house", New York Times, 2009-10-14.

3.2 Ny SACEUR och ny SACT – en politisk signal

NATO har också två relativt nya utnämningar på posterna som Supreme Allied Commander for Europe (SACEUR) och Supreme Allied Commander Transformation (SACT). I maj 2009 blev den amerikanske amiral James G Stavridis utnämnd som SACEUR. Denne är även dubbelhattad som chef för det amerikanska Europakommandot (EUCOM) i Stuttgart.⁷⁹ Posten som SACEUR är fysiskt lokaliserad vid SHAPE som ligger i Mons utanför Bryssel (Belgien) och innefattar det övergripande ansvaret för NATO:s militära operationer.⁸⁰

SACT är i sin tur lokaliserat i Norfolk Virginia (USA). Det har till uppgift att leda NATO:s transformering, att understödja missioner och operationer, samt verka för förbättrade relationer till NATO:s partners.⁸¹ Transformationskommandot – alliansens ”förändringsagent” - har av Lord Robertsson beskrivits som ett virus man medvetet planterat i organisationen för att infektera denna.⁸² Uppgifterna för kommandot är att bistå alliansens operationer och missioner, att leda NATO:s transformation samt att förbättra relationer och samarbeten med andra aktörer.⁸³ Karaktären på ACT:s uppgifter gör dem svåra att utvärdera. Eftersom kommandot ska vara en katalysator för förbättringar och åtgärderna ska implementeras av medlemsländerna, så är det svårt att avgöra verksamhetens nytta.⁸⁴ Viktiga frågor har bl.a. varit att överbygga kapacitetsgapet mellan olika medlemsländer, att hantera erfarenheter och samverkan från operationer, samt att utveckla NATO Response Force (NRF). Sedan kommandot bildades vid toppmötet i Prag 2002 har det inte levt upp till förväntningarna. Bland de delar som kritiserats kan nämnas försvarsplaneringsprocessen och effektiviteten i ACT transformeringen med ambitionen att skapa nya kapaciteter.⁸⁵ Därtill har relationen ACT visavi NATO:s centrala högkvarter, systerkommandot Allied Command Operations

⁷⁹ Befattningen SACEUR infördes 1951 och innehas alltid av en amerikansk officer. ”Obama Nominates Stavridis to Head NATO, U.S. European Commands”, American Forces Press Service, 2009-05-12.

⁸⁰ NATO, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR).

⁸¹ NATO, Allied Command Transformation (ACT).

⁸² Smith (2006) s. 58.

⁸³ Se ACT:s uppgifter (missions) tillgänglig på www.act.nato.int [2009-12-03]

⁸⁴ Egentligen redovisas endast initiativ och program, men inga resultat i kongressförhört av general James N. Mattis, Commander U.S. Joint Forces Command och Commander Allied Command Transformation, 2009-03-18.

⁸⁵ Exempel från Afghanistan är General McChrystals förvåning över den dåliga effektiviteten i NATO:s högkvarter, bristen på förmåga till effektiv upprosbekämpning (counterinsurgency operations) och alliansens oförmåga att ta tillvara erfarenheter. Se vidare ”In Afghanistan Assessment, a Catalyst for Obama”, New York Times [2009-09-21].

(ACO) och NATO:s medlemsstater varit problematisk. Ett skäl som lyfts fram är ACT:s fysiska lokalisering i Virginia Norfolk som ligger långt bort från de flesta av alliansens medlemsstater.⁸⁶ Det har också föreslagits att NATO bör utveckla en alternativ modell för att stimulera transformering genom att göra den mer nerifrån-och-upp-styrd och nationscentrerad snarare än uppifrån-och-ned-styrd och ACT-centrerad.⁸⁷ Det senare tycks även vara ett franskt perspektiv.

Allied Command Transformation (ACT) i Norfolk Virginia leds av den franska officeren General Stéphane Abrial, som tog över efter den amerikanske generalen James Mattis. Det är första gången en fransman innehar denna post, vilket beskrivs som en manifestation av den franska återintegreringen och Frankrikes centrala roll i alliansen. Trots att båda dessa befattningar är rankade på samma nivå, som fyrstjärniga generaler, är emellertid posten som SACEUR att betrakta som den viktigaste funktionen. Dessutom basar SACEUR över en betydligt större organisation än SACT. Trots detta menar många att det faktum att en europé leder ACT är en tydlig signal på att det inte bara är USA som leder NATO och som sköter alla kontakter.⁸⁸ Många ser därför utnämningen av en fransman som framförallt av politisk betydelse. Fogh Rasmussen framhöll i samband med tillträdesceremonin en förhoppning om att utnämningen av en fransman ska överbrygga den skepsis som har präglat EU-NATO-relationen.⁸⁹

En farhåga är att en fransk SACT blir mindre handlingskraftig och mer isolerad i Norfolk eftersom han inte kan dra på samma resurser som sina amerikanska företrädare. De senare har varit tillika chef för det amerikanska Joint Forces Command och disponerade symptomatiskt nog ett eget jettflygplan för egna transporter. För att bevara kontakterna och inflytandet har det hävdats att det vore bättre att flytta hela funktionen till Paris.⁹⁰ En flytt skulle å andra sidan innebära att NATO inte har kvar någon stabsfunktion i Nordamerika, vilket i sin tur skulle uppfattas försvaga den transatlantiska länken.

⁸⁶ Smith (2006) s. 15.

⁸⁷ Smith (2006) s. 67.

⁸⁸ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

⁸⁹ Tal, "Monthly press conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen", 2009-09-02.

⁹⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

4 FRANSKT ÅTERINTRÄDE & STORMAKTSRELATIONER

Flera av de tongivande medlemmarna i NATO har just erhållit ett nytt ledarskap eller står inför närtida nationella val. I huvudsak har emellertid inte de nya politiska ledarna skapat en ny eller uttalad policy visavi NATO och i de stater som står inför kommande val är inte alliansens inriktning en stor fråga. Det stora undantaget är Frankrike. År 2007 fick Frankrike en ny ledning under president Nicolas Sarkozy som snabbt annonserade att Frankrike avser återintegrera sig i NATO:s militära kommandostrukturer. Det franska återinträdet i NATO har varit en viktig faktor och också de övriga stormakternas inbördes relationer samt utvecklingen inom GSFP kan relateras till Paris nya inriktning.

4.1 På väg in efter över 40 år utanför

År 1966 tog den dåvarande franske presidenten Charles de Gaulle ut Frankrike ur NATO:s militära kommandostrukturer vilket brukar beskrivas som en demonstration mot vad man uppfattade som amerikansk dominans och toppstyrning av organisationen men som också handlade om värnandet av de franska kärnvapnen och strävan efter nationellt oberoende. I augusti 2007 lät dock president Nicholas Sarkozy annonsera att han ville att Frankrike skulle återinträda i NATO:s militära kommandostrukturer och tidigt i mars 2008 gick han ut och sa att beslutet var fattat. Den franska återintegreringen handlar i det här skedet om ett återinträde till kommandostrukturerna och försvarsplaneringsprocessen. Även kärnvapenplanering ingår som en tredje komponent men Frankrike har valt att endast återintegrera sig till de första två delarna och således även fortsatt stå utanför kärnvapenplaneringen.

Några av frågorna som diskuterats kopplat till det franska återinträdet är vad ett franskt återinträde får för konsekvenser för artikel V, framtida operationer, vad Frankrike gör med sina nya poster i NATO:s kommandokedja, och inte minst vad det får för konsekvenser för GSFP:s framtid. Detta kapitel behandlar samtliga av dessa aspekter.

4.1.1 En återintegrering med förbehåll

Den franska återintegreringen handlar i det här skedet om ett återinträde till kommandostrukturerna och försvarsplaneringsprocessen, men man avser att även fortsatt stå utanför kärnvapenplaneringen. Sarkozy har därutöver lyft fram

ytterligare några restriktioner för det franska återinträdet. Frankrike ska bl.a. behålla kontrollen över att skicka franska trupper till militära operationer och man kommer inte att sätta franska trupper under NATO-kontroll i fredstid (vilket i och för sig *de facto* inte skiljer ut Frankrike från övriga medlemsländer).⁹¹

4.1.2 En krypande återintegrering

Vad gäller Frankrikes relation till NATO framhålls ofta att president Sarkozy har förändrat denna genom sin ändrade attityd även om relationen i grunden inte har förändrats, utan detta är på ytan. Att låta Frankrike återintegrera sin försvarsmakt i NATO:s militära kommandostruktur beskrivs ofta som ”den största symbolhandlingen på över 40 år”⁹². Den franska återintegreringen är dock inget som kommer som en blixtnär klar himmel utan beskrivs av många snarare som en krypande process⁹³ som pågått ända sedan tidigt 1990-tal. Ett tidigt tecken på att ett franskt närmande var aktuellt kom i samband med krisen i Jugoslavien. Denna visade med all tydlighet att Europa inte klarade sig själva varpå dåvarande president François Mitterrand godkände gemensamma operationer med NATO-trupper och att franska trupper skulle kunna sättas under NATO-kontroll vid kriser. Man enades också om franskt selektivt deltagande i exempelvis vissa av mötena mellan NATO:s försvarsministrar samt militärkommittén. Under president Jacques Chirac intensifierades denna krypande återintegreringsprocess och vid 1995 var man mycket nära ett *de facto* franskt återinträde. Det försöket kollapsade dock som en följd av att Clintonadministrationen ansåg att de franska kraven, att i utbyte mot ett fullt franskt engagemang få leda kommandot Allied Forces Southern Europe (AFSOUTH), var för höga. Politiskt blev det under Chiracs sista år vid makten också helt tabubelagt att tala om ett formellt återinträde då det var alltför känsligt och personligt för Chirac. Praktiskt fortsatte dock det franska samarbetet med NATO att öka. Idag är Frankrike den största bidragaren till NRF och deltar i alla expeditionära operationer som KFOR i Kosovo och ISAF i Afghanistan.⁹⁴ En annan faktor som sannolikt bidragit till det franska beslutet om en återintegrering torde vara utvidgningarna av NATO (och EU). Utvidgningarna, och inte minst inträdet av de sju atlantorienterade medlemsländerna 2004, har förändrat den interna maktbalansen i de båda organisationerna och har därmed gjort det svårare för Frankrike att uppnå sitt mål om ett starkt GSFP. De östeuropeiska staterna är visserligen för ett starkt GSFP men inte på bekostnad av NATO eller relationen till USA - detta visade sig med all tydlighet då de nya medlemsländerna från öst ställde sig bakom den

⁹¹ Ghez och Larrabee (2009).

⁹² NATO's 60th Anniversary Summit, CRS R40454, 2009-03-20.

⁹³ Ghez och Larrabee (2009).

⁹⁴ Ghez och Larrabee (2009).

amerikanska invasionen i Irak 2003. En annan avgörande faktor till beslutet om det franska återinträdet som brukar nämnas är att fransmännen kommit till insikt om att ett starkt GSFP inte går att bygga utan Storbritannien.⁹⁵ Mycket torde dock handla om Sarkozy och hans personlighet. Sarkozy beskrivs ofta som en pragmatiker. Då han helt enkelt inte ska ha fått något övertygande svar på vad Frankrike hade att vinna på att stå utanför ska han därför ha valt att ta steget in igen. Nu anser man sig dessutom ligga bättre i fas med sitt egentliga deltagande och engagemang i alliansen. En annan faktor är att man i alla år förespråkade en transformering av NATO, nu tycker man att de franska idéerna äntligen fått gehör.

4.1.3 Slutet för Gaullismen?

Beslutet om det franska återinträdet har fått skeptiker att debattera om Sarkozy innebär slutet för Gaullismen och om den nuvarande presidenten är ”en ulv i fårakläder”.⁹⁶ Det går dock att hävda att så inte är fallet då ett Europa som en stark aktör på den internationella arenan fortfarande står i centrum för Sarkozy. Gaullismen kan heller inte enbart beskrivas utifrån beslutet att ta ut Frankrike ur NATO:s militära kommandostrukturer utan en tolkning är att den är uppbyggd kring tre grundstenar. Först finns den femte republikens konstitution som gav Frankrike ett centraliserat presidentsystem och den franske presidenten mer makt än den amerikanske. Denna punkt kan Sarkozy sägas ha utnyttjat med råge då han har karaktäriserats som en ”hyper-president” som utnyttjar sina befogenheter till max och har sitt parti i ett järngrepp. Den andra grundstenen i Gaullismen handlar om de franska kärnvapnens avskräckande effekt. Även detta är något som Sarkozy försvarar och moderniseringen av kärnvapnen har en central plats i den franska vitboken.⁹⁷ Den tredje grundstenen handlar om möjligheten att bedriva en självständig utrikespolitik och bli erkänd som en stormakt av andra. Denna aspekt kan ses utifrån tre variabler (i) Frankrike ska vara en ledare för GSFP, (ii) Frankrike ska se till att EU inte utvecklas till en federation och (iii) fransmännen ska hålla Storbritannien utanför EU-projektet eftersom deras inblandning kan hota det franska ledarskapet. Då GSFP var en prioritering under det franska ordförandeskapet i EU kan det första kriteriet sägas vara uppfyllt och med tanke på att Sarkozy inte är federalist kan också det andra kriteriet sägas vara uppfyllt. Den enda stora förändringen med Sarkozys tillträde är kopplad till de Gaulles’ ambitioner att hålla anglosaxarna utanför. Numera brukar dock de flesta bedömare vara ense om att de Gaulle inte var fullt så anti-amerikansk som midbilden hävdar. Det de Gaulle ville se var en balanserad relation mellan jämlikar och var således framförallt emot att domineras av USA och

⁹⁵ Ghez och Larrabee (2009).

⁹⁶ Van Herpen (2009).

⁹⁷ Läs mer om den franska vitboken på www.diplomatie.fr

Storbritannien och ville istället att Frankrike skulle ha en plats bland dem. Det var heller inte Sarkozy som startade denna process – Georges Pompidou släppte på sitt veto gällande Storbritanniens inträde i EU 1973 och Jaques Chirac fortsatte det 1995 då han försökte sig på ett franskt återinträde dels 1998 i St Malo då denne tillsammans med Tony Blair skissade upp GSFP.⁹⁸ Dessutom sattes en fransk flagga upp utanför det militära högkvarteret i NATO redan 2003. Sedan dess har en general plus 14 officerare i praktiken arbetat i de högsta militära strukturerna.⁹⁹ För att sammanfatta kan man konstatera att Frankrike länge har haft en utvecklad relation till USA och alla presidenter efter de Gaulle har haft perioder då de försökt närma sig USA, som en jämlike.

4.1.4 Kritik från oppositionen – beröm från de allierade

För franskt vidkommande har tre fördelar med återintegreringen lyfts fram: utökad interoperabilitet mellan de europeiska och amerikanska arméerna, att gemensamma övningar med amerikanerna kommer att bidra till den franska arméns modernisering och slutligen att den franska vapenindustrin kommer att få tillgång till den amerikanska marknaden.¹⁰⁰ Till detta kan tilläggas att det franska återinträdet troligtvis också medför en starkt förbättrad relation till USA och den nya Obama-administrationen, vilket i sin tur kan medföra att Frankrike vinner inflytande i såväl EU som NATO.

Även om beslutet om det franska återinträdet har välkomnats bland övriga allierade har det väckt kritik från Sarkozys opponenter – centern och socialisterna (men också från Sarkozys eget parti UMP).¹⁰¹ Kritik har bl.a. kommit från den tidigare utmanaren till presidentposten, Ségolène Royal. Hon porträtterade det franska återinträdet till "the armed fist of the West" som ett beslut Frankrike kommer att ångra och menade att Frankrikes roll som bro och medlare nu gått om intet. Detta eftersom landets diplomatiska oberoende ska ha kringskurits då man i och med återinträdet skulle utsättas för "ett moraliskt tryck" att ge efter för sina allierade. Det har också påtalats att Frankrike riskerar att få "sota för" sin återupprättade relation med USA genom att relationen med andra länder får sig en törn. En annan kritik från Royal var att återintegreringen till NATO binder upp pengar och personal som annars kunde ha använts till

⁹⁸ Van Herpen (2009).

⁹⁹ "La France amorce un "mouvement" vers l'Otan", Le Figaro, 2007-09-26.

¹⁰⁰ Van Herpen (2009).

¹⁰¹ Värt att notera är att det var just centern och socialisterna som protesterade högst mot de Gaulles beslut att ta ut Frankrike ur NATO:s militära kommandostrukturer 1966. Det är också konstigt att större delen av UMP varit så dämpade i sin kritik av Sarkozys beslut eftersom de ska vara de officiella arvsbärarna av Gaullismen. Marcel Van Herpen jämför en fransk president som säger sig vara en övertygad Gaullist men samtidigt återintegrerar landet i NATO med att påven av Rom säger att han inte längre är kristen. Van Herpen (2009).

GSFP. Risken finns exempelvis att en starkare fransk ställning i NATO skulle kunna medföra att det blir 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.¹⁰²

Vad gäller just kritiken från oppositionen har det dock framhållits att denna inte ska tas särskilt allvarligt eftersom socialisterna är internt splittrade. Sarkozy har därtill en stark parlamentarisk majoritet och dessutom verkar den franska opinionen inte bry sig särskilt mycket om frågan om det franska återinträdet i NATO. Enligt German Marshall Funds "Transatlantic Trends" ser 62 % av den franska befolkningen NATO som essentiell för Frankrikes säkerhet.¹⁰³ En källa till oro har dock uttryckts om oppositionen lyckas koppla ihop frågan om återinträdet i NATO med insatsen i Afghanistan, då denna inte har det franska folkets förtroende.¹⁰⁴

4.1.5 Återintegrationen splittrar den franska byråkratin

Vid samtal med franska företrädare i EU och NATO-strukturerna i Bryssel under vintern 2008 framkom att den franska återintegrationen i NATO, ända sedan den utannonserades, har varit en fråga i vilken den franska militära och politiska elitbyråkratin, under alla år, varit delad. Generellt har praktikerna haft en mycket mer tillmötesgående attityd än politikerna. Medan den franska militären traditionellt har stött ett närmare samarbete med NATO har de främsta kritikerna funnits i det franska utrikesdepartementet. Inom utrikesbyråkratin uppgavs det framförallt vara de högre civila tjänstemännen inom utrikesförvaltningen som var emot beslut om återintegreringen. Utrikesminister Bernard Kouchner själv stödjer dock starkt Sarkozy i frågan.¹⁰⁵ Även om försvarsmakten och försvarsdepartementets tjänstemän i övervägande grad sades vara positiva har det dock framhållits att generaler/militärer och försvarsindustrin varit mindre entusiastiska till att Frankrike ingår i NATO:s militärplanering. Detta eftersom det skulle binda upp dem mer genom anskaffningsavtal och utfästelser att reformera de militära styrkorna.¹⁰⁶ Trots ovan nämnda stöd från den franska

¹⁰² Van Herpen (2009), Sundberg (2008) samt Dahlrot och Alsén (2009) Promemoria "Frankrikes återinträde i NATO", Föavd. Paris.

¹⁰³ Glenn (2009).

¹⁰⁴ Ghez och Larrabee (2009).

¹⁰⁵ Ghez och Larrabee (2009) samt intervjuuppgifter, Bryssel december 2008 refererade till i Lindström och Winnerstig (2009).

¹⁰⁶ Se t.ex. Kempin (2008).

befolkningen, uppfattas vidare ett franskt återinträde minska den nationella autonomin vilket är känsligt för den franska allmänheten.¹⁰⁷

4.2 Det franska återinträdets inverkan på NATO

4.2.1 Återintegreringen blir ansträngande – ”you must pay for your stars”

Inom NATO följer man den s.k. ”vertical slice-policy” där grundregeln är att varje land ska tilldelas höga poster efter deras trupp- och budgetbidrag (”you must pay for your stars”). För franskt vidkommande är en preliminär uppskattning att 900-1000 franska officerare och underofficerare och 20 generalstjärnor i kommandostrukturerna skulle motsvara Frankrikes ”tyngd” i alliansen. Återinträdet innebär med andra ord att Frankrike nära nog måste tiodubbla sin personal vid NATO, från dagens 120. Den fullständiga återintegreringen väntas därför ske gradvis och många beräknar att den kommer att ta åtminstone 2-3 år. Flera källor inom den centrala NATO-strukturen ser det franska återinträdet som en lång process och talar i termer av en ”gradual phase-in”.¹⁰⁸ Förutom att det kommer att ta tid att lösgöra platser så kommer det också att krävas en del av fransmännen som måste få fram rätt folk.¹⁰⁹ Från franskt håll har man varit klar med att man avser uppfylla sin kvot men för tillfället uppges man ha ont om pengar men också ont om kvalificerad personal, framförallt engelskspråkiga officerare.¹¹⁰ En företrädare för en central NATO-delegation sade vid en personlig intervju att det antagligen blir tal om en ”white-smoke-konferens” där platserna delas upp till en början. Vid behov uppges också Tyskland ha erbjudit sig att tillsvidare åta sig att fylla några av de franska befattningarna.¹¹¹

¹⁰⁷ Se t.ex. Kempin (2008).

¹⁰⁸ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

¹⁰⁹ Se t.ex. Kempin, Ronja (2008).

¹¹⁰ Ghez och Larrabee (2009).

¹¹¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

4.2.2 Franskt återinträde påverkar tranformering och staber

Att vara med i försvarsplaneringen är en viktig del i Frankrikes återinträde. I NATO har man olika syn på försvarsplanering. Det franska återinträdet kommer sannolikt att medföra en ökad transparens i försvarsplaneringsprocessen.

Den sekreta kärnvapenplaneringen i Nuclear Planning Group (NPG) är dock ett viktigt forum som fransmännen fortfarande kommer att stå utanför. En observation är dock att det internt inom NATO har tillsatts en grupp för att fundera på kärnvapens roll i det nya strategiska konceptet. I denna grupp, som skapats på amerikanskt initiativ, ingår alliansens kärnvapenmakter (USA, Storbritannien och Frankrike), de länder som har kärnvapen på sitt territorium samt länder med speciella intressen i frågan.

Gällande vilka poster som tillfallit fransmännen får Frankrike ansvaret för det strategiska NATO-kommandot Allied Command Transformation (ACT) i Norfolk, Virginia.¹¹² Vidare har Frankrike tilldelats det regionala kommandot i Lissabon varifrån bl.a. sjöoperationerna utan för Afrikas Horn leds.¹¹³ Denna position betraktas dock som mindre viktigt. Ett franskt återinträde innebär med nödvändighet att det tyska och brittiska inflytandet i NATO minskar – inte minst eftersom de måste ge upp några av sina poster.¹¹⁴

4.2.3 Ett "EU-caucus" inom NATO?

Det franska återinträdet uppges också ge upphov till en förnyad debatt om skapandet av en USA/EU-mekanism inom NATO, något som i den akademiska debatten brukar kallas "an EU caucus" inom NATO. Till skillnad från andra organisationer finns det nästintill ingen EU-koordinering inför möten inom NATO-strukturerna. Det uppges heller inte bara vara på ambassadörsnivå denna brist på koordinering existerar, utan även på ministernivå är det ovanligt att EU-länderna samordnar sin NATO-policy. Vanligare är konsultationer i marginalerna av NAC-möten etc.¹¹⁵

Skapandet av en USA/EU-struktur inom NATO är dock inte särskilt trolig enligt många bedömare. En rad externa och interna problem är förknippade med ett "EU caucus" inom NATO.¹¹⁶ För det första skulle många amerikaner ogilla idén

¹¹² ACT i Norfolk Virginia leds idag av den franska officeren General Stéphane Abrial. Ett mer utförlig diskussion om ACT återfinns under rubrik 3.2 ovan.

¹¹³ Se "French general to take key NATO position", Stars and Stripes, 2009-09-07.

¹¹⁴ Se t.ex. Kempin (2008).

¹¹⁵ Gaspers (2008).

¹¹⁶ Gasper (2008), France's Rapprochement with NATO: Paving the Way for an EU Caucus?

med hänvisning till att en "EU-position" skulle vara mycket svår att omförhandla för USA och att det skulle minska flexibiliteten då det exempelvis skulle ta tid för EU-länderna att ständigt lämna förhandlingsbordet för att koordinera sig internt. Dessutom är flera europeiska länder, bl.a. Island, Norge och Turkiet, viktiga NATO-allierade till USA men än så länge inte EU-medlemmar.¹¹⁷ Till detta tillkommer att EU-länderna internt är oense om vilken roll NATO (och EU) ska ha – bara om man tittar på de tre största EU-länderna framkommer denna oenighet: Paris vill bevara NATO som en organisation för kollektivt försvar fokuserat på Europa, London vill se NATO utvecklas till en global säkerhetsaktör med partnerskap med olika länder runt om i världen och Berlin vill slutligen se NATO höja sin politiska profil på bekostnad av dess militära profil. Det finns också ett antal sakfrågor där oenigheten lyser igenom, t.ex. NATO:s relation till Ryssland.

Det finns dock forskare som hävdar att det redan bildats ett "EU-caucus" i NATO och att EU-länderna redan nu samordnar sig i så hög utsträckning i organisationer som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), FN:s generalförsamling och, om än i mindre utsträckning, FN:s säkerhetsråd att tredje stater inte längre förhandlar med enskilda EU-länder utan med EU-länderna som en grupp.¹¹⁸ EU:s medlemsstater har dock ytterst sällan, om ens någonsin, koordinerat sig i en "EU-position" vid NATO-högkvarteret i Bryssel även om många försök till det ägt rum. Den f.d. tyske utrikesministern Joschka Fischer har t.ex. tidigare föreslagit bildandet av ett "European phalanx", och senare en mer informell överläggningsmekanism för EU-länderna, inom NATO. Förslaget föll dock då det stötte på motstånd från USA och Turkiet, men även ifrån Storbritannien och andra mer atlantiskt orienterade EU-medlemsstater. De senare uppges ha varit rädda att en större vikt för EU skulle sätta artikel V-garantin på spel.¹¹⁹

4.2.4 From 'non' to 'nein' – Tyskland den obekväme medlemmen?

Tyskland välkomnar det franska återinträdet och de förbättrade förutsättningarna som det ger för EU-NATO relationen, men samtidigt blir Berlin alltmer den udda

¹¹⁷ Redan i december 2000 gick dåvarande amerikanska försvarsministern William S Cohen ut och sa att Washington aldrig skulle acceptera ett "EU caucus" inom NATO. Se Gaspers (2008). Gaspers konstaterar också att även om ingen högt rankad amerikan har upprepat Cohens' budskap har inte motståndet minskat. Vid våra samtal med amerikanska företrädare i Washington under september och november 2008 framgick att det amerikanska motståndet mot idén är fortsatt mycket starkt se Lindström och Winnerstig (2009).

¹¹⁸ Se t.ex. Gaspers (2008). Där hänvisas också vidare till bl.a. G.F Burwell et al (2006), L.S. Lebl (2005) m.fl.

¹¹⁹ Gaspers (2008).

fågeln. Många har lyft fram att det är en pågående skönhetsstävling mellan de båda organisationerna.¹²⁰ Från tyskt håll säger man sig vara "caught between two lovers".¹²¹ Andra menar dock att beslutet om det franska återinträdet har medfört att Tyskland idag ersatt Frankrike som den obekväme medlemmen och att det franska "non" kan ersättas av ett tyskt "nein".¹²² Denna bild bekräftas i Bryssel. Där uppfattar man att det är tyskarna som sätter sig på tvären, gör märkliga ställningstaganden och har ett återkommande budskap "Ge oss tid, vi kommer".¹²³ Även inom operationer så är Tyskland mer av ett problem än Frankrike. Paris bidrar exempelvis med bl.a. över 3000 soldater till ISAF och löser uppgifter även i de mer utsatta områdena av Afghanistan och även om bidraget i t.ex. amerikanska ögon skulle kunna vara större, så är det uppskattat.¹²⁴ Tyskland har visserligen fler soldater i ISAF, men med hänsyn till landets storlek är det inte mycket. Dessutom vägrar Berlin att ta sig an farliga uppdrag. De som bidrar och tar risker i Afghanistan är de som ses som bättre vänner i Washington.

4.3 Innebär mer NATO också mer GSFP?

År 2007 fick Frankrike en ny ledning under president Nicolas Sarkozy. Året efter presenterade Frankrike också en ny försvars- och säkerhetspolitisk s.k. vitbok.¹²⁵ De två största nyheterna kopplade till Frankrikes relation till EU och NATO som kom med den franska vitboken var att landet skulle återupprätta relationen till USA och återinträda i NATO:s militära kommandostrukturer (där utöver var den största förändringen i vitboken en stor intern försvarsreform med diverse neddragningar och omstruktureringar).

Att Frankrike beskrivs som en motor för GSFP är vida känt. Det senaste formella uttrycket för detta kom vid det franska ordförandeskapet i EU under hösten 2008 då "l'Europe de la Défense" lanserades som en huvudprioritering.¹²⁶ Mot denna bakgrund drog därför många bedömare slutsatsen att Sarkozys' plan om ett

¹²⁰ Pop, Adrian "NATO and the European Union: Cooperation and security", NATO Review, Summer 2007.

¹²¹ Intervju, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹²² Korski, Daniel citerad i Voice of America, Bryant, "NATO Marks Its Anniversary To Welcome France Back to Organization".

¹²³ Intervju, svenska NATO-representationen, Bryssel mars-april 2009.

¹²⁴ ISAF totalt uppgår till drygt 67 700 soldater, av vilka 31 855 är amerikaner. Därtill har USA ytterligare 10 000 soldater i Operation Enduring Freedom. Storbritannien bidrar med drygt 9000 soldater, Tyskland med 4245, Italien med 2795 soldater. Australien är den största utanför alliansen med sitt bidrag om ca 1200 man. Uppgifter är från 1 juli 2009 och kommer från NATO, "International Security Assistance Force (ISAF): Facts and Figures" www.nato.int.

¹²⁵ Läs mer om den franska vitboken på www.diplomatie.fr

¹²⁶ Läs mer om det franska ordförandeskapet i EU på www.UE2008.fr

franskt återinträde i NATO byggde på formulan ”mer-NATO-innebär-mer-ESFP” (”rejoining NATO equals more ESDP”).¹²⁷ Återinträdet kopplades också formellt till att man ville ha NATO:s och USA:s välsignelse för ett starkare GSFP.¹²⁸ Sarkozy uppges också ha fått smeknamnet ”Sarko l’Americain” på hemmaplan.¹²⁹ Den helt dominerande teorin är att Sarkozy genom det franska återinträdet försöker ställa sig in hos britterna, eftersom man vet att ett starkt GSFP är i princip omöjligt utan dem på sin sida. Att fransmännen vill normalisera relationerna till NATO, för att kunna ta GSFP framåt, upplevs på inga sätt vara en ”hidden-agenda”.¹³⁰

En av de främsta farhågorna som uppmärksammats relaterat till det franska återinträdet är dock om fransmännen kommer att ha tillräckligt med ”manpower” och ”brainpower” att driva både NATO och GSFP eller om GSFP kommer att dra det kortaste strået. Många menar att GSFP kommer att förlora då det sannolikt inte blir samma fokus på GSFP som tidigare.¹³¹

Britterna tillhör dem som tror att GSFP riskerar att mista sin tyngsta, dominerande och mest engagerade förespråkare. Enligt det brittiska synsättet finns det en uppsättning resurser som kan deployeras unilateralt eller multilateralt och då inom ramen för antingen EU, NATO eller FN.¹³² Tidigare uppfattades NATO allmänt, inte bara av Frankrike, vara styrt av USA, Storbritannien och Kanada samt deras närmaste partners, men det började förändras redan i och med president Bush den äldre. Att Frankrike nu är mer engagerade i NATO tror en brittisk representant kommer att leda till att vi får se färre konflikter där EU och Frankrike ställs mot Storbritannien och NATO. Nu säger man sig ha en förnuftig diskussion. Den brittiska teorin är vidare att Tyskland tycker mer om EU än NATO för att EU är lättare att stoppa – i EU är Tyskland stora, i NATO finns USA ”som blänger på dem”.¹³³

En annan intäkt för farhågan om GSFP som förloraren grundar sig i en kritik mot vad fransmännen uppfyllde på området under sitt ordförandeskap i EU. Under det franska EU-ordförandeskapet tog man bl.a. fram en rapport om genomförandet av den europeiska säkerhetsstrategin (ESS). Man drev också på förmågeutvecklingsprocessen genom att initiera en rad olika projekt och program (man skapade exempelvis ett europeiskt flygtransport-kommando kopplat till det framtida transportflygplanet A400M) och sist men inte minst satte man upp ett

¹²⁷ Se t.ex. Kempin (2008). Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) gick tidigare under benämningen ESFP – den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken.

¹²⁸ Sundberg (2008), uppmärksammas genomgående i hela verket.

¹²⁹ Van Herpen (2009).

¹³⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹³¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹³² Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹³³ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

militärt Erasmus, d.v.s. ett utbytesprogram för officerare.¹³⁴ Förväntningarna om att Frankrike skulle driva på etablerandet av ett permanent civil-militärt högkvarter för EU, infriades dock inte. Samtidigt kan man konstatera att fransmän är kända pragmatiker och således undviker orealistiska initiativ, särskilt under sitt ordförandeskap. Vad gäller just ett EU OHQ brukar fransmännen säga att man inväntar att övriga medlemsstater i EU ska förstå att det behövs istället för att man själva bränner krut i onödan och driver frågan för tidigt. Det brukar också framhållas att fransmännen hade ett ogynnsamt läge vid tiden för sitt ordförandeskap i EU då de fick lägga mycket energi på att hantera den ryska invasionen av Georgien och att deras initiativförmåga kringskars när EU befann sig i ett ”institutionellt-limbo” till följd av Irlands förkastande av Lissabonfördraget. Därtill fick mycket politisk uppmärksamhet läggas på den finansiella krisen. En annan förklarande faktor till det modesta utfall på GSFP-området var att fransmännen efterträddes av Tjeckien som fick stora problem att ta vidare många av de initiativ fransmännen initierat då den tjeckiska regeringen avgick i förtid. Sist men inte minst brukar det framhållas att GSFP trots allt hade en fortsatt hög retorisk prioritet bland det franska ledarskapet.¹³⁵ Det brukar också framhållas från många håll att Frankrike är lojala GSFP-vänner och många menar därför att det i EU-NATO-sammanhang enbart kommer att handla om vanliga förhandlingar och avvägningar som förekommer i alla affärer och likaså inom politiken. Från franskt håll lyfts det återkommande fram att ett fullt deltagande inom NATO inte ska få någon som helst negativ påverkan på GSFP (men däremot positiva återverkningar). Samtidigt fanns det en oro, inte minst i franska EU-kretsar, om att GSFP bara prioriterades under det franska ordförandeskapet och att politiskt fokus därefter skiftade till NATO.¹³⁶

En annan fråga som kan komma att påverka GSFP:s utveckling är en eventuell förändrad fransk syn på Tyskland som den traditionella huvudpartnern i EU. Tyskland har traditionellt varit en stark EU-entusiast och benämns tillsammans med Frankrike som en av de två nationerna i den s.k. ”motorn” för ett starkt EU. Därtill finns en stark ambition att visa på bilateral samverkan. De båda regeringscheferna gör gemensamma uttalanden, uppträder ofta symboliskt tillsammans och utvecklar sitt militära samarbete, t.ex. initiativet från våren 2009 om att en tysk bataljon från den gemensamma brigaden stationeras i Frankrike.¹³⁷ Trots detta framhålls att Tyskland i EU-sammanhang idag, av olika skäl - inrikespolitiska och ekonomiska - spelar klart under sin förmåga.¹³⁸ ”Paris

¹³⁴ Se t.ex. Kempin (2008).

¹³⁵ Ghez och Larrabee (2009).

¹³⁶ Intervju, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹³⁷ ”Franco-German Brigade to be stationed in France”, Die Bundesregierung Online, 2009-02-07, www.bundesregierung.de.

¹³⁸ De tyska försvarsutgifterna uppgår till 1,3 % av BNP vilket kan jämföras med de brittiska och franska försvarssatsningarna på 2,4 % (2007) respektive 2,3 % (2007) av BNP. Enligt SIPRI:s Military Expenditure Database spenderar Storbritannien 57,392 miljarder US dollar (2008),

tänker, planerar, gör och levererar medan Berlin bockar av” sägs det ofta i Bryssel för att betona att Tyskland idag inte är någon egentlig ”motor” men att landet en nödvändig förutsättning, inte minst som ekonomisk bidragsgivare (landet står för drygt 20 % av EU:s budget).¹³⁹

Den tyska hållningen i valet mellan EU och NATO kan närmast beskrivas som ambivalent. Ända sedan dåvarande Västtyskland gick med i NATO 1955 har Tyskland gått en balansgång mellan en transatlantisk och en eurocentrisk ansats till säkerhetspolitiken. Denna balansgång går man än idag och inrikespolitiskt förs fortfarande en debatt om vad som är att föredra även om den tyska regeringen officiellt slagit in på en betydligt mer ”atlantisk väg” än tidigare. Vid samtal med tyska representanter vid NATO-högkvarteret i Bryssel under december 2008 bekräftades att det fanns olika uppfattningar bland tyska företrädare om EU och NATO och vilken roll man vill att respektive organisation ska spela. En del stödjer visionen om en transatlantisk gemenskap med USA (och Kanada) medan andra ser framför sig ett starkt EU men under ett militärt NATO-paraply med stort amerikanskt inslag.¹⁴⁰ 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.¹⁴¹ 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 (kärnkraft, energi, klimatförändringar etc.), olika politisk ledarstil (Sarkozys hyperpersonlighet kontra Merkels metodiska och konsultativa stil), 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-Schröder, Mitterrand-Schmidt samt de Gaulle-Adenauer gjorde.¹⁴² 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

Frankrike 52,565 miljoner US dollar (2008) och Tyskland 37,237 miljoner US dollar (2008) på försvaret (se SIPRI). Se även t.ex. Ghez och Larrabee (2009) som skriver ”Germany continues to punch well below its weight”.

¹³⁹ Se Lindström och Winnerstig (2009).

¹⁴⁰ Se Lindström och Winnerstig (2009).


¹⁴¹ Det har bl.a. talats om president Sarkozys ”charmoffensiv österut”. Sundberg (2008) s.23.

¹⁴² Se t.ex. Ghez och Stephen (2009), Sundberg (2008) samt Lindström och Winnerstig; (2009).

finns stora kontaktytor mellan tjänstemännen i de två länderna, samt en rad tysk-franska försvarsindustrisamarbeten länderna emellan, vilket gör att relationen inte riskerar att dö ut.¹⁴³

En allmänt accepterad uppfattning är att om man håller koll på ”EU3-länderna” (Frankrike, Tyskland, Storbritannien) har man också en god uppfattning om vart GSFP-samarbetet kommer att ta vägen då dessa räknas som de tre största och därmed tongivande länderna i samarbetet. I tabellen nedan - som tagits fram av den tyska EU-representationen - uppmärksammas en rad strategiska frågor och EU3-ländernas positioneringar i dessa som även kan vara intressanta att notera kopplat till utvecklingen av GSFP till följd av det franska återinträdet i NATO. Denna antyder att Tyskland har vissa sammanfallande intressen med Storbritannien men, utöver den om inrättandet av ett permanent EU-högkvarter och tveksamhet till ytterligare utvidgningar av alliansen, inga alls med Frankrike.¹⁴⁴

Tabell 2 Relationerna mellan EU:s tre stora

		
Tyskland	Storbritannien	Frankrike
NATO/EU är komplement	vs.	EU autonomt
NATO Comprehensive approach	vs.	NATO ska stå för försvar
NATO är det självklara transatlantiska strategiska forat	vs.	Direktlänk EU-USA
GSFP = Civilt-Militärt	vs.	GSFP Civilt
	vs.	GSFP = båda delarna men separat
Reservation mot användandet av militärförmåga	vs.	Driver på att använda militärförmåga
Integration	vs.	Ingen supranationalisering
GSFP fokuserat på närområdet	vs.	Ett Afrika-fokuserat och globalt GSFP
För permanent EU HQ	vs.	Mot permanent EU HQ
	vs.	För permanent EU HQ
Motstånd mot fler utvidgningar av NATO	vs.	För ett globalt NATO m många partnerskap
	vs.	Kritik mot ett globalt NATO

¹⁴³ Sundberg (2008) s.24.

¹⁴⁴ Lindström och Winnerstig (2009).

Källa: Presentationsmaterial från Tysklands permanenta representation vid Europeiska unionen (2007). Tabellen publicerades för första gången i rapporten Lindström, M; Winnerstig, M; (2009). För att passa denna rapport har det dock i denna tabell lagts till några ytterligare dimensioner.¹⁴⁵

Även om tyska företrädare har väldigt olika syn på Storbritanniens syn på GSFP och det därmed kan finnas en risk att tabellen endast speglar en av de olika tyska åsikterna, antyder tabellen att Tyskland snarare har sammanfallande intressen med Storbritannien och inte Frankrike vilket man inte förväntar sig efter allt tal om den ”fransk-tyska GSFP-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 om att Tyskland bör bidra med mer trupp i de mer krävande insatsområdena (inte minst södra delarna av Afghanistan), den tyska ekonomiska stagnationen vilket resulterat i försvarsneddragningar etc. är det inte otänkbart att Tysklands relativa inflytande är på nedgång inom både EU och NATO.¹⁴⁶

4.4 Nya möjligheter EU-NATO, men vart går Storbritannien?

EU-NATO-relationen beskrivs av många som präglad av ömsesidig misstro, konkurrens och icke-delning av information (samverkan är dock mer utvecklad i fält än vad den är på politisk-strategisk nivå)¹⁴⁷. En rad åtgärder har föreslagits för att förbättra EU-NATO-relationen som exempelvis fler regelbundna möten mellan Nordatlantiskrådet (NAC) och EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) samt EU:s höge representant och NATO:s generalsekreterare (man har exempelvis talat om ett utökat deltagande vid EU:s

¹⁴⁵ Kommentar: Tabellen visar att tyskarna och britterna ser EU och NATO som komplement medan fransmännen betonar att EU ska ha egen kapacitet och vara autonom/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 bibehålla sitt fokus på traditionellt försvar. Gällande GSFP: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 GSFP framförallt ska vara fokuserat på närområdet medan britterna och fransmännen förespråkar ett Afrikafokuserat eller globalt GSFP. Enligt tabellen 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 och förespråkar istället att EU bör fortsätta använda SHAPE eller de nationella HQ som står till förfogande samt utnyttja sambandscellerna i de båda organisationerna istället.

¹⁴⁶ Lindström och Winnerstig (2009).

¹⁴⁷ Tham-Lindell 2006) s. 14.

utrikesministermöten (GAERC) för NATO:s generalsekreterare och att HR/SG Solana på motsvarande sätt blir inbjuden till NATO-rådets möten - idag blir den förre endast inbjuden till GAERC-lunchen. Också informella ”transatlantiska middagar” har diskuterats men har hittills inte fullföljts med hänvisning till den negativa påverkan det skulle kunna ha fått på den då inte ännu genomförda irländska folkomröstningen. Konkret har man också diskuterat möjligheterna till samarbete i en rad frågor av gemensamt intresse, samarbeten mellan NATO och EDA, skapande av gemensamma arbetsgrupper, stärkta band mellan NRF och EUBG genom gemensamma träningar, standards, terminologi etc. Man har också talat om inrättandet av en högnivågrupp för sekretariatskontakter.¹⁴⁸ Många av dessa förslag kan sannolikt få ett gynnsamt politiskt momentum till följd av den franska proaktiva samarbetsansatsen och den amerikanska linjen för ett starkare samarbete mellan EU och NATO.

USA – alliansens ledare – fick i och med president Barack Obamas tillträde en ny amerikansk administration. Jämfört med George W. Bush möter Obama en entusiastisk europeisk allmänhet och begeistrate stats- och regeringschefer. Toppmötet i Strasbourg/Kehl var president Obamas första NATO-toppmöte. Vad beträffar den nya amerikanska administrationens inställning till NATO talar det mesta för att USA även framgent kommer att se alliansen som sitt kanske viktigaste multilaterala säkerhetspolitiska instrument. En av Obamas främsta uppgift när det kommer till NATO är att definiera alliansens ”raison d’être”.¹⁴⁹

Vad gäller USA:s inställning till GSFP kan den närmast beskrivas som ”konsekvent tveksam”. Från de första diskussionerna under 1990-talets början om hur den Västeuropeiska Unionen (VEU) skulle kunna stödja EU militärt till debatten i Tervuren (Belgien) 2003 om ett militärt högkvarter för EU, har amerikanska företrädare alltid hävdade att man är för ett starkare EU men att detta inte får underminera NATO. Så fort man anser sig ha fått tillräckliga försäkringar om att EU inte avser utmana NATO:s roll som dominerande militär alliansorganisation, har man dock 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 försvarsidentiteten främst skulle utvecklas inom NATO:s ram). Utvecklingen och initiativen på GSFP-området från 1998 och framåt, och inte minst St. Malo-processen, har också fått ett växlande mottagande. Idag har man dock börjat säga ja till GSFP i sin helhet, åtminstone så länge det inte underminerar NATO.¹⁵⁰ Ett av de första uttalandena i denna riktning kom från den dåvarande amerikanska NATO-ambassadören Victoria Nuland då hon i ett tal på the London School of Economics den 25 februari 2008 gjorde gällande att Washington ställer sig positiv till ett starkt och kapabelt

¹⁴⁸ Se t.ex. Smith (2006).

¹⁴⁹ Keller (2008) s. 2.

¹⁵⁰ Se Lindström och Winnerstig (2009) samt Winnerstig (2000).

Europa som fortsätter att bygga upp sin civila och militära kapacitet genom såväl EU som NATO.¹⁵¹ Också den nytillträdda amerikanske NATO-ambassadören Ivo Daalder uppges ha sagt sig vilja driva på ett samarbete mellan EU och NATO.

I ljuset av den franska proaktiva samarbetsansatsen och den amerikanska linjen för ett starkare samarbete mellan EU och NATO framhålls nu London allt som oftast vara det främsta hindret för ett starkt GSFP.¹⁵² Storbritannien har varit EU-medlem sedan 1973 och medlem i NATO-samarbetet sedan alliansen grundades 1949. Storbritannien är en av de största bidragsgivarna såväl till NATO:s internationella insatser som till NATO:s integrerade militära kommandostruktur (där över 1000 brittiska stabsofficerare tjänstgör på daglig basis).¹⁵³ Storbritanniens inställning till NATO har inte ändrats i någon större utsträckning de senaste åren och ett ord som kan sägas sammanfatta Storbritanniens syn på EU-NATO-relationen är att man är en ”försiktig europeé”.¹⁵⁴ Storbritannien är snarare en atlantiskt orienterad och till USA mycket nära allierad aktör (landet har ofta betonat sitt vad man kallat “special relationship” till USA) och NATO ses som den främsta tillhandahållaren av säkerhet i Europa.¹⁵⁵ Officiellt har den brittiska linjen varit att framhålla att det inte föreligger något principiellt motsatsförhållande mellan EU och NATO och att organisationernas uppdrag och prioriteringar går att kombinera. För Storbritannien ses dock GSFP som ett komplement till NATO och man motsätter sig utvecklingen av ett ökat försvarssamarbete inom ramen för EU, då man betraktar detta som duplicering och onödig konkurrens med NATO.¹⁵⁶

Labour har, under Tony Blairs och senare Gordon Browns ledning, varit i regeringsställning sedan 1997 och företräder vad man kallar en ”pro-europeisk realism”.¹⁵⁷ Nästa val till underhuset beräknas äga rum under 2010. Då det konservativa Tories, med David Cameron i spetsen, har gått bra i alla opinionsmätningar, och Tories har en än mer skeptisk inställning till EU, har vissa medlemsländer uttryckt bekymmer över att man då inte bara kommer att få se en fransk frustration över den brittiska passiviteten kopplad till utvecklingen av GSFP, utan riskerar att få tampa med ett Storbritannien som aktivt bromsar GSFP-framsteg.¹⁵⁸ Med en konservativ Toryregering förefaller kort sagt ”ett

¹⁵¹ ISS, “Forward march on European defence – opportunities for progress on capabilities”, Vol.14 issue 09 november 2008. Se även De Néve och Parrein (2009) i SDA (2009a) Re-launching NATO, or just re-branding it?.

¹⁵² Ghez och Larrabee (2009).

¹⁵³ Intervju, Bryssel, december 2008.

¹⁵⁴ Lindström och Winnerstig (2009).

¹⁵⁵ Oredsson och Winnerstig (2005) s.7.

¹⁵⁶ Sundberg (2006).

¹⁵⁷ Forsberg (2007) ”Butter arbetsmyra tar över efter Blair” i Epok, 2007-06-27.

¹⁵⁸ Sundberg (2008) s.10.

andra St Malo” inte särskilt realistiskt. Vilken roll Storbritannien tar kommer att bli en, om inte avgörande så åtminstone viktig faktor för GSFP:s utveckling. Sannolikt är dock att Storbritannien alltjämt kommer att fästa stor vikt vid ett nära transatlantiskt samarbete och även fortsättningsvis vara skeptisk till en hel del av de franska förslagen gällande GSFP.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Valasek (2007) s.3.

5 NATO:S UTVIDGNING OCH PARTNERSKAP

Vid det senaste toppmötet i Strasbourg/Kehl i april 2009 välkomnades Albanien och Kroatien som medlemmar i alliansen vilket förde NATO från de ursprungliga 12 grundarländerna till nuvarande 28 medlemsstaterna. Makedonien ska enligt uppgifter också bjudas in så snart namnfrågan¹⁶⁰ med Grekland är löst. En annan aktuell utvidgning är ett eventuellt georgiskt och ukrainskt NATO-medlemskap. Utöver en ren utvidgning av alliansen har NATO därtill ett flertal partnerskap: Partnerskap för fred (PFF)¹⁶¹, Medelhavsdialogen (MD), the Istanbul Cooperation Initiative (ICI) samt ett antal ”speciella relationer” med länder som Ryssland och organisationer som EU. Till detta tillkommer ett antal globala partners – eller kontaktländer som de numera kallas. Hit hör exempelvis Japan, Australien, Nya Zeeland och Sydkorea. De betraktas som ”like-minded” och bidrar till NATO-operationer. Kopplat till diskussionerna om en fortsatt utvidgning av alliansen har det talats om en utveckling och formalisering av NATO:s samverkan med tredje land och andra internationella organisationer. Detta kapitel uppmärksammar aktuella frågor kopplat till framtida utvidgningar av alliansen och alliansens partnerskap.

5.1 Strategisk paus - frågan mindre het

Varje toppmöte brukar tilldelas ett övergripande tema – vid toppmötet i Prag 2002 fokuserade man på kapaciteter, i Riga 2006 fokuserade man på insatser och vid toppmötet 2008 stod utvidgningen av alliansen i fokus. Det har också blivit mer eller mindre kutym att NATO i sina toppmötesdeklarationer etc. betonar NATO:s ”Open Door Policy”:

NATO's door remains open to any European country in a position to undertake the commitments and obligations of membership, and contribute to security in the Euro-Atlantic area.¹⁶²

¹⁶⁰ Den s.k. namnfrågan mellan Grekland och Makedonien handlar om att FYROM vill kalla sig Makedonien vilket Grekland vägrar godkänna med hänvisning till att namnet endast får användas av den grekiska regionen Makedonien. Grekland stoppade som bekant av denna anledning FYROM:s inträde i NATO sommaren 2008.

¹⁶¹ PFP – Partnership for peace – är en form för samarbete mellan NATO och icke-medlemmar. PFP tillkom på amerikanskt initiativ och lanserades formellt vid toppmötet i januari 1994.

¹⁶² NATO, NATO enlargement.

Utvidgningen av alliansen baserar sig på artikel 10 i Washingtonfördraget som stipulerar att medlemskap är möjligt för "[any] European State in a position to further the principles of this Treaty and contribute to the security of the North Atlantic area".¹⁶³ Utvidgningen av alliansen är inget nytt fenomen. Alliansen har utvidgats totalt sex gånger (se nedan tabell).

Tabell 3 Utvidgningen av alliansen

Ar	Nya medlemmar
1949	Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Kanada Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien, USA.
1952	Grekland, Turkiet
1955	Tyskland*
1982	Spanien
1999	Tjeckien, Ungern, Polen
2002	Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovenien, Slovakien
2009	Albanien, Kroatien
?	Montenegro, Bosnien (Georgien, Ukraina)

Källa: NATO "Enhancing security and extending stability through NATO enlargement"

Kommentar: *1990 då Öst- och Västtyskland återförenades brukar inte räknas som någon utvidgning av alliansen.

NATO har utvecklat tre steg som varje medlemsland bör passera för att upptas till fullvärdig NATO-medlem; IPAP¹⁶⁴; ID¹⁶⁵ och MAP¹⁶⁶. Närmast på tur för NATO-medlemskap torde Montenegro och Bosnien stå. Mest kontroversiellt är dock utvidgningen till Georgien och Ukraina då dessa aktualiserar Rysslandsproblematiken och i det senare fallet tillkommer dessutom en tveksam intern opinion.

Toppmötet år 2008 var George W. Bushs sista NATO-toppmöte och många befarade att han skulle vilja lämna ett avtryck genom att bjuda in en ny utvidgningsomgång för NATO.¹⁶⁷ Georgien och Ukraina väntas dock inte få MAP-status de närmaste åren och många menar att Bush gjorde fel som drev på MAP-status för Ukraina och Georgien på toppmötet i Bukarest, och säger att det

¹⁶³ NATO, "Enhancing security and extending stability through NATO enlargement.

¹⁶⁴ IPAP står för Individual Partnership Action Plan och är det första steget för ett land som vill bli fullvärdig NATO-medlem.

¹⁶⁵ ID står för Individual Dialogue och är det andra steget för ett land som vill bli fullvärdig NATO-medlem.

¹⁶⁶ MAP står för Membership Action Plan och är det tredje steget för ett land som vill bli fullvärdig NATO-medlem. MAP startade 1999 och är ett verktyg för att förbereda länder för en anslutning till alliansen.

¹⁶⁷ Tham-Lindell och Zetterlund (2008) s.34.

ledde till en ”strategic rift in Europe”.¹⁶⁸ En grundläggande skiljelinje mellan NATO:s medlemsländer kan skönjas mellan dem som önskar se ett globalt NATO som har partnerskap med länder över hela världen och genomför alla typer av insatser (USA, Storbritannien m.fl.) och de som helst ser att alliansen återgår till dess kärnfrågor och fokuserar på militära insatser i det traditionella transatlantiska området (Frankrike, m.fl.).¹⁶⁹

Enligt såväl brittiska som franska diplomatikällor var dock förslaget om MAP-status för Georgien att gå ett steg för långt. För att sammanfatta kan man konstatera att det finns ett antal *formella* anledningar till att man inte vill ge Georgien och Ukraina MAP-status. Till de formella anledningarna hör att länderna saknar kontroll över sitt eget territorium, att de inte kan betraktas som fullt demokratiskt styrda länder samt att de fortfarande har en rad olösta konflikter. Gällande samtliga dessa punkter kan man dock konstatera att de allierade vid tidigare utvidgningar har haft en pragmatisk hållning till dessa ”krav”. Östtyskland hade vid sitt inträde inte kontroll över sitt eget territorium, Turkiet var när det upptogs i NATO-gemenskapen inte demokratiskt styrt och de tre baltiska staterna hade vid sina inträden inte löst ett antal gränsfrågor för att ta några exempel. Slutligen kan kravet om att konflikter ska vara lösta stå emot principen att inget land utanför alliansen får ha vetorätt över NATO-interna spörsmål. De *reella* anledningarna till motståndet mot ett ukrainskt och georgiskt NATO-medlemskap kan i sin tur delas in i vad vi kan kalla mer politiskt betingade anledningar och militära sådana.

Till den politiska plussidan med ett georgiskt och ukrainskt medlemskap hör framförallt två saker: att alliansen vill visa att dörren fortfarande är öppen och att de aktuella länderna utgör en viktig energikorridor till Centralasien. Den negativa sidan innefattar betydligt fler punkter: det handlar för det första om en oro för att dessa länder ska importera externa och interna problem (Georgien har exempelvis problem med de ryskstödda utbrytarrepublikerna Abchazien och Sydossetien). En andra handlar om enigheten inom alliansen där vissa medlemsstater anser att en utvidgning till Georgien och Ukraina riskerar en negativ relation till Ryssland. En tredje handlar om att det råder en viss ”Ukraina-trötthet” i USA då man anser att de förvaltat det amerikanska stödet dåligt. Det bör också uppmärksammas att det finns en avgörande skillnad mellan de två länderna avseende befolkningens stöd för NATO-medlemskap: i Georgien är uppemot 70 % av befolkningen för ett NATO-medlemskap medan befolkningen i Ukraina till stor del är emot ett medlemskap i NATO. Mot denna

¹⁶⁸ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹⁶⁹ Bland de allierade är det svårt att säga om de helhjärtat stödjer den ena eller den andra utvecklingen. I de europeiska politikernas linjetal talas det många gånger i positiva ordalag om ett breddat politiskt perspektiv samtidigt som det framhålls att NATO inte kan leka världspolis och ingripa överallt. Tham-Lindell (2006) s. 11.

bakgrund har det framkommit åsiktsyttringar om att NATO inte kommer att tjäna något på att ta med ett land som inte fullt ut vill vara med och att det kommer bara att slå tillbaka. Den sista punkten handlar slutligen om bristen på förståelse hos nuvarande alliansmedlemmars befolkningar att uppta dessa länder i alliansen: "The Black Sea - who had heard about Georgia when you grew up?" säger en intervjuperson och en annan fortsätter i samma anda och säger att de allierade måste ställa sig frågan om de *kan* och *vill* försvara Ukraina och Georgien. Till de militära anledningarna kan man identifiera argument om att dessa länder i huvudsak saknar militära resurser. Ukraina har visserligen strategisk transportkapacitet men övriga kan inte erbjuda någon militär "utility" säger en intervjuperson.¹⁷⁰ Även andra intervjupersoner ger uttryck för samma inställning: "Vad är nyttan med fler allierade? It can only get worse the more east we go" - de är militärgeografiskt väldigt utsatta samt har gamla och oreformerade styrkor, inklusive gammal materiel och är i stort behov av infrastruktursatsningar. Ett georgiskt och ukrainskt NATO-medlemskap kan leda till en ökad belastning på försvarsplaneringsresurserna vid SHAPE vilket i förlängningen kan leda till att NATO:s kapacitet för beredskapsplanering vid internationella kriser samt för att stödja EU:s militära krishantering kan bli otillräcklig. Till plussidan bland de mer militärt betingade plusfaktorerna med ett georgiskt och ukrainskt NATO-medlemskap brukar Ukrainas strategiska transportkapacitet framhållas samt att de utgör en bra infallsport dvs. att det är en geografisk fördel att kunna ha baser närmare konfliktområden och därmed kunna vara snabbt på tårna om det smäller.

De flesta interlokutörer verkar dock tillsynes ense om att utvidgningen av alliansen är en mindre het fråga nu och konstaterar att det finns ett artigt intresse men inget mer. En annan intervjuperson benämner det som att NATO just nu har en "strategisk paus" gällande utvidgningar av alliansen. Även om fokus just nu ligger på Ukraina och Georgien, inte minst då Svarta havet och Kaukasus är en viktig korridor för energi, är även de om inte i frysen så i alla fall i kylan.¹⁷¹

5.1.1 "Ryssland har talat"

"NATO's "open door policy" is based on Article 10 of its founding treaty. Any decision to invite a country to join the Alliance is taken by the North Atlantic Council, NATO's principal decision-making body, on the basis of consensus among all Allies. No third country has a

¹⁷⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹⁷¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

*say in such deliberations. NATO's ongoing enlargement process poses no threat to any country."*¹⁷²

Aggregerat kan man konstatera att många av de allierade har gjort bedömningen att nackdelarna med att släppa in Georgien och Ukraina överväger fördelarna. Många argumenterar dock att det tyngsta skälet till att Ukraina och Georgien får vänta på sin MAP-status är att "motståndarländerna" inte vill öka antagoniseringspotentialen med Ryssland.¹⁷³ Tyskland tillsammans med Frankrike, Italien, Spanien, Belgien, Portugal och Nederländerna tillhör de länder som starkast motsatt sig en utvidgning av NATO till att omfatta även Ukraina och Georgien.¹⁷⁴ USA, Polen, Tjeckien och de baltiska länderna m.fl. tillhör i sin tur gruppen av starka förespråkare för ett georgiskt och ukrainskt NATO-medlemskap.¹⁷⁵ En fråga som infinner sig då är om relationen till Ryssland för motståndarländerna är överordnad relationen till såväl länderna med medlemskapsambitioner som de länder i alliansen som stöttar deras ansökan. En annan är vad konsekvenserna blir om NATO trotsar Ryssland och driver på utvidgningen eller stryker Ryssland medhårs.

Flera officiella ryska företrädare har gått ut och framfört sina protester mot alla planer på en fortsatt utvidgning av alliansen österut.¹⁷⁶ Flera europeiska bedömare har dock betonat att man genom att ge Ryssland ett veto över NATO:s utvidgning knappast kommer att bidra till bättre ryskt beteende (att nu böja sig för ryska påtryckningar, när man ignorerade dem vid tidigare utvidgningar, skulle också innebära att den ryska ställningen visavi NATO stärks).¹⁷⁷

Vad beträffar eventuella ryska motåtgärder är ytterligheterna ett svagt eller någorlunda vänligt sinnat Ryssland som accepterar utvidgningen eller ett konfrontatoriskt Ryssland med supermaktsambitioner som hävdar sin exklusiva rätt till särskilt inflytande i sitt närområde. Utan att "måla fan på väggen" så är förberedelse inför ett "worst-case-scenario" mest användbart: att Rysslands inställning till omvärlden skulle ta formen av samarbetsvilja och inordnande i det internationella samfundet är visserligen högst önskvärt men det är däremot inget

¹⁷² NATO, NATO enlargement.

¹⁷³ Utrikesbloggen, Albon "Bush får inte igenom sin vilja på toppmötet", 2008-03-31. Se även Die Welt online Crolly "NATO door remains closed for Georgia and Ukraine", 2008-12-03.

¹⁷⁴ Utrikesbloggen, Albon, Bengt "Bush får inte igenom sin vilja på toppmötet", 2008-03-31.

¹⁷⁵ Reuters, "NATO divided on Ukraine, Georgia entry bids", 2008-03-06.

¹⁷⁶ Medvedev var exempelvis tydlig i sitt motstånd mot Natomedlemskap för Ukraina och Georgien när han intervjuades av Financial Times och menade att dessa länder ska stanna i den ryska makt- och intressesfären. Se även Voice of America, "Russian Defense Minister: Moscow Wants No Further NATO Expansion", 2009-09-15.

¹⁷⁷ Utrikesbloggen, Albon "Bush får inte igenom sin vilja på toppmötet", 2008-03-31.

vi behöver förbereda oss på i säkerhetspolitiska termer. Att Ryssland skulle kunna agera tvärtom är dock något som NATO (och EU!) skulle behöva hantera.

Ryska motåtgärder kan tänkas bli olika försök att dolt destabilisera länderna i fråga för att förhindra att de "kvalificerar in sig" som NATO-medlemmar. En annan motåtgärd skulle kunna vara att hota med att säga upp eller krångla till förhandlingar om exempelvis rustningskontroll etc. Två viktiga faktorer är i vilken grad Ryssland sluter sig mot omvärlden samt huruvida det då är västskeptiska och revanschistiska ledare som bestämmer i Moskva. Det är rimligt att anta att de ryska motåtgärderna kommer att ligga på en hårfin balansgång mellan vad som kan betraktas som direkt konfrontatoriskt och vad som kan betraktas som mindre konfrontatorisk. Det är dock troligt att dessa typer av ryska åtgärder skulle riskera att få motsatt effekt och snarare accelerera utvidgningstakten än bromsa upp den. En mer trolig utveckling skulle därför kunna vara uppgörelser mellan NATO och Ryssland. Ett exempel är inrättandet av NATO-Rysslandsrådet (och föregångaren PJC) vilket många menar gav Ryssland en inofficiell status som stormakt.¹⁷⁸ Det faktum att man tidigare har pratat om en "dubbelspårsstrategi" d.v.s. fördjupad utvidgning och ett fördjupat samarbete med Ryssland stödjer denna tes.¹⁷⁹

Något som bör uppmärksammas är vidare att det oftast brukar talas om en samtidig utvidgning till Georgien och Ukraina. Om så inte blev fallet (exempelvis då opinionen för ett NATO-medlemskap i Ukraina är så pass svag) är det rimligt att tänka sig att Ryssland skulle försöka binda Ukraina än hårdare till sig i det fall Georgien gick med i alliansen först. Man brukar säga att ett Ryssland utan Ukraina är ett "normalt" europeiskt land men att ett Ryssland med Ukraina är Sovjet d.v.s. lättare riskerar att falla tillbaka i imperiebyggande och supermaktsambitioner.¹⁸⁰

5.1.2 NATO-Ryssland: "Reengagement but not business as usual"

Ett ryskt NATO-medlemskap är inte aktuellt

Ett ryskt NATO-medlemskap har i praktiken aldrig aktualiserats och få skulle hävda att det någonsin kommer att göra det. Från ryskt håll ser man hellre att

¹⁷⁸ Zettermark (2000), "NATO:s utvidgning och europeisk säkerhet" i Inblick Östeuropa nr 4.

Inblick Östeuropa är en politiskt obunden tidskrift där artikelförfattarna själva är ansvariga för innehållet i artiklarna.

¹⁷⁹ Fd. Assistant Secretary of State for European Affairs, Richard Holbrooke, lanserade begreppet "dubbelspårsstrategi" i september 1994.

¹⁸⁰ Wallin (2002) samt intervju, Bryssel 9-10 juli, 2009.

man förstärker och utvecklar det strategiska partnerskapet med NATO och kämpar tillsammans mot terrorism, tryggar ickespridningen av kärnvapen etc.¹⁸¹

Som en kort bakgrund kan man nämna att precis som EU-Ryssland-relationen har NATO-Ryssland-relationen¹⁸² förändrats inte minst till följd av kriget i Georgien under hösten 2008. Västvärldens försämrade relationer till Ryssland beror också på kriget i Tjetjenien¹⁸³, mordet på Anna Politkovskaja¹⁸⁴, fallet med förgiftningsmordet på den avhoppade ryske agenten Litvinenko¹⁸⁵, Kosovos självständighet från Serbien samt de energibråk Ryssland haft med en rad europeiska länder. Bland NATO:s allierade uppges det dock inte finnas någon samsyn kring hur man bör respondera mot Ryssland. I kommunikén som antogs som ett resultat av det ryska agerandet i Georgien återfinns kraftiga fördömanden. Lite förenklat kan man säga att det finns tre grupper av medlemsstater; (1) de som förordar ett närmare samarbete med Ryssland (Tyskland m.fl.), (2) de som förordar ett mer återhållsamt agerande mot Ryssland och (3) de som ligger mittemellan. "Det pro-ryska lägret" - Tyskland, Frankrike och Norge samt Italien, Spanien, Slovenien, Ungern, Turkiet och Belgien, Nederländerna och Luxemburg - tillhör de länder som förespråkar dialog med Ryssland medan USA, Kanada och Litauen samt Tjeckien, Polen, Estland och Lettland är hårdast emot. Den ryske ambassadören till NATO har kritiserats från många håll inte minst då han ofta uttalat sig offentligt utan att samordna sig med övriga berörda parter vilket har skapat stor diplomatisk irritation.¹⁸⁶

Efter att NATO-Rysslandsrådet ställdes in har parollen om att "business as usual" inte är möjligt åter och åter upprepats. Detta landade dock slutligen i att NATO stegvis skulle återuppta den politiska dialogen med Ryssland efter

¹⁸¹ Rysslands röst, "Varför strävar inte Ryssland till NATO?", 2009-07-30.

¹⁸² Den formella basen för NATO-Rysslandrelationen är avtalet NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security som undertecknades i maj 1997. I och med detta etablerades Permanent Joint Council (PJC) som ett forum för konsultationer mellan NATO och Ryssland. År 2002 ersattes PJC av NATO-Rysslandsrådet (NRC) för att mildra den ryska oron över den pågående utvidgningen av alliansen samt för att engagera Ryssland i kampen mot terrorismen. Smith (2006) s. 64.

¹⁸³ 1994 inleddes det första kriget i utbrytarrepubliken Tjetjenien i Nordkaukasien som år 1991 förklarar sig självständigt. 1996 avslutades det. Kriget i Tjetjenien har väckt omvärldens fördömande till följd av rapporter om övergrepp på civila.

¹⁸⁴ Anna Politkovskaja var en rysk regimkritisk journalist som den 7:e oktober 2006 sköts till döds i hissen i byggnaden till hennes lägenhet. Mordet drog till sig stor internationell uppmärksamhet och omfattande protester då många misstänker att det var ett beställningsmord från ryska myndigheter. Politkovskaja har bl.a. skrivit Tjetjenien - sanningen om kriget (2003), Putins Ryssland (2005), och Rysk dagbok (2007).

¹⁸⁵ En avhoppad rysk agent, Alexandr Litvinenko, avled den 23 november 2006 efter att ha blivit förgiftad av det radioaktiva ämnet polonium-210 på en restaurang i London. Brittiska utredare pekade ut en rysk f.d. agent i den ryska säkerhetstjänsten som skyldig till mordet.

¹⁸⁶ Åtterrapporteing från svenska NATO-delegationen.

insikten om att samarbete och dialog krävs mellan Ryssland och NATO för att kunna möta dagens och morgondagens hot och utmaningar.

Vad gäller just relationen till Ryssland hävdar Klaus Wittmann från NATO:s försvarshögskola att Ryssland måste bestämma sig för om det vill vara en partner eller fiende. Wittmann framhåller också att NATO vet vad Ryssland *inte* vill (utvidgningen av NATO, missilförsvarsplanerna i Polen och Tjeckien, Kosovos självständighet, västs inblandning i Södra Kaukasus), men inte vad Ryssland vill och att Ryssland måste bli bättre på att artikulera detta. Wittmann menar också att Ryssland måste utvärdera NATO med klara ögon och inte förblindas av nationalistisk karikatyr samt få en förståelse för vad retoriken om "närområdet" och "skydd av ryska medborgare var helst de bor" skapar bland omkringliggande länder. Ryssland bör enligt Wittmann också undvika ord som "intressesfärer", "buffertzoner", "maktbalans" etc. Wittmann betonar dock att felet för nedgången i relationerna inte bara går att finna på den ryska sidan. NATO måste enligt Wittmann för det första få en förståelse för att den ryska retoriken handlar om politisk psykologi och vad han kallar "post-imperialistiska fantomsmärtor". Wittmann hävdar vidare att det kan skönjas en viss dubbelmoral i västs kritik av Ryssland då även vissa västländer använder sig av liknande begrepp som ovan. Vad gäller utvidgningen av NATO förespråkar Wittmann en gyllene medelväg mellan att ge Ryssland ett veto över utvidgningar av alliansen till att antagonisera i onödan. Wittmann nämner att alla utvidgningar av alliansen fram tills nyligen har åtföljts av åtgärder som visade att man tog den ryska oron på allvar (vid Polen, Tjeckien och Ungerns inträde 1997 skapades NATO Russia Permanent Joint Council och NATO Russia Founding Act skrevs under, och den efterföljande utvidgningen av alliansen uppgraderade PJC till NATO-Rysslandrådet, NRC). Wittman kritiserar slutligen NATO:s beslut att frysa NATO-Rysslandrådet (NRC) i samband med Georgienkriget 2008 eftersom det kan liknas med Kosovokrisen 1999 då Ryssland lämnade Permanent Joint Council (PJC) som Ryssland blev kritiserat för och menar att det istället hade varit mer betjänt av att kalla samman ett NATO-Ryssland toppmöte. Att säga att man fryser relationerna till följd av det ryska agerandet mot Georgien innebär per se att man målar in sig i ett hörn eftersom allt Ryssland gör blir en "win-situation" för egen del. Wittman konstaterar också att listan över gemensamma intressen kan utökas från terrorism, klimatförändringar och organiserad brottslighet till piratproblemet.¹⁸⁷ NATO skulle enligt Wittmann också kunna bidra till förbättrade relationer med Ryssland genom att kanske inte formalisera dess relation till eller ge status, men ändå respektera CSTO och diskutera president Medvedevs förslag om en ny säkerhetsarkitektur. Wittmann

¹⁸⁷ Enligt Wittmann kan särskilt kapningen av det ukrainska fartyget som innehöll en last bestående av ryska vapen och ammunition i september 2008 samt det ryska beslaget av pirater i april 2009 uppmuntra den ryska sidan till samarbete. Wittmann (2009) s.36.

förespråkar slutligen att Tyskland ska klä sig i rollen som medlare i den viktiga relationen mellan NATO och Ryssland.¹⁸⁸

Inställningen är att ett nytt partnerskap med Ryssland behövs men måste vara välavvägt och balanserat så att inte negativa tendenser i den ryska säkerhetspolitiken förstärks. Gemensamma intressen för NATO och Ryssland kan exempelvis tänkas vara Afghanistan, narkotikabekämpning samt terrorism.¹⁸⁹

5.2 Partnerskap

NATO har under en längre tid gått mot en ökad samverkan med andra länder. Under kalla kriget samverkade NATO inte med några länder utanför alliansen eller andra internationella organisationer eftersom uppgiften – det kollektiva försvaret – inte krävde det. Idag är uppgiften delvis en annan och därmed har också NATO:s behov av samverkan med andra förändrats. Inte minst har kriget mot internationell terrorism utan en tydlig fiende bidragit till denna utveckling.¹⁹⁰ Som en följd har det också uppstått diskussioner om huruvida dessa samarbeten bör bli mer strukturerade.

Inga initiativ om förändrade strukturer men möjligt att frågorna kommer att aktualiseras inför arbetet med det nya strategiska konceptet

NATO har ett flertal partnerskap: Partnerskap för fred (PFF), Medelhavsdialogen (MD), the Istanbul Cooperation Initiative (ICI) samt ett antal ”speciella relationer” med länder som Ryssland och organisationer som EU. Till detta tillkommer en grupp med globala partners – eller kontaktländer som de numera kallas. Det finns dock för närvarande inga initiativ om att ändra strukturerna för de olika partnerskapen. USA försökte för några år sedan lösa upp gränserna mellan partnerskapen men fick inget stöd för detta, och inför Bukarest 2008 enades man istället om att behålla nuvarande kategorier/grupper. Det är möjligt att frågorna kommer att aktualiseras inför arbetet med det nya strategiska konceptet. Expertgruppen har exempelvis signalerat att fyra officiella seminarier ska hållas varav det som ska hållas den 13-14 januari 2010 i Oslo väntas ha ”Partnerships and beyond” som övergripande tema.¹⁹¹

Efter toppmötet i Riga 2006 förekom en rad diskussioner om NATO:s olika partnerskap och en utredning tillsattes av NATO-högkvarteret över de olika

¹⁸⁸ Wittmann (2009) s.31ff.

¹⁸⁹ Återrapportering svenska NATO-delegationen, 2009-06-15.

¹⁹⁰ Tham-Lindell (2006) s. 13 samt Tham-Lindell och Zetterlund (2008) s.36.

¹⁹¹ NATO, NATO Strategic Concept Seminars Annex to SG(2009)0797, öppen information från NATO:s generalsekreterare till de permanenta representationerna.

samarbetena. Kort därefter konstaterades dock i FOI-rapporten ”The Future Direction of NATO” att den tidigare upplevda iveren att driva frågan hade avtagit. Anledningarna som uppmärksammades var praktiska svårigheter i att designa formella partnerskap men också att de befintliga partnerskapen ändå ansågs fungera tillfredsställande.¹⁹² Därtill fanns vissa restriktioner från t.ex. Australien och Frankrike om hur långt de var villiga att gå.

EAPR har kritiserats för att innehålla en för heterogen grupp av länder – alltifrån kvalificerade länder som bidrar till insatser till länder som fortfarande tampas med bristande intern stabilitet. EAPR har också kritiserats för att de politiska samtalen som förs i forumet inte är tillräckligt givande. Tidigare har förslag om att helt skrota EAPR lyfts fram men senare har det talats om att EAPR ska fortsätta finnas men att formatet ska göras om.¹⁹³

5.2.1 Partnerskap för fred

Partnership for peace (PFP) är en form för samarbete mellan NATO och icke-medlemmar. PFP tillkom på amerikanskt initiativ och lanserades formellt vid toppmötet i januari 1994. Idag ingår totalt 22 länder i PFP. Genom PFP kan partnerländerna etablera bilaterala relationer med NATO och själva välja inom vilka områden de vill samarbeta på.¹⁹⁴

Genom Euro-Atlantic Partnership Council träffas NATO och PFP-länderna regelbundet för överläggningar och håller gemensamma övningar samt kan delta i NATO-ledda operationer (Balkan, Afghanistan, Irak, Darfur etc.). NATO och PFP-länderna samarbetar också i kampen mot terrorism. Vid toppmötet i Prag 2002 lanserades en Action Plan för att bekämpa terrorism. Initiativet ledde till utökat underrättelseutbyte och samarbete vid gränskontroll, övning, utveckling av kapaciteter för att kunna hantera en terroristattack etc. Andra samarbetsområden är icke-spridning, försvarsreformer, krisberedskap och forskning. Genom EAPC har man också inrättat en arbetsgrupp som ska utbyta information kring lätta vapen och minor, t.ex. avseende hur man bäst ska kontrollera flödet av dessa vapen genom nationella exportkontroller.¹⁹⁵

¹⁹² Tham-Lindell och Zetterlund (2008) s.37f.

¹⁹³ Tham-Lindell (2006) s.16f.

¹⁹⁴ Partnerländerna förbinder sig att verka för demokratiska samhällen; upprätthålla internationell lag och rätt; partnerländerna förbinder sig också att respektera FN-stadgan, mänskliga rättigheter, the Helsinki Final Act och internationella nedrustnings- och vapenkontrollavtal. Partnerländerna ska heller inte hota med eller bruka våld gentemot andra stater, respektera existerande gränser samt lösa problem på ett fredligt sätt. Partnerländerna ska vidare främja transparens i försvarsplanering, budget och att ha militära styrkor under demokratisk kontroll samt utveckla kapacitet för att kunna genomföra gemensamma insatser med NATO. NATO, ”The Partnership for Peace”.

¹⁹⁵ NATO, ”The Partnership for Peace”.

PFF (inkl. EAPR) anses på det stora hela vara framgångsrikt men en kritik som riktats mot det är att skillnaderna mellan länderna som ingår är för stora – medan vissa partnerländer uppvisar en hög grad av samverkansförmåga och har kapacitet att bidra till operationer har andra länder fullt upp med att reformera sitt eget försvar kopplat till såväl strukturer som kapaciteter. Exempelvis har Balkanländerna fortfarande fullt upp med att hantera sitt förflutna och det finns militärt underutvecklade länder i Kaukasus och Centralasien, vilka starkt skiljer sig från de västeuropeiska alliansfria staterna Sverige, Finland, Irland och Österrike. EAPR har också kritiserats för att de politiska samtalen som förs i forumet inte är tillräckligt givande. Tidigare har förslag om att helt skrota EAPR lyfts fram men senare har det talats om att EAPR ska fortsätta finnas men att formatet ska göras om.¹⁹⁶ Särskilt angelägen har man varit att länderna som bidrar ska kunna involverade i NATO:s beslutsfattande och planering av insatser. Inte minst för Sverige som truppbidragare är insyn och inflytande i hur övningar och insatser genomförs viktig.¹⁹⁷ Att Sverige tillsammans med Finland har en särställning som partnerland framkommer tydligt och Sverige och Finland omnämns ofta som ”the more advanced ones”. En högt uppsatt tjänsteman inom NATO säger att alliansen uppskattar den intensitet som Finland och Sverige visar som partners och säger att man inom NATO-strukturerna betraktar Sverige och Finland som nästan ”allies”. Man betonar också att man inte heller har Sverige och Finland i åtanke när man talar om en utvidgning av alliansen i mer skeptiska tongångar. Också den svenska NATO-ambassadören bekräftar att Sverige som icke-medlem är en uppskattad partner och ofta har bättre insyn än många allierade: ”Det finns en öppenhet och en transparens som gör NATO-strukturerna förhållandevis lättarbetade”.¹⁹⁸ Kopplat till detta dryftades många frågor kring utsikterna för ett svenskt NATO-medlemskap samtidigt som man betonade att ingen lägger pussel om att det vore bra om Finland eller Sverige går med nu när inte Georgien och Ukraina får MAP-status, bara för att visa att NATO:s dörr står öppen.¹⁹⁹

Ett förslag som dryftats var en uppdelning i ”originalpartnerländer” och ”andra” eller två PFP-spår – ett för dem som ville bli medlemmar och ett för dem som nöjer sig med att vara partners. En reflektion gällande NATO:s partnerskap är att man verkar gå mer och mer mot skraddarsydda partnerskap. Om man ser till vilka principer som verkar styra partnerskapen torde vidare den viktigaste principen vara mer-insyn-i-utbyte-mot-bidrag-till-insatser. Kopplat till detta verkar det dock inte existera någon tydlig geografisk indelning utan alla bidrag är uppskattade oavsett var de kommer ifrån. Det verkar heller inte ha någon större

¹⁹⁶ Tham-Lindell (2006) s.16f.

¹⁹⁷ Tham-Lindell (2006) s. 29.

¹⁹⁸ Intervju, Bryssel 9-10 juli, 2009.

¹⁹⁹ Intervju, Bryssel mars-april 2009.

betydelse vilken ”nivå” man bidrar på utan kvalité och kvantitet är tillsynes lika mycket värda. Om man ser till nästa steg torde en inte alltför djärv gissning vara att vi får se en fortsättning på ”à la carte meny-greppet” där partners själva får välja att satsa inom de områden de vill utveckla. En bild som framkom vid intervjuerna var dock en upplevelse att PFP inte har någon vision längre och att det finns ett behov av att ”re-energise” PFP och initiativ som kan vitalisera tidigare partnerstrukturer efterfrågades. ”Political momentum is lacking for the moment but there is a great potential of course”.²⁰⁰ Tyskland säger sig inte ha energi att vitalisera PFP.²⁰¹

5.2.2 Globala partnerskap, MD, ICI

Medelhavsdialogen (MD)

Medelhavsdialogen som samarbetsform inrättades 1994 och omfattar idag de sju Medelhavsländerna Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Marocko, Mauretanien samt Tunisien. Det övergripande syftet med samarbetet är att främja fred och stabilitet i regionen samt motverka den misstro mot NATO, som dominerad av USA, som finns i regionen. Samarbetet är inte minst viktigt då terrorism, failed states och organiserad brottslighet finns i regionen och kräver gemensamma ansträngningar. Samarbetet har också kopplingar till energisäkerhet då 65% av den olja och naturgas Europa importerar går igenom regionen. Inom ramen för MD avgör varje land självt hur nära samarbete man vill ha med NATO och utöver politisk dialog och informationsutbyte förekommer också ett mer praktiskt inslag i samarbetet då medlemsländerna bl.a. kan välja att delta i gemensamma militära samövningar och bidra till NATO-operationen ”Operation Active Endeavour” (OAE).²⁰²

I en tidigare FOI-rapport konstaterade Magdalena Tham-Lindell att det inte är sannolikt att Medelhavsdialogen utvecklas till något som PFF inom den närmaste framtiden dels på grund av avsaknad av resurser för samarbetet men också för att Medelhavsländerna varit skeptiska till att delta i NATO:s aktiviteter.²⁰³

Istanbul Cooperation Initiative (ICI)

Syftet med Istanbul Cooperation Initiative är det samma som med Medelhavsdialogen – att främja fred och stabilitet i regionen samt att samarbeta praktiskt kring exempelvis terrorismbekämpning och icke-spridning av massförstörelsevapen. ICI lanserades 2004 och omfattar Bahrain, Kuwait, Qatar

²⁰⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²⁰¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²⁰² NATO, NATO and the Mediterranean Dialogue, och NATO, Security Cooperation with the Mediterranean region and the broader Middle East, samt Tham-Lindell (2006) s. 19.

²⁰³ Tham-Lindell (2006) s.

Oman, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. NATO:s samarbete med länderna inom ramen för ICI har till viss del försvårats av att NATO har ett dåligt rykte i regionen.²⁰⁴

Kontaktländerna

Till gruppen av "kontaktländer"²⁰⁵ hör Australien, Japan, Sydkorea, Nya Zeeland och ibland Singapore. NATO:s engagemang utanför sitt traditionella område samt sammanfallande strategiska prioriteringar mellan NATO och dess globala partners brukar lyftas fram som främsta skäl till uppkomsten av globala partnerskap. Australien, Nya Zeeland och Japan bidrar exempelvis till insatsen i Afghanistan såväl militärt som med att finansiera utvecklingsprogram och samverkansofficerare. Australien är den tredje största truppbidragaren i Afghanistan..²⁰⁶

NATO antog generella riktlinjer för sina relationer med kontaktländerna 1998 och tio år senare (2008) föreslog NATO att dessa skulle ta ett mer formellt uttryck. Trots detta har relationerna fortfarande inte institutionaliserats formellt. För att ytterligare utöka den politiska dialogen har man dock kontinuerligt föreslagit möten mellan NAC och partnerskapsministrar, hög-nivå-samtal samt utökade möten på ambassadörsnivå.²⁰⁷

I en studie om NATO:s framtidsfrågor och utvecklingen av partnerskapen från år 2006 konstateras att partnerskapen tycks gå mot ett arrangemang där relationerna mellan NATO och tredje land blir mer individuellt anpassade och denna utveckling har tillsynes fortlöpt även in mot 2009.²⁰⁸ NATO:s partnerskap har varit och är fortfarande indelade efter geografiska regioner. Tendenserna fortsätter dock att vara att NATO går i riktning mot att formerna för samarbetet med tredje länder ska kunna skraddarsys efter varje lands behov och önskemål. Detta har inte minst uppkommit som en följd av kritiken om att grupperingarna av länder många gånger uppvisar väldigt stora skillnader.

²⁰⁴ NATO, Security Cooperation with the Mediterranean region and the broader Middle East, samt Tham-Lindell (2006) s. 21.

²⁰⁵ Termen kontaktländer ("contact countries") etablerades 2004 och termen "other partners across the globe" har börjat användas ganska nyligen.

²⁰⁶ NATO, NATO's relations with Contact Countries.

²⁰⁷ NATO, NATO's relations with Contact Countries.

²⁰⁸ Tham-Lindell (2006) s. 29.

6 KOLLEKTIVT SJÄLVFÖRSVAR HÖGT PÅ AGENDAN

“A strong collective defence of our populations, territory and forces is the core purpose of our Alliance and remains our most important security task.”

Ur Strasbourg/Kehl Summit Declaration 4 April 2009

Idén om kollektivt självförsvar är en av grundstenarna för NATO. Alliansens artikel V bygger på artikel 51 i FN-stadgan. I NATO:s egen stadga är det främst artikel V, men även artikel IV, som visar den kollektiva idén.²⁰⁹ Tolkningen av vad det är som ska försvaras har dock skiftat över tiden. Den traditionella synen att det främst är invasionsförsvar som ska innefattas, har efterhand kommit att utökas till att omfatta försvar av det egna territoriet, den gemensamma säkerheten samt gemensamma intressen och värderingar. Milstolparna har varit kalla krigets slut, händelserna efter 11 september 2001 och Georgienkriget 2008.

Nyckeln till kollektivt självförsvar är trovärdigheten i det gemensamma militära agerandet. Traditionellt har det varit den avskräckande effekten gentemot motståndarstater som varit viktigast, d.v.s. hur trovärdigt NATO:s försvar uppfattats av Warsawapaktens länder under kalla kriget. I och med utvecklingen efter terrordåden 2001 kom trovärdigheten för NATO hos icke-statliga aktörer och s.k. ”rogue states” i fokus. Kriget mellan Georgien och Ryssland hösten 2008 lyfte fram även en annan aspekt, inte bara NATO:s militära förmåga att ta sig an ryska styrkor utan även hur trovärdig NATO uppfattades vara hos de egna befolkningarna, särskilt hos dess östra medlemmar.

Detta kapitel analyserar de militära aspekterna på utvecklingen kring NATO:s artikel V. Först avhandlas den klassiska frågan om territorialförsvar och

²⁰⁹ Article 4 – “The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.” Article 5 – “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.” Ur NATO:s stadgar från 1949.

trovärdighet – försvarsplaner för operationer under artikel V. Den andra delen hanterar de nya och mer fördjupade aspekterna på säkerhet och trovärdiga försvarsgarantier.

6.1 Planering enligt artikel V mer angeläget

NATO har flera olika slag av planering för att ta sig an hot. De operationsplaner med mest politisk tyngd, inriktade på försvar av eget territorium och som bl.a. kontinuerligt uppdateras kallas ”contingency plans” (COP:s). Alliansens beslutsprocess för att ta fram dessa innehåller många kontakter mellan de centrala politiska och militära organen. Fler av leden i framtagandet av operativa planer kräver godkännande av NAC.²¹⁰ Sedan några år tillbaka har NATO:s militärkommitté (MC) vissa möjligheter att initiera operativ planering.²¹¹ Detta gentemot potentiella hot som kan dyka upp på medellång och lång sikt. På motsvarande sätt går det att tolka in vissa förberedelsemöjligheter i mandatet hos den högste befälhavaren (SACEUR), avseende planering för egna ansvarsområden. För faktiska eller snabbt uppkomna situationer har NAC ensamt beslutanderätt när det gäller att initiera operationsplaner och rådet är också den instans som i slutändan ska godkänna alla planer.

6.1.1 Efter det kalla kriget kom planeringen att politiseras

Efter det kalla kriget kom frågan om operativ försvarsplanering att politiseras.²¹² Alliansen nya medlemmar i Östeuropa har ständigt krävt en robust NATO-planering för försvar av det egna territoriet. Redan vid utvidgningen till Polen, Ungern och Tjeckien 1999 blev frågan om operationsplaner enligt artikel V en känslig politisk fråga. Det fanns gehör inom NATO för att de något mer utsatta flankstaterna Turkiet och Norge skulle få en s.k. ”artikel-V-planering”, och efter visst manövrerande fick även Polen det.²¹³ I och med utvidgningen 2004, till de baltiska staterna, Slovakien och Slovenien, Rumänien och Bulgarien, så ställdes frågan på sin spets. Det hade visserligen redan genomförts en övergripande

²¹⁰ NAC startar processen med ett ”Initiating Directive” och godkänner sedan arbetet i två steg, Concept of Operations (CONOPS) och operational plan (OPLAN). Benecke (2007) s. 6f.

²¹¹ Binnendijk och Cordero (2008) s. 205f.

²¹² Jämför Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). Radio Free Europe/Radio Liberty, General John Craddock kommentar i ”NATO Chief Seeks Defense Plan For Allies Near Russia”, 2008-10-06.

²¹³ ”NATO and Russia War games - Ditters in eastern Europe over Russias military manoeuvres”, The Economist, 2009-10-29.

planering för militär krishantering,²¹⁴ men detaljerade försvarsplaner ansågs onödiga.²¹⁵ Flera av Västeuropas stater lyfte fram att det saknades ett hot och att sådana åtgärder riskerade provocera fram försämrade relationer till Ryssland.²¹⁶

Resultatet blev att det fram tills Georgienkriget 2008 endast fanns gemensam luftförsvarsplanläggning²¹⁷ samt beredskapsplaner Polen och ett par till medlemsländer.²¹⁸ De senare har dock inte setts över sedan 1990-talet och inte heller prövats genom förbandsövningar och förstärkningsförband från andra NATO-länder.²¹⁹

6.1.2 Planering aktualiserades som en följd av Georgienkriget

Realiserandet av de östeuropeiska kraven fick snabbt momentum,²²⁰ inte minst genom amerikanskt stöd hösten 2008. I oktober skickade general John Craddock, dåvarande Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), ut ett brev till samtliga alliansmedlemmar.²²¹ Han pekade på behovet av försvarsplanering enligt artikel V och orienterade om att han hade påbörjat arbetet med att se över sin operativa planering, inklusive s.k. ”prudent planning” för alliansens östligaste medlemmar.²²² Logiken att Georgien som icke-medlem inte kunde vänta sig hjälp medför också att de som är medlemmar måste kunna räkna med hjälp.²²³ Därtill kom den i amerikansk debatt framförda frågan, att USA bär del av skulden till Georgiens problem att försvara sig mot Ryssland 2008, att spela in.

²¹⁴ Att alliansens försvar av de baltiska staterna inte helt saknat planering togs bl.a. upp av Estlands försvarsminister, Jaak Aaviksoo i november 2009: ”One has to keep in mind that the plans exist in variety of levels and formats”. Se t.ex. Defense News 2009-11-09.

²¹⁵ Jane’s Defence Weekly, “NATO expansion: The Newcomers”, 2003-10-15. “While the whole of Article 5 has been extended, the planning official acknowledges there are ‘no NATO contingency plans for reinforcement of those countries’. While some countries may add them to their list of where to send troops in a hypothetical land invasion, ‘such detailed planning cannot take account of reality’.”

²¹⁶ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²¹⁷ Jane’s Defence Weekly, “NATO to provide air defence for Baltics, Slovenia”, 2004-02-27.

²¹⁸ De exakta förutsättningarna är hemliga, inklusive vilka stater som omfattas. Se vidare “Protecting To Project: NATO’s Territorial Defence and Deterrence Needs” rapport av Ragnheidur Arnadottir NATO Parliamentary Assembly, 2009 Annual Session Reports (www.nato-pa.int).

²¹⁹ “NATO and Russia War games - Ditters in eastern Europe over Russias military manoeuvres”, The Economist, 2009-10-29.

²²⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²²¹ Weekly press briefing by NATO Spokesman James Appathurai 2008-10-07, NATO HQ.

²²² “Russian Invasion of Georgia Shattered Old Assumptions, Prompts New Concerns”, American Forces Press Service, 2009-03-25.

²²³ För en fördjupad diskussion om när försvarsförpliktelser gäller se ”9.2 Inga försvarsförpliktelser för icke-medlemmar”, Larsson (2009) s. 93ff.

Washington hade avsiktligt undvikit att ge georgierna utrustning och utbildning som skulle ha varit till nytta vid försvarsinsatser på det egna territoriet.²²⁴

Alltfler inom alliansen ansåg att det fanns behov av försvarsplanering, men det var inte ett ökat hot som sades vara anledningen. En av de viktigaste komponenterna vid framtagandet av operationsplaner under artikel V är en för alliansen gemensam hotbedömning.²²⁵ Fram till sommaren 2008 ansågs det allmänt att det inte fanns något militärt angreppshot från Ryssland gentemot medlemmarna i NATO.²²⁶ Efter Georgienkriget skedde en viss förändring. Officiellt hävdade dock fortfarande de flesta medlemsländers företrädare att det inte fanns ett yttre hot som föranleder försvarsplanering enligt artikel V. Samtidigt framhöll de att det med hänsyn till allmänhetens förtroende fanns en legitim anledning att vidta åtgärder.²²⁷ Ingen uttryckte sig i termer av hot, men ofta med ord som att det är legitima önskemål om att reducera sin upplevda sårbarhet.²²⁸

En del analytiker lyfte fram att det var väsentligt att låta den operativa planeringen åter bli en del av NATO:s vanliga rutiner. Genom att låta processen ha en låg profil minskar risken för att ånyo politisera arbetet i onödan.²²⁹ Ett annat perspektiv var det ekonomiska. En åsikt var att medlemsländernas små och krympande försvarsbudgetar, inte minst hos de nya medlemmarna, indirekt visade hur stort hotet uppfattades vara inom NATO.²³⁰ Att alliansmedlemmarna skulle var beredda att betala för att ha stående förband i de baltiska staterna, som

²²⁴ "In fact, the U.S. intentionally made the decision not to train or equip their artillery, their armor or their attack aviation forces for two reasons. One, those were not needed in Iraq or Afghanistan and second it was seen to be too provocative." Uttalande av Bob Hamilton, f d chef för the Office of Defense Cooperation vid amerikanska ambassaden i Tbilisi. Utskrift av uttalanden vid seminariet "The War in the Caucasus: An Initial Assessment", American Enterprise Institute, 2008-08-13.

²²⁵ "Protecting To Project: NATO's Territorial Defence and Deterrence Needs" rapport av Ragnheidur Arnadottir NATO Parliamentary Assembly, 2009 Annual Session Reports. (www.nato-pa.int). Hotbedömningen heter MC 161, NATO Strategic Intelligence Estimate (NSIE), se t ex sida 27 i Hamilton (2009).

²²⁶ "Large scale conventional aggression against the Alliance will continue to be highly unlikely..." NATO, Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006.

²²⁷ "Protecting To Project: NATO's Territorial Defence and Deterrence Needs" rapport av Ragnheidur Arnadottir NATO Parliamentary Assembly, 2009 Annual Session Reports (www.nato-pa.int).

²²⁸ Jane's Defence Weekly, "Interview Lieutenant General David Bill UK Permanent Military Representative to NATO and the EU", 2009-06-16.

²²⁹ "The West and Russia - Cold comfort: The European Union unites in rather mild and belated criticism of Russia's war in Georgia", From The Economist, 2008-09-04.

²³⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

en följd av mer robusta försvarsåtgärder, ansågs också vara minst sagt tveksamt.²³¹

Samtidigt som många i NATO betonade att det inte fanns ett ryskt invasionshot,²³² eftersom Ryssland saknade politiskt vilja, så ansåg de anmärkningsvärt nog att Ryssland hade militär kapacitet att ta t ex de baltiska staterna.²³³

6.1.3 Från politisk ynnest till normal verksamhet

En mer robust operativ försvarsplanering har nu påbörjats inom NATO och det finns flera tecken på att en process med förutsättningslösa hotbedömningar och uppdateringar av försvarsplaner återupptagits.²³⁴ Frågan om vad artikel V innebär för traditionella militära försvarsförberedelser har kommit högt på dagordningen i och med Georgienkriget.²³⁵ För en försvarsplaneringsprocess behövs en gemensam syn på hotet, tilldelning av lämpliga militära resurser för att möta hotet samt övningar och annan verksamhet för att upprätthålla alliansens försvarsfärdigheter.²³⁶ En begränsande faktor är att frågan om försvar av hemmaterritoriet till del har dämpats genom finanskrisen 2008. De baltiska staterna som kanske varit mest pådrivande är också de som varit mest utsatta i och begränsade av finanskrisen.²³⁷

De första stegen innefattar processer för att ta fram gemensamma hotbilder och översyn av beredskapsplaneringen. NATO ska göra en militär bedömning av Ryssland för första gången sedan tidigt 1990-tal.²³⁸ Parallellt väntar en översyn av planeringen för Polen. Hur arbetet går och hur resultatet mottas blir ett kvitto på i vilken grad NATO-medlemmarna lyckas ge den traditionella tolkningen av artikel V ett djupare innehåll.

²³¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²³² Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²³³ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²³⁴ "Styrkorna måste kunna genomföra kollektivt försvar and krishantering på och bortom alliansens territorium, vid dess gränser, och på strategiska avstånd." Kongressförhör, General Craddock i kongressförhör Senate Armed Service Committée, 2009-03-24.

²³⁵ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²³⁶ Professor Daniel Hamilton, vid Johns Hopkins universitet, tar upp att för att stärka artikel V behövs det militär kapacitet; försvarsplaner där scenarier med förstärkningar inkluderas; en uppdatering av NATO:s bedömning av framtida hot (MC-161); försvarsövningar kopplade till planeringen; planering för hur nationella resurser ska underställas NATO ledning; infrastrukturinvesteringar för mottagande av förstärkningar; och basering av gemensamma tillgångar hos nya medlemmar. Kongressförhör inför Senate Foreign Relations Committée, 2009-05-06.

²³⁷ Intervju, Bryssel mars-april 2009.

²³⁸ Återrapportering från svenska NATO-delegationen.

Möjligen har USA redan avsatt förband för framtida artikel V-uppdrag. Trenden med allt färre amerikanska förband i Europa kan vara på väg att brytas och öppnar upp för en mer trovärdig territorialförsvarsdimension inom NATO. Enligt liggande planer ska två lätta amerikanska brigadstridgrupper bli kvar i Europa, medan två tunga brigadstridgrupper dras tillbaka till kontinentala USA år 2012 och 2013.²³⁹ Chefen för det amerikanska Europakommandot, tillika SACEUR, verkar emellertid sedan en tid tillbaka för att behålla två senare i Europa. Eftersom inga andra större nedläggningar eller andra förändringar planeras, så skulle Europakommandot behålla sin nuvarande numerär på ca 84 000 soldater.²⁴⁰ De viktigaste argumenten för en större styrka anges vara behovet av förmåga till avskräckning och militär krishantering och förmåga att hjälpa partners att i sin tur utveckla sin förmåga.²⁴¹ Ett annat skäl, om än inte lika betonat, är att USA genom sina trupper i Europa också når inflytande över europeisk politik.²⁴²

Bland de europeiska allierade är den kanske viktigaste frågan i vilken mån Tyskland är beredd att ta sig an uppgifter under artikel V. Av många skäl har Berlin varit tveksamt till att engagera sig i handfast krigföring och skälen kommer att bestå.²⁴³ Även om Tyskland i och med kriget i f.d. Jugoslavien på 1990-talet ändrade sin policy och tillät sig att ha trupp utanför det egna territoriet, så har sådana uppdrag fortsatt varit kontroversiella. Det tyska traumat efter Nazitysklands insatser i flera delar av Europa är en viktig faktor. Nästa år planeras Tyskland ha ca 250 000 soldater, varav de tillgängliga fältförbanden kommer att utgöra ca 105 000 soldater fördelade på stabiliseringsstyrkor och insatsstyrkor.²⁴⁴ De senare kommer att omfatta 35 000 soldater för insatser inom NRF, FN:s ”Standby arrangement system” och EU:s stridsgrupper. Insatstruppen kommer att kunna ta sig an räddnings- och evakueringsinsatser samt fredsframtvängande uppdrag. På motsvarande sätt kommer 70 000 soldaterna ta sig an stabiliseringsuppdrag inom lägre våldsnivåer. Av dessa kommer som mest

²³⁹ Förbanden är den flygburna brigadstridsgruppen i Italien (173rd Airborne BCT, Vicenza) och Strykerbrigaden i sydöstra Tyskland (2nd Stryker Cavalry Regiment Vilseck) samt de två mekaniserade brigadstridsgrupperna som finns baserade i sydvästra (170th Infantry Brigade Baumholder) respektive sydöstra Tyskland (172nd Infantry Brigade Grafenwoehr).

²⁴⁰ Kongressförhör, General Craddock i kongressförhör för Senate Armed Service Committée, 2009-03-24.

²⁴¹ Kongressförhör, General Craddock i kongressförhör för Senate Armed Service Committée, 2009-03-24.

²⁴² Kongressförhör, General Craddock i kongressförhör för Senate Armed Service Committée, 2009-03-24.

²⁴³ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁴⁴ Se tyska försvarsmaktens hemsida, www.bundeswehr.de, ”Transformation der Bundeswehr - Kräfte”, 2007-09-19.

14 000 soldater, fördelade på högst fem olika missioner, att vara insatta samtidigt.

6.2 Från kollektivt försvar till kollektiv säkerhet

De sista årens utveckling har för medlemmarna i NATO aktualiserat frågan om vad kollektiv säkerhet innebär. Är attacker mot ett lands IT-kommunikationer eller avbrott i dess energileveranser att betrakta som ett angrepp? I vilka fall berör det andra allierade och när genererar det en kollektiv försvarsskyldighet? Om det uppfattas vara ett angrepp enligt artikel V, vad blir då responsen? Debatten om vad NATO ska göra och inte göra har visat på delade uppfattningar inom alliansen.²⁴⁵

6.2.1 Synen på traditionell och funktionell säkerhet

Vad ska skyddas och vad ska göras för att skydda har varit viktiga frågor för NATO, särskilt efter det kalla krigets slut. De sista två decennierna har alliansen kommit att bredda sina ambitioner först geografiskt och sedan funktionellt. Kriget på Balkan under 1990-talet etablerade synen att NATO hade säkerhetsintressen och uppgifter utanför medlemsländernas territorium. Årtiondet därefter påbörjades NATO:s operationer i Afghanistan och stödinsatser har nu genomförts i Afrika, i Irak, i Medelhavet, samt runt Afrikas Horn. På motsvarande sätt har den territoriella breddningen kommit att medföra en funktionell breddning. Under början av 2000-talet har NATO:s medlemsländer upplevt hot mot sin suveränitet av funktionellt slag. I olika konstellationer har de allierade gjort insatser inom terrorismbekämpning, energisäkerhet, cybersäkerhet och sjötransportsäkerhet.

Inom NATO finns det två skolor i synen på alliansens nya uppgifter och nya geografiska intressen. Den ena sidan önskar att reformera NATO och utvidga ambitionerna, medan den andra sidan i de flesta avseenden vill bevara alliansens nuvarande funktionssätt och uppgifter. Meningsskiljaktigheterna tycks i stora delar följa geografiska linjer. De nordvästliga och nordöstliga medlemmarna i NATO, med USA i spetsen, tillhör de som är starkast för reformer och resonerar i termer av kollektiv säkerhet.²⁴⁶ De central- och sydeuropeiska medlemmarna, inte minst Tyskland, är mer konservativa och vill stanna vid kollektivt försvar.²⁴⁷

²⁴⁵ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁴⁶ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁴⁷ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

6.2.2 Hur kollektiva försvars- och säkerhetsgarantier upprätthålls

Trovärdigheten hos NATO:s försvarsgarantier har alltid handlat om medlemmarnas vilja och förmåga att agera samfällt samt hur denna vilja uppfattas inom och utom NATO. Historiskt har de främst varit en samlad militär förmåga som varit i centrum. Enhetlig ledningsstruktur och förband från alla länder nära frontlinjen gav gemensam militär risktagning och gemensamma sårbarheter. Att alla länder hade soldater som tidigt skulle bli inblandade i strid vid en konflikt, blev en tydlig signal både inom och utom alliansen. Nyckeln till trovärdig förmåga låg i tillräckliga resurser, gedigna försvarsplaner och förberedelser. Trovärdigheten i intentionerna var främst kopplad till frågan om huruvida USA skulle komma till Europas hjälp eller inte. Detta underbyggdes genom att den högste militäre befälhavaren var amerikan och att hundratusentals amerikanska soldater fanns i Europa. I huvudsak sågs inte den politiska nivån som ett hinder för ett resolut militärt agerande.

Debatten efter Georgienkriget 2008 har gett diskussionen om trovärdighet en bredare ansats, där de politiska intentionerna fått en viktigare plats än trovärdig militär förmåga. Utöver åtgärder direkt kopplade till insatser under artikel V har ett antal aspekter diskuterats. Till de viktigare hör behovet av en synlig ömsesidighet i vad medlemmar får och ger inom alliansen. För allmänhet och skattebetalare hos medlemsländerna är det viktigt att egna bidrag till säkerhet, t.ex. insatser borta i Afghanistan, också har en synbar koppling till vad som kan fås tillbaka avseende säkerhet, t.ex. hemma och knutet till det egna territoriet. Dyliga spänningar var just vad de brittiska och norska initiativen om solidaritetsstyrkor uppskattades för och sökte hantera.²⁴⁸ En risk som ofta uttalats är att om inte NATO kan erbjuda kollektiv säkerhet, så kommer stater som känner sig utsatta att söka säkerhet på bilateral basis. I kraven kring baserandet av amerikanska missilförsvarsdelar i Polen sades explicit att Warszawa sökte en egen nära säkerhetskoppling till USA.²⁴⁹

Flera av de förtroendeskapande åtgärderna rör ambitionen att skapa en förebyggande normalbild av militär verksamhet i de östra medlemsländerna. Olika grad av återkommande militär närvaro och åtgärder för ökad insyn och transparens har lyfts fram av flera aktörer. De baltiska staterna och Tjeckien har förespråkade en närmare koppling till NRF, utökad luftövervakning samt uppförande av NATO-infrastruktur på territoriet för att påvisa att man ingår i en

²⁴⁸ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009. Detta utvecklas vidare i nästa kapitel om NRF.

²⁴⁹ U.S.-Poland Missile Talks Resume Amid Security Focus, Bloomberg, 2008-08-13.

militärallians.²⁵⁰ Ett annat sätt är att basera gemensamma tillgångar hos nya medlemmar.²⁵¹

En annan följd av Georgien-kriget var att flera av de allierade önskade se över övningsverksamheten och ge den ”högre relevans och tydligare NATO-profil”. Både sekretariatet och delegationer uppges ha framfört tankar om att uppnå ökad övningsverksamhet.²⁵² Det första ska tydliggöra roller och ansvar genom skrivbordsövningar. Ett andra steg ska ta fram generisk planering och genomföra stabsövningar. Slutligen ska ett tredje steg innehålla förbandsövningar på brigadnivå.

Det finns dock kritiska röster som t.ex. hävdar att just tvetydighet i artikel V är viktig för dess avhållande effekt. Osäkerhet har i sig har en avhållande eller avskräckande effekt på motståndare, därför ska man vara försiktig med att på förhand definiera sitt eget agerande.²⁵³ Samtidigt som vikten av att synliggöra alliansen för befolkningen framhålls, så är det dock ett faktum att befolkningarna inte är roade av att militära övningar hålls i deras närområde.²⁵⁴

6.2.3 Solidarisk trovärdighet genom Air-policing etc.

Det huvudsakliga syftet med Air-policing är att bevara integriteten i eget luftrum. Insatserna omfattar radarövervakning och identifiering av flygande objekt. Vid behov kan stridsflygplan användas för identifiering, eller för att hjälpa alternativt för att eskortera flygplan. NATO-medlemmar utan nödvändiga nationella tillgångar har tagit emot stöd av andra NATO-medlemmar så att den nationella suveräniteten kunnat upprätthållas.²⁵⁵

Det har funnits delade meningar om hur stor nytta Air-policing gör för alliansen. En sida pekar på att t.ex. insatserna över de baltiska staterna har medfört att kränkningarna slutade.²⁵⁶ En annan sida lyfter fram att eftersom den territoriella integriteten egentligen inte är hotad för något medlemsland, så är Air-policing bara dyrt och ineffektivt. De använda resurserna anses kunna göra bättre nytta på andra områden.²⁵⁷

²⁵⁰ Återrapporteing, svenska NATO-representationen.

²⁵¹ Kongressförhör, Daniel Hamilton i kongressförhör, Senate Foreign Relations Committee, 2009-05-06.

²⁵² Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁵³ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁵⁴ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁵⁵ Se NATO, Faktablad om NATO:s luftförsvaret.

²⁵⁶ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁵⁷ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

Om Sverige skulle vara intresserad av Air-policing, så skulle det inte stöta på hinder från NATO:s sida. Tvärtom ansåg en del inom NATO att det skulle vara en fin gest om en av de mest aktiva partnerländerna åtog sig en sådan vital funktion. Ju fler som delar på bördan desto bättre.²⁵⁸ Samtidigt noterade de att deltagare i Air-policing måste vara beredda på att eventuellt skjuta ner kränkande flygplan.²⁵⁹ På andra håll inom NATO ifrågasatte man emellertid värdet av ett svenskt engagemang. De ansåg att Air-policing varken ger träning eller annan nytta, förutom möjligheter för planerings- och ledningsövningar.²⁶⁰ Ett annat skeptiskt perspektiv tog upp risken med specialisering; både risken att länder som får hjälp inte utvecklar sina förmågor vidare och att länder som bidrar också fastnar i ensidig specialisering. Riskerna var svårbedömda och ingen visste något om de långsiktiga implikationerna.²⁶¹ Den svenska öppningen mot deltagande i övervakning av andra länders luftrum var inte något man var medveten om i Bryssel.²⁶²

²⁵⁸ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁵⁹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

²⁶⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²⁶¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

²⁶² Jane's Defence Weekly, "Sweden and Finland could fly NATO airdefence missions", 2009-06-11.

7 OMINRIKTAT NRF UTVECKLAS VIDARE

“In that way, rapid reaction forces and reinforcement planning were the embodiment of the Alliance’s collective defence motto – ‘One for All, All for One’.”

Ur NATO at 60 – Deep roots, new branches²⁶³

NRF sjösattes som ett viktigt initiativ för att få en tillgänglig insatsstyrka och för få ett verktyg som skulle påverka medlemmarna att skapa användbara förmågor.

7.1 Bakgrunden till NATO Response Force

NATO har över lång tid förfogat över snabbinsatsstyrkor, men har alltid haft problem med att fylla dem med resurser och att ge dem betydelsefulla uppgifter.²⁶⁴ Viktiga gemensamma drag för NATO:s snabbinsatsförband har varit hög beredskap, snabb reaktionsförmåga, rörlighet och multinationell uppbyggnad. Allied Mobile Force (AMF) sattes upp 1960 till 2002 och bestod av utpekade mark- och flygförband. AMF var främst tänkt att vid kristid förstärka NATO:s flanker och kunna visa alliansens beslutsamhet att hålla ihop även vid sidan av krig. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet fanns NATO Composite Force (NCF) som ett förstärkningsbidrag till Norge. Den kom till efter det att Kanada dragit tillbaka sin brigadstora förstärkningsstyrka. NCF bestod av förband från Kanada, Tyskland, USA och Norge. När Storbritannien drog tillbaka sin permanenta styrka i Tyskland, så omvandlades den 1991 till Allied Rapid Reaction Corps (ARRC). Den senare kom att användas ett flertal gånger för insatserna på Västra Balkan under 1990-talet. ARRC blev också modell vid alliansens styrkeomvandling och upprättandet av NATO:s åtta multinationella kårer, varav sex med samma höga beredskap som ARRC.

När beslut om NATO Response Force (NRF) kom år 2002 hade redan huvuddelen av alliansens styrkor organiserats i insatsförband med olika beredskap. Den bärande principen för NRF har varit “först in – först ut”. NRF ska klara självständiga insatser inom kollektivt försvar (artikel V) respektive

²⁶³ NATO Review (2009), “NATO at 60 – Deep roots, new branches”, s. 34

²⁶⁴ Se sida 34 i Hamilton et al (2009).

krishanteringsuppgifter, som evakuerings- och antiterroristoperationer, katastrofhjälp och humanitär hjälp. Andra viktiga karaktäristika har varit NRF:s snabba reaktionsförmåga och förmågan att etablera brohuvuden i operationsområden. Tanken har varit att styrkan ska verka i operationsområdet en begränsad tid, tills större och mer uthålliga förband anländer. Även förmågan att demonstrera alliansens beslutsamhet och solidaritet vid kriser samt att understödja diplomatin har varit prioriterade.²⁶⁵

En bakomliggande tanke har varit att upprättandet av NRF skulle skynda på transformeringen av alliansmedlemmarnas försvarsmakter. Genomströmningen av nationella förband skulle ge både en ökad interoperabilitet mellan olika länder och få respektive land att satsa på användbara styrkor. NRF förklarades fullt operativ vid toppmötet i Riga 2006 och har hittills varit insatt vid fyra tillfällen. Först användes styrkan för att skydda olympiaden i Athen och för att stödja valet i Afghanistan 2004, sedan för katastrofstöd efter orkanen Katrinas härjningar i USA och efter en stor jordbävning i Pakistan under 2005.²⁶⁶

7.2 NRF är idag operativ men obsolet

Rollen som transformationsverktyg kan tolkas vara i huvudsak överspelad för NRF och styrkan har fortfarande kvar att bevisa sin användbarhet vid mer utmanande insatser. Det har varit svårigheter att fylla styrkans rotationer med förband från medlemmarna och alliansmedlemmarna har inte utvecklat de eftersatta förmågor som många har hoppats på.²⁶⁷ Två viktiga anledningar har varit att NRF hittills inte fått några betydelsefulla uppdrag och att de flesta inom NATO har nog med problem att fylla de pågående insatserna med trupp. Tillkortakommandena för NRF återspeglar flera övergripande problem inom NATO, som att få ihop försvarsplanering och styrkegenerering. Därtill har det varit svårt att hitta en finansieringsmodell för snabba insatser, som ger incitament att ställa upp, och att mer flexibelt ta sig an de resurser som medlemmarna ändå erbjuder.²⁶⁸ Just finansieringsmekanismen, under devisen "costs lie where they fall", lyfts ibland fram som det avgörande problemet och har medfört att styrkans existensberättigande ibland ifrågasatts.²⁶⁹ Till de problem som ännu inte har tagits tag i hör att USA inte varit involverad i NRF, trots att styrkan ska utveckla interoperabiliteten. Washington har därutöver gett signaler till övriga allierade att

²⁶⁵ Center for Strategic and International Studies, CSIS (2007), North-Atlantic Treaty Organization – The Coming Bucharest Summit, s. 53.

²⁶⁶ NATO Review (2009), "NATO at 60 – Deep roots, new branches", s.34f.

²⁶⁷ Kongressförhör, General Craddock i kongressförhör Senate Armed Service Committee, 2009-03-24.

²⁶⁸ NATO Review (2009), "NATO at 60 – Deep roots, new branches", s.34-37.

²⁶⁹ New York Times, "NATO retreats from establishment of rapid-reaction force", 2007-09-20.

man hellre ser bidrag till ISAF än att medlemsländerna prioriterar NRF.²⁷⁰ Slutligen har det också funnits en rivalitet mellan NRF och EU:s stridsgrupper (EUBG). Även om de senare har haft en mycket mindre storlek, så har de båda planerna för att skapa snabbinsatsförband setts som konkurrerande projekt.²⁷¹ Inte minst har det upplevts att Frankrike begränsat användandet av NRF för att få EU BG och ESDP att framstå i bättre dager.²⁷²

7.3 Från ny suveränitetsstyrka till en nytändning för NRF?

Förslag på ny suveränitetsstyrka blir till uppgift för NRF. Ett brittiskt förslag om att inrätta en "Allied Solidarity Force" (ASF) lades fram vid alliansens försvarsministermöte i februari 2009. Styrkan skulle utgöra ett stående förband på uppemot 1 500 soldater. Likt ACE skulle även ASF främst vara avsett för ge trovärdighet till alliansens beredskap och avskräckning i geografiska utsatta delar av alliansen. Den nya styrkan skulle kunna aktiveras under NATO-stadgans artiklar IV och V. Norska tankar²⁷³ om en ökad betoning av säkerhet inom alliansens eget territorium mottogs positivt och inarbetades.²⁷⁴ Under försvarsministermötet sommaren 2009 ändrades inriktningen och man avstod från att etablera ASF, men beslutade att dess föreslagna uppgifter skulle ges till NRF.²⁷⁵

Britterna har länge legat lågt gällande NRF, men såg en möjlighet att få styrkan mer relevant. London har ansett det problematiskt att NRF inte används, vilket också gjort att de inte bidragit till den. Samtidigt har britterna känt ett ökat ansvar kopplat till NATO:s artikel V, inte minst i ljuset av Georgienkriget 2008. Genom att tankarna för ASF överfördes till NRF kunde två flugor slås i en smäll, både få tyst på de baltiska staternas krav på territoriell insatsförmåga och göra något åt NRF - "det sista försöket att hitta ett koncept för NRF". Från brittiskt håll var man därutöver noga med att påpeka att man inte själv såg något hot eller annat

²⁷⁰ NATO kommer de facto att överge den stipulerade styrkenivån om 25 000 och istället upprätthålla en nivå om 12 000 soldater i NRF. Congressional Research Service, NATO's 60th Anniversary Summit, s. 13 (7-5700, R40454), 2009-03-20.

²⁷¹ Center for Strategic and International Studies, CSIS (2007), North-Atlantic Treaty Organization – The Coming Bucharest Summit, CSIS s. 54.

²⁷² Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁷³ En beskrivning av norska idéer och ett "icke-papper" återfinns i tal av den norske utrikesministern Espen Barth Eide, "Collective defence in today's security environment" 2009-10-16 (www.regjeringen.no).

²⁷⁴ Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁷⁵ House of Commons, Defence Committee, Russia: a new confrontation? Tenth Report of Session 2008–09, s. 57, 2009-06-30.

behov av en separat styrka, trots att man kom med förslaget. Istället framhöll britterna östländernas oro och behovet av visibilitet.²⁷⁶

NRF får en delvis ny ansats, inkluderande två förbandspooler för suveränitetsstyrkan Initial Response Force (IRF) respektive för övriga NRF. Ambitionen att NRF skulle vara ett verktyg för fortsatt transformeringen får stryka på foten för att kunna uppnå mer snabbtillgängliga politiska vinster.²⁷⁷ I normalfallet skulle verksamheten innefatta övningar och aktiviteter kopplade till alliansmedlemmarnas territorium. En gemensamfinansiering av kostnader är inte aktuellt i dagsläget, utan istället betalar alla deltagande nationer för sig. Eftersom IRF och "visible re-assurance" har artikel V i fokus och ett territoriellt perspektiv, så torde den endast komma att utgöras av alliansmedlemmar. Möjligen skulle partners med särskilda förmågor vara av intresse för IRF. Den andra delen av NRF kommer att vara öppen för alla.²⁷⁸ Förbandspoolen för IRF skulle kunna ge synergier om den koordineras med EU:s stridsgrupper, åtminstone om samordningen lämnas till den militära stabsnivån. Problematiken kring Cypernfrågan och ovilja från Turkiet och Grekland riskerar som alltid lägga en politisk hämsko på sådana initiativ.²⁷⁹ Hittills har inte koppling till EU diskuterats.²⁸⁰

Ett viktig steg i arbetet att utveckla NRF är en utredning som SACEUR genomför.²⁸¹ SACEUR har bestämt upplägget för undersökningen och tar hjälp av sekretariatet. NRF-konceptets uppdatering välkomnas av de östliga länderna.²⁸² Vid en delredovisning i början av sommaren kom det fram att man laborerar med allt i konceptet, inklusive styrkegenerering, storlekar etc.²⁸³ Det har pratats om en pool av snabbinsatsförband som man kan styrkegenerera ifrån. USA har sagt att man kan gå in med nationella planeringsmål (18 %) alternativt styrkemål som i sin tur kan "trigga" andra. Viktiga variabler kommer att vara ledningskoncept, förbandsstrukturen i själva styrkan och finansieringen.

²⁷⁶ Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁷⁷ Se sida 34 i Hamilton et al (2009).

²⁷⁸ Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁷⁹ Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁸⁰ Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁸¹ Se NATO, "NATO Military Committee concludes two days meetings in Brussels", NATO IMS News Release, 2009-05-07.

²⁸² Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁸³ Se NATO, "NATO Military Committee concludes two days meetings in Brussels", NATO IMS News Release, 2009-05-07.

8 BEHOV AV FÖRMÅGOR SOM MISSILFÖRSVAR

Nära kopplad till frågorna om vad NATO ska göra, vilka hot som alliansen ska skydda sig mot, finns frågan om vilka förmågor NATO måste ha för att klara sina uppgifter. Nedan redovisas missilförsvarsfrågan då den sen sedan en tid varit en av de mest framträdande spörsmålen på alliansens dagordning.

Alliansens behov av olika förmågor har varit en viktig del av debatten kring NATO och har behandlat andra ämnen än missilförsvar. De närtida och operativa kraven i Afghanistan har rört sådant som helikoptrar och andra stödförmågor. Problemet har inte varit att NATO-medlemmarna saknat sådana resurser, utan att de inte velat skicka dem till Afghanistan. En annan dimension i förmågediskussionerna har rört gapet mellan USA och alliansmedlemmarna i Europa, främst de senares bristande expeditionära förmågor. Många initiativ har tagits över åren för att komma tillrätta med förmågebristerna inom alliansen, några sentida exempel är Prague Capabilities Commitments (PCC 2002) och Defence Capabilities Initiative (DCI 1999).²⁸⁴ Behovet av olika förmågor kommer fortsatt vara en väsentlig del av alliansens interna debatt.

Alliansmedlemmarna har de sista tjugo åren alltmer uppmärksammat spridningen av ballistiska missiler och av massförstörelsevapen. Förutom det potentiella hotet mot alliansmedlemmar från stater i Mellanöstern, så har det varit risker kopplade till internationella operationer som ansetts viktiga. I det strategiska konceptet från 1999 pekar NATO på behovet av missilförsvar och alliansen har sedan dess steg för steg utvecklat sin policy i ämnet. Försvar mot ballistiska missiler binder samman de nya uppgifter som alliansen tagit på sig, som att genomföra egna operationer och motverka hot långt borta, med den klassiska självförsvarsdimensionen, som att försvara medlemmarnas territorium och soldater hemma.

8.1 Obama ger ny inriktning gentemot Bushs planer

Den av Obama beordrade översynen av amerikanska missilförsvarsplaner, medförde en ny hotbeskrivning och en ny modell för missilförsvaret av Europa. Utgångspunkten var att lyfta fram Irans missiler med kort- och medellång

²⁸⁴ Se "Improving NATO's capabilities", www.nato.int [2009-02-24].

räckvidd, vilka finns idag eller snart är operativa, som mest hotande. Missilförsvaret inriktas därför på att hantera fler men mer korträckviddiga robotar i tidsperspektivet fem år, istället för den tidigare ambitionen att motverka enstaka interkontinentala robotar om tio år. USA avbryter förberedelserna för det tidigare planerade långräckviddiga missilförsvaret i Polen och Tjeckien. De amerikanska överenskommelserna med dessa båda länder kommer dock i övrigt att genomföras, inklusive stationering av närförsvarsluftvärn typ Patriot i Polen.²⁸⁵ Närvaron av amerikanska installationer har varit en kontroversiell fråga både i och mellan flera stater, inte minst Tjeckien. Först har reaktionerna på Washingtons översyn varit försiktiga och efterhand i huvudsak positiva.²⁸⁶

Med Obamas planer kommer missilförvarssystem mot kort- och medeldistansrobotar i större antal och utgrupperas tidigare jämfört med konceptet under Bush. Olika varianter av luftvärnsroboten Standard kommer att utgöra basen, tillsammans med försvarssystemen THAAD²⁸⁷ och Patriot. Alla systemen finns idag och kommer efterhand att utökas i antal. Den från början fartygsbaserad Standard-roboten kommer att utvecklas i en markbaserad variant och därtill efterhand ges förmåga mot interkontinentala missiler. Radarn i Tjeckien byts mot ett nytt nät som kopplar samman befintliga radarstationer och nya flygande sensorer.²⁸⁸ Därtill tidigareläggs framgrupperandet av radar i sydöstra Europa eller Kaukasien. Planerna inkluderar utgrupperingen av fartyg i Medelhavet och i Nordsjön samt från år 2015 permanent landbaserade interceptorbaser. De nya planerna beräknas ge alliansens europeiska delar en försvarsförmåga mot kort- och medeldistansmissiler år 2018 och mot interkontinentala missiler efter år 2020.²⁸⁹

²⁸⁵ När och i vilken omfattning de amerikanska förbanden kommer att stationeras på polsk jord är ännu oklart. Försvarsminister Gates har gjort klart att USA avser att gå vidare med förbandets Status of Forces Agreement (SOFA).

²⁸⁶ Intervjuer, 9-10 juli 2009 Bryssel.

²⁸⁷ Terminal High Altitude Area Defense (THAAD)

²⁸⁸ Vart denna radar ska grupperas har varit föremål för diskussion. Exempelvis tar Gates upp möjligheten att använda den ryska radarn i Armavir, men den torde endast kunna utgöra ett komplement till andra radarstationer i området.

²⁸⁹ Se utlåtande av generallöjtnant O'Reilly, Director Missile Defense Agency, inför the House Armed Services Committee, 2009-10-01.

8.2 Obamas och NATO:s planer konvergerar

USA:s ambition är att på ett tidigt stadium integrera sina allierade och att spara kostnader.²⁹⁰ De nya amerikanska planerna passar bra in i ambitionen att involvera allierade i alla världsdelar. I Europa har flera länder redan Patriot och Aegis och Nato står inför att skapa ett eget kort- och medeldistansmissilförsvar. I Asien är också missilförsvarssystemen spridda och Japan är redan med och betalar utvecklingen av de mer avancerade och långräckviddiga versionerna av Standard-roboten. I Mellanöstern har flera initiativ tagits både med Israel och med Golfstaterna om att utveckla missilförsvarsförmåga. Samarbetet med allierade ger både möjligheter att sätta samman fler sensorer och missilförsvarsrobotar i nätverk och möjligheter att dela på framtida kostnader. De av Bushadministrationen prioriterade missilförsvarsdelarna (GMD/GBI) var unikt amerikanska och samverkansmöjligheterna med allierade var osäkra. Det nya systemets kostnader för varje interceptorrobot beräknas vara mellan en fjärdedel och en sjundedel av kostnaden för de av Bush prioriterade robotarna.²⁹¹

Enligt NATO:s planer är det först förmågan att skydda utpekade insatsområden eller krigsskådeplatser som ska byggas upp, det s.k. Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD). En initial kapacitet, baserad på i huvudsak mobila luftvärnssystem, kommer att finnas under år 2010.²⁹² Den andra förmågan rör skyddet av alliansmedlemmarnas territorium och deras befolkningar. Denna kapacitet har inte kommit lika långt i sin utveckling och kommer att vara beroende av USA planer. Vid mötet i Bukarest 2008 beslutade NATO att alliansens del av missilförsvaret skulle komplettera och integreras med den amerikanska strukturen.²⁹³ En av nycklarna för missilförsvarets utveckling inom NATO blir därmed hur USA väljer att göra med sitt nationella missilförsvar. Under president Bush var ambitionen att USA skulle visa vägen och arbetet med det amerikanska missilförsvarets europeiska delar blev inte en multilateral fråga inom NATO.

Det mest utvecklade och ambitiösa samarbetet inom missilförsvarsområdet har USA antagligen med sina allierade inom NATO. Därtill får alliansen självt en nyckelroll genom Obamas nya inriktning. Den nye generalsekreteraren Rasmussen konstaterade "The recent announcement by President Obama ... puts

²⁹⁰ Se vidare Lindvall (2009), "Ett nytt och större missilförsvar med annan kapacitet", FOI Memo 2916.

²⁹¹ Se utlåtande av generallöjtnant O'Reilly, Director Missile Defense Agency, inför the House Armed Services Committee, 2009-10-01.

²⁹² Se "NATO ALTBMD Programme Office". <http://www.tmd.nato.int/> [2009-12-01].

²⁹³ Se "Missile Defence". www.nato.int, 2009-04-03.

missile defence solidly in a NATO context; with participation open to all Allies, with protection for all Allies.”²⁹⁴ Alliansen utvecklar ett eget lednings- och sambandssystem för ALTBMD, där medlemmarnas respektive förmågor kan länkas in. När det gäller sensorer och vapen så är främst Belgien, Frankrike, Grekland, Nederländerna, Polen, Spanien, Tyskland och USA inblandade.²⁹⁵ Det nya amerikanska upplägget innebär en mer integrerad ansats visavi den gemensam allierade strukturen kring ALTBMD. En viktig del kommer att vara hur t.ex. det amerikanska Europakommandots nya nationella stridsledningsfunktioner för missilförsvaret (i 3rd AF Air Operations Center) sammanlänkas med NATO.²⁹⁶

²⁹⁴ Se “Afghanistan and NATO: The Way Forward”, tal av NATO:s Generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen, 2009-09-28, www.nato.int.

²⁹⁵ Se ”Missile Defence”. www.nato.int, 2009-04-03.

²⁹⁶ General Craddock i kongressförhör, Senate Armed Service Committee, 2009-03-24.

9 FÖRNYELSE BLICKANDE BAKÅT ELLER FRAMÅT?

NATO har utvecklats mycket sedan dess bildande 1949 och sedan dess förste generalsekreterare uttryckte alliansens mål: ”to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down”.²⁹⁷ Idag är alliansens dagordning bredare än någonsin. Till den ursprungliga huvuduppgiften, med fokus på det nordatlantiska territoriet, har globala insatser och nya säkerhetsproblem lagts till. NATO:s självbild som en allians endast för insatser i Europa försvann i och med 11 september.²⁹⁸ Som en följd är NATO idag engagerat i Afghanistan, fredsbevarande i Kosovo, bidrar till försvarsreformer i Bosnien-Hercegovina, patrullerar Medelhavet, tränar afghanska och irakiska säkerhetssektorn och ger logistikstöd till Afrikanska unionen. Tidigare har NATO också bidragit till krishantering efter orkanen Katrina och jordbävningen i Pakistan, samt bidragit med säkerhetsassistans inför de olympiska spelen i Aten.

Kriget i Georgien har dock bidragit till att territorialförsvaret åter kommit i blickfånget samtidigt som alliansen också har börjat förbereda sig på nya säkerhetshot kopplade till klimatförändringar, energisäkerhet och försvar mot cyberattacker etc. Inte nog med att NATO engagerat sig i ett brett spektrum av insatser, de nya insatserna är också långvariga. Frågan är om NATO vill och kan upprätthålla denna breda agenda, särskilt när utmaningarna blir större på flera områden samtidigt. Madeleine Albright, f.d. amerikansk utrikesminister, gjorde vid ett tal liknelsen med en sköldpadda och sa att NATO måste hitta former för att kontinuerligt kunna anpassa sig efter de nya förutsättningarna och inte gömma sig i sitt skal så fort det börjar blåsa.²⁹⁹

Detta kapitel analyserar den pågående transformationen i NATO och söker utveckla vilka konsekvenser det kan ha för Europa och svenska intressen.

9.1 Alliansens divergerande satsningar

Bland de viktigaste frågorna för alliansen transformering är om, och i så fall i vilken utsträckning den nu pågående utvecklingen flyttar på alliansens balans mellan dess traditionella uppgift - kollektivt territoriellt försvar hemma – och de

²⁹⁷ NATO:s förste generalsekreterare var Lord Ismay “NATO: Soldiering On”, Times, 2009-03-19.

²⁹⁸ Rühle (1999).

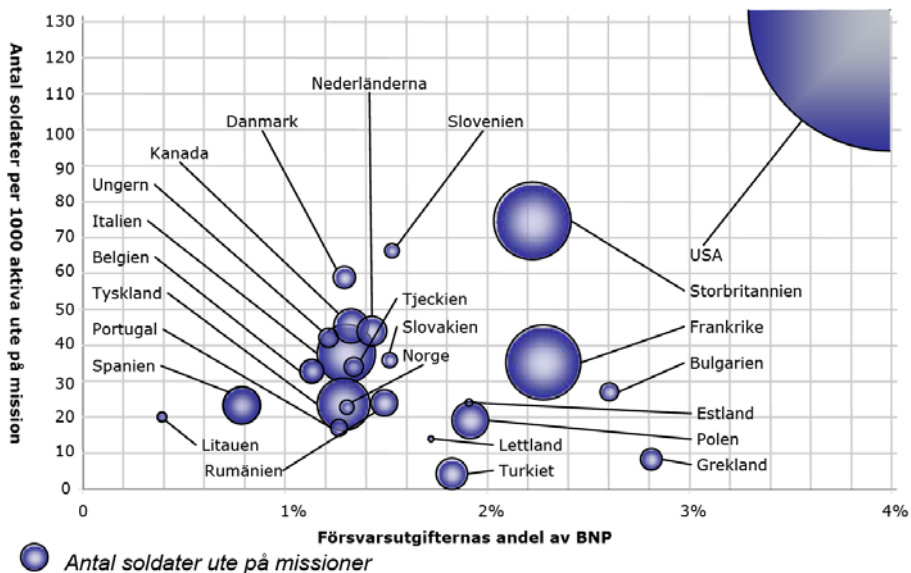
²⁹⁹ Återrapportering svenska NATO-representationen.

nya uppgifterna – kollektiv säkerhet globalt. Detta avvägningsproblem har varit framträdande sedan kalla krigets slut, men har kommit att accentuerats av Georgienkriget. Ytterst handlar det om huruvida organisationen lyckas fortsätta utveckla sig så att den uppfattas vara relevant och användbar av dess medlemmar. I en rad för alliansens fortlevnad strategiska frågor har medlemsstaterna divergerande åsikter. De olika och ibland avvikande prioriteringarna bland NATO:s medlemmar som identifierats i de tidigare kapitlens kvalitativa analyser, inte minst synen på territorialförsvar och internationella insatser, styrks också vid en analys av mer kvantitativa faktorer.

NATO-medlemmarnas olika prioriteringar av och inriktning för försvaret, visar på konservativa respektive förändringsbenägna krafter inom alliansen. En granskning av NATO-medlemmarnas försvarsutgifter och dess andel av BNP visar att de utgör mellan en halv och fyra procent hos medlemmarna. De flesta stater satsar strax under en och en halv procent av BNP på försvaret. Andelen soldater ute på missioner i förhållande till det totala antalet soldater visar på en ännu större skillnad mellan medlemmar - mellan 5 och 130 soldater på missioner per tusen totalt tjänstgörande soldater. Flest stater ligger strax under 40 soldater per tusen tjänstgörande. Mindre förvånande är olikheterna i det totala antalet militär personal ute på missioner, då storleken på länderna skiljer sig åt. Minst militär personal ute på missioner har Estland, med ett 70-tal soldater, och flest har USA, med över 176 000 soldater (se figur 2).

En sammanställning av parametrarna ovan visar att medlemmarna kan indelas i olika grupper (se Figur 2). Stormakterna USA, Storbritannien och Frankrike satsade relativt stora andelar av BNP på försvaret och hade många soldater ute på missioner. De kan sägas värna fortsatt utveckling och förändring av alliansen. Till stöd har de förespråkarna av internationella insatser - Kanada, Nederländerna och Danmark. De senare har också en stor andel soldater ute på missioner, men lägger ner en mindre andel av BNP på försvaret. Det finns även en konservativ medlemsgrupp inkluderande Tyskland, Spanien, Portugal, Belgien och möjligen Italien. De satsar varken mycket pengar på försvaret eller har stor andel soldater på missioner. Övriga medlemmar är mer splittrade och något svårare att gruppera. En anledning är att de före detta medlemmarna i Warsawapakten fortfarande är inne i stora reformer av försvaret och samhällsekonomin i stort. Det senare gör det svårt att utesluta tillfälliga ekonomiska eller politiska förutsättningar för att koppla nuvarande försvarssatsningar till entydiga politiska prioriteringar. Att flera av dem, trots ekonomiska utmaningar, ändå prioriterat internationella insatser kan möjligen ses som ett ställningstagande för fortsatt nyutveckling av alliansen. Därutöver sticker Turkiet och Grekland ut med sina traditionella konservativa försvarsprioriteringar, med begränsade satsningar på internationella operationer och stora försvarsbudgetar.

Figur 2 Försvarsutgifter och antal soldater på missioner utomlands



Källa: Soldater på mission *Military Balance 2009*, IISS och försvarsutgifter *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, NATO Communique PR/CP(2009)009, 2009-12-19

Mönstret med en uppdelning i traditionella och konservativa medlemmar respektive mer reforminriktade länder, kan även tolkas in om man ser till lokaliseringen av större staber och funktioner inom alliansen.³⁰⁰ NATO Command Structure (NCS) behöver fortsatt reformeras enligt många uppfattning³⁰¹ då det finns för många högkvarter och för att den befintliga strukturen är för arbetskraftskrävande och ger för många luckor i bemanningen.³⁰² Trots den ledningsöversyn och de reduceringar som gjordes i anslutning till nu gällande strategiska koncept, så har fortfarande många av de

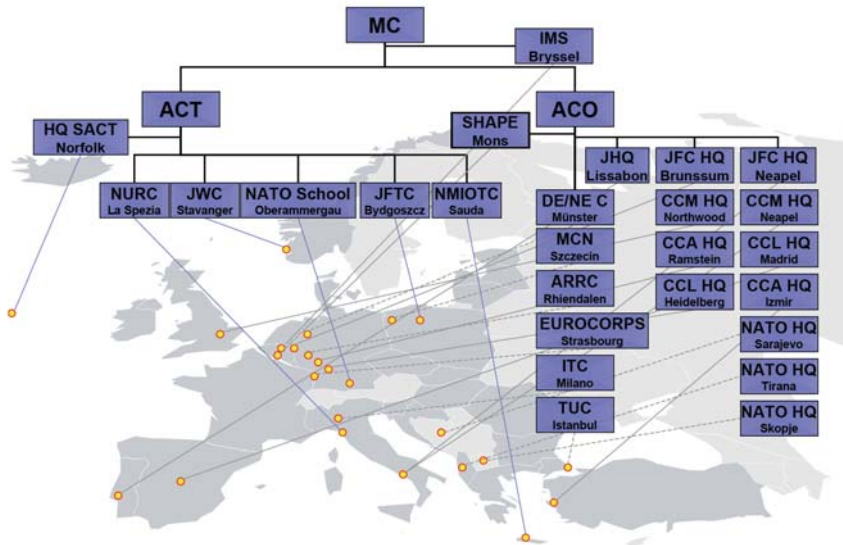
³⁰⁰ "...NATO could save hundreds of millions of euros each year by cutting unnecessary infrastructure. The alliance has kept nearly intact its Cold-War network of military commands around the world. For the past two decades, reform-minded allies like the UK, France and the US have tried to cut those commands that are of least use to today's conflicts. These attempts were foiled by countries hosting the commands, which are keen to preserve the income, jobs and prestige that those commands generate. Turkey, Germany and Italy are among the worst offenders, NATO insiders say." Valasek, NATO Russia and European Security, Center for European reform, November 2009.

³⁰¹ Punkt tjugo i slutkommuniké från NATO:s utrikesminstermöte 2009. NATO, "Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels" Press Release (2009) 190, 2009-12-04.

³⁰² Jane's Defence Weekly, "Interview Lieutenant General David Bill UK Permanent Military Representative to NATO and the EU" 2009-06-16.

mer konservativa medlemmarna en relativt stor del stabsstrukturer på sina territorier (se Figur 3).

Figur 3 NATO:s högre militära struktur och geografiska lokalisering



9.2 Det strategiska konceptet - mot en ny balans?

Det nya säkerhetspolitiska konceptet väntas definiera NATO:s roll och verksamhet det kommande decenniet. Efter en total översyn, snarare än uppdatering av gamla dokument, väntas antagligen ett koncist nytt koncept med övergripande mål och prioriteringar. Frågan är om en ny balans därmed är att vänta. Det senaste strategiska konceptet från 1999 betonade frågor som den transatlantiska länken, militär förmåga, europeisk säkerhets- och försvarsidentitet, krisförebyggande åtgärder och konflikthantering, partnerskap för fred (FPF), samarbete med Ryssland, dialog med Medelhavsländerna, utvidgningen av alliansen, rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning.³⁰³ Vad det nya strategiska konceptet kommer att innehålla är oklart men det är högst troligt att samtliga av dessa nyckeltermen kommer att kvarstå men att en ny balans mellan dessa är att vänta. Vad gäller utmaningar för det nya strategiska konceptet gäller det att bibehålla trovärdigheten i artikel V och ändå fortsätta att

³⁰³ Zettermark (2000).

utveckla NATO:s politiska roll, inklusive hur man ska använda partnerskapen mer effektivt.³⁰⁴ En annan central faktor som kommer fram är behovet av allmänhetens förtroende och att det strategiska konceptet bör utgöra en "strategisk kommunikation" dvs. att NATO måste marknadsföra sitt varumärke för att förbättra organisationens image.³⁰⁵ Att exempelvis gå från NATO:s inriktning på territoriellt försvar till förmån för ett mer globalt NATO som agerar för FN skulle sannolikt göra organisationen mer legitim i medborgarnas ögon.

En slutsats är att det nya strategiska konceptet måste ta upp och förhålla sig till en mycket bredare säkerhetshotbild än de tidigare. Världen har förändrats sedan det senaste konceptet antogs för 10 år sedan. Exempelvis nämndes knappt terrorism i 1999 års strategiska koncept och idag identifieras just terrorism som ett av de största hoten mot säkerheten. Utöver terrorism inkluderas vidare ett stort antal frågor under begreppet säkerhet – det kan exempelvis handla om spridning av massförstörelsevapen, informationssäkerhet, energisäkerhet etc. En fråga som infinner sig är om NATO är rätt organisation för att hantera alla typer av hot. Om man gör allt till säkerhetsutmaningar som NATO ska svara upp mot riskerar man att sprida alliansens resurser för brett. NATO brukar sarkastiskt liknas vid en schweizisk armékniv med "all functions extended".³⁰⁶ Även om inte NATO kommer att ta sig an alla identifierade säkerhetsutmaningar, så måste alliansen och konceptet förhålla sig till dem.

En annan slutsats är att processen kan komma att vara lika viktig som resultatet.³⁰⁷ Vid antagandet av de första fyra strategiska koncepten bestod alliansen av 12, 14, 15 respektive 16 medlemsstater. 1999 var det 19 medlemsstater som skulle godkänna det strategiska konceptet. Idag är det 28 medlemsländer som ska komma överens. De strategiska dispyterna kopplat till framtagandet av det nya strategiska konceptet verkar snarare vara sakfrågespecifika än följa Rumsfelds uppdelning i det gamla och nya Europa. Ett bra exempel är de tre nya medlemsländerna - Polen, betraktas som den nya "atlantisisten", Tjeckien som "den flexibla pragmatikern" och Slovakien som "den oförutsägbare problemskaparen".³⁰⁸ Sammantaget antas dock konsensus vara en hörnsten i alliansens beslutsfattande även i framtiden och en grund för den nödvändiga samsynen är själva arbetet med att ta fram det nya konceptet.

³⁰⁴ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

³⁰⁵ Wittmann (2009) s. 58.

³⁰⁶ Wittmann (2009) s.24.

³⁰⁷ Wittmann (2009).

³⁰⁸ Hynek och Stritecky (2009).

9.3 Nytt ledarskap kommer att ge nya initiativ

Vad gäller Rasmussen som ny generalsekreterare kan några indikationer om det nya ledarskapet redan nu skönjas. För det första har Fogh Rasmussen goda relationer till både Washington och Baltikum. Detta torde i förlängningen innebära att Tysklands och Medelhavsländernas prioriteringar kommer att få mindre stöd i den danska linjen inom NATO.

En annan sak som bör uppmärksammas och som kan visa sig viktigt är Fogh Rasmussens politiska kapital till följd av sin erfarenhet som Danmarks statsminister. Som generalsekreterare har Fogh Rasmussen i stort sett tre uppgifter: först att leda NAC samt ett antal viktigare kommittéer som, försvarsplaneringskommittén (DPC), kärnvapenplaneringsgruppen (NPG), NATO-Ryssland rådet (NRC), etc. Den andra uppgiften är att vara talesman för NATO och representera alliansen utåt. Slutligen ska han också ansvara för NATO:s interna arbete, som personal, ha hand om utnämningar etc. Till sin hjälp har han ett inre kabinett och en ställföreträdande generalsekreterare. Att vara generalsekreterare för NATO är därmed närmast att jämföra med en tjänstemannapost. Denne har alltså i vanliga fall inte alls samma möjligheter att göra egna politiska utspel som exempelvis EU-kommissionens ordförande har, och i den mån det görs är de ofta välförankrade och koordinerade med de allierades huvudstäder. Fogh Rasmussen har dock ett stort politiskt kapital som en följd av sin erfarenhet som Danmarks statsminister. Så, även om generalsekreterarposten i huvudsak är en tjänstemannabefattning har Fogh Rasmussen visat att han genom att gå direkt via huvudstäderna kan få ett övertag över de nationella delegationerna i Bryssel och därmed större inflytande på byråkratin. Detta är ett konkret exempel på att han kan det politiska spelet.

En slutsats är att det kommer att hända saker med Fogh Rasmussen som ny generalsekreterare. Han har kraft, idéer, kontakter och, än så länge, stöd bland medlemsländerna. Givet att det strategiska konceptet hålls på en övergripande nivå kommer inget kontroversiellt att sägas, vilket ger Fogh Rasmussens goda möjligheter att ro i hamn ett nytt strategiskt koncept. Den nya relationen till Ryssland har också förbättrats, men kommer samtidigt att vara mer kopplad till det bilaterala förhållandet till USA. Det innebär att Fogh Rasmussen själv inte kommer att få skulden vid ett misslyckande. Fördjupade problem i Afghanistan kan visserligen minska hans popularitet i medlemsländerna då han i sina försök att främja NATO:s intressen försöker få till ökade truppbidrag. Detta kommer emellertid inte heller att vara entydigt generalsekreterarens ansvar. Den stora utmaningen för Fogh Rasmussen blir snarare det interna reformarbetet – att gå i land med en minskad ledningsstruktur, förändrade arbetsprocesser för de centrala delarna etc. En annan aspekt att uppmärksamma är att medan Fogh Rasmussen åtminstone initialt från ryskt hålls sagts vara en bra generalsekreterare, så lider han dock att vara mindre omtyckt i den muslimska världen. Detta kan utgöra ett

problem inte minst då det finns dem som hävdar att NATO:s mest betydande utmaning i framtiden kommer att vara sitt förhållande till den muslimska världen.³⁰⁹ Att Fogh Rasmussen i sin nya roll kommer att betyda något särskilt för de nordiska länderna är dock tveksamt. Inget som han lyft fram hittills tyder på det. Snarare torde det vara de utvecklingsbenägna medlemmarna längst åt väst och öst, som i den nye generalsekreteraren får en starkare röst.

En annan slutsats är att skiftet på de två högsta militära befattningarna också öppnar upp för nya initiativ. NATO har två relativt nya utnämningar på posterna som SACEUR och SACT. Utnämningen av en fransman till posten som SACT är kanske framförallt av politisk betydelse och symboliserar att Frankrike kommit tillbaka i alliansens interna arbete. Därtill är det dock troligt att Paris vill visa att man är en kraft att räkna med och att man vill utveckla alliansen även militärt. Även den nye amerikanen som SACT, den förste amiralen någonsin på den posten, öppnar upp för förändringsmöjligheter. Åtminstone får NATO nya möjligheter bara av det faktum att det nya ledarskapet är nytt och därmed ännu inte belastat av att ha gjort felaktiga beslut etc.³¹⁰

9.4 Franskt återinträde ger ingen revolution

Det franska återinträdet innebär sannolikt ingen revolution men väl en ny motor för utvecklingsarbetet inom alliansen. Sammanfattningsvis kan fem huvudslutsatser kopplat till det franska återinträdet dras: För det första är den franska återintegreringen inget som kommer som en blixtnöj från klar himmel utan ska snarare ses som en successiv krypande process. Beslutet om återintegreringen kan vidare sammanfattas med att det mött kritik från den inhemska oppositionen och beröm från de allierade medan den franska militära och politiska elitbyråkratin varit delad.

En andra slutsats rör kärnvapen. Den franska återintegreringen handlar i det här skedet om ett återinträde till kommandostrukturerna och försvarsplaneringsprocessen, men man avser att även fortsatt stå utanför gruppen för kärnvapenplanering. Emellertid är troligen så att Frankrike, liksom den militära samverkan man hade innan den officiella militära återintegreringen, i praktiken kommer att vara mer intimt samordnad med övriga NATO även när det gäller kärnvapen. Även om lydnadsförhållanden inte kommer att ändras - franska vapen under franskt befäl - så finns det många incitament att samarbeta mer. Både en mer robust försvarsplanering för hemmaterritoriet och det ökade hoten från långgräckviddiga robotar, skapar behov av samordning. De flesta potentiella

³⁰⁹ Se Boniface (2009) samt Lukyanov (2009).

³¹⁰ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli 2009.

motståndare är genom alliansens höga konventionella militära förmåga, hänvisade till okonventionella vapen och asymmetriska metoder. Därtill kommer det på sikt finnas stora ekonomiska krafter för en ökad samordning av nukleär förmåga, då dylika vapen är extremt dyra.

För det tredje kan man konstatera att den fullständiga återintegreringen väntas bli krävande för fransmännen, både i tal om att bemanna strukturerna och i meningen att NATO kommer att ta politiskt engagemang i anspråk. Frankrike kommer gradvis att fylla på sina befattningar, vilket kommer att ta åtminstone 2-3 år. Därtill är det väsentligt att via olika initiativ inom NATO, inte minst dess högsta militära position i transformationskommandot, visa att Frankrike har en agenda och målsättningar med sitt engagemang i alliansen. Detta kommer i sin tur sannolikt medföra att fransmännen kommer att ha svårt med resurser att driva på och utveckla GSFP i samma omfattning som tidigare. Försvarspolitiskt kommer EU snarare än NATO att dra det kortaste strået. En möjlig men inte särskilt trolig utveckling är också att Frankrike använder sitt NATO-medlemskap för att bromsa NATO, precis som Storbritannien bromsar GSFP och att det därmed blir någon form av kohandel mellan dessa aktörer.

En fjärde slutsats är att det franska återinträdet på kort sikt troligen inte kommer att förändra NATO på något drastiskt sätt – varken politiskt eller militärt. Däremot så är det troligt att Frankrike på ett mer trovärdigt sätt kan lyfta fram europeiska frågor.³¹¹ Därtill bör dock uppmärksammas att franska egna intressen och samverkansmöjligheter på lång sikt faktiskt kan förändra maktbalansen inom NATO. Om Frankrike lägger sig i den tyska vågskålen, vilket inte är särskilt troligt, så kanske NATO:s utveckling går långsammare och hålls tillbaka till de mer ursprungliga uppgifterna. Närmar fransmännen sig britterna torde det leda till att det tyska inflytandet minskar och möjligen också USA:s inflytande. Om USA t.ex. fortsatt skulle stå utanför NRF samtidigt som britterna och fransmännen är med finns en grund för ett europablock inom NATO och då minskar som en naturlig följd också USA:s inflytande. Det troligaste är dock att Frankrike söker ett fortsatt närmade till USA och därmed minskar brittiskt inflytande. Under rubriker som "From 'non' to 'nein'" har det höjts röster om att Tyskland nu ersatt Frankrike som "the awkward ally" inom alliansen.

En femte slutsats är att det franska återinträdet väntas medföra nya förutsättningar för EU-NATO-relationen, där Storbritannien blir den springande punkten. Nyckeln är ett potentiellt regeringsskifte 2010 och huruvida de EU-kritiska Tories kommer till makten. Både en ökad och en minskad roll för relationen NATO-EU är möjliga utfall, liksom en ökad eller minskad roll för respektive organisation avseende det breddade säkerhetsområdet. Det franska

³¹¹ Intervjuer, Bryssel juli 2009.

återinträdet har också gett upphov till en förnyad debatt om skapandet av en USA-EU-struktur inom NATO, en s.k. ”EU caucus”. Även om Frankrike troligen inte kommer att vara den ledande aktören inom alliansen är det dock tänkbart att Frankrikes återinträde möjliggör en utökad europeisk samsyn, åtminstone i enskilda frågor.³¹² Återinträdet framgång har också kopplats till vilken ansats den amerikanska administrationen har.³¹³ Överlag har det konstaterats att USA är betjänta av ett starkt GSFP inte minst för kriser såsom Tchad och Demokratiska Republiken Kongo, där USA inte gärna vill involvera sig. En ”islossning” i Cypernfrågan kan vidare förbättra relationerna mellan de två organisationerna rätt snabbt. Utöver den välkända, och ökända, Turkiet-Cypern-konflikten uppges det också vara EU:s Rådssekretariat som håller emot EU-NATO-dialogen. Två potentiella källor till konflikter kan dock skönjas i dels skapandet av en egen planeringskapacitet för EU men också om EU skapar en egen rympolicy.³¹⁴

9.5 Tysk politik - ett janusansikte?

En annan fråga är hur Tyskland engagerar sig i alliansens militära uppgifter och hur de militära satsningarna förhåller sig till de tyska säkerhetspolitiska prioriteringarna. Tyskland har svårt att militärt delta i internationella insatser p.g.a. sin historiska ryggsäck från andra världskriget. Detta har drivit den tyska politiken till att betona försvar av hemmaterritoriet. Paradoxen är att försvaret av NATO:s territorium efter de senaste utvidgningarna blir i öster – i de områden där nazityskland verkade och fick mycket dåligt rykte under andra världskriget. Officiellt framhäver Tyskland alltid att Ryssland inte är ett hot. För Berlin är relationen till Moskva mycket viktig inte minst p.g.a. det omfattande handelsutbytet.

En slutsats är dock att Tyskland kommer att få ett tungt ansvar för territorialförsvaret av NATO, särskilt i de fall Ryssland är/ses som hotet. Det är också Tyskland som ger det viktigaste understödet till air-policing över Baltikum och lyfter fram att flygincidenterna kraftigt reducerats efter NATO:s insatser. Tyskland kommer också att vara det land inom Europa som kommer att få störst ansvar för försvaret mot ett eventuellt aggressivt Ryssland p.g.a. sin storlek, sin försvarsstruktur och sitt geografiska läge. Vid ett eventuellt ryskt anfall mot de baltiska staterna torde exempelvis den tysk-polska kåren i Szczecin, Multinational Corps Northeast (MNC NE), få en central roll.³¹⁵ Samma sak

³¹² Bet-El (2009).

³¹³ Ghez och Larrabee (2009).

³¹⁴ Ghez och Larrabee (2009).

³¹⁵ Den första uppgift som kåren tar upp på sin hemsida är att “a) to plan and operate for collective defence purposes under Article V of the North Atlantic Treaty”, www.mncne.pl [2009-12-21].

gäller vid en eventuell manöverkrigföring för försvar av Polen och möjligen även andra länder söderut. Det kommer att vara ett stort tryck inom NATO på tyskarna att bidra, särskilt som de är obenägna att skicka trupp utanför Europa. Därtill blir de tyska tunga mekaniserade förbanden, som endast är inriktade på krigföring inom NATO, snart unika bland stormakterna i takt med att de andra går över till lätttrörliga förband.

En annan dimension av detta är att GSFP riskerar att förlora ännu en motor. Tyskarna vill i huvudsak inte göra militära insatser utanför Europa, de operationsområden som EU i huvudsak är hänvisade till, men blir tvungna att fundera på försvaret av NATO hemma.

9.6 Utvidgningen på paus, men partnerskapen utvecklas

En slutsats är att Georgien och Ukraina inte kan väntas bli medlem i NATO de närmaste åren. Visserligen drev president Bush under toppmötet i Bukarest 2008 på för att Ukraina och Georgien skulle få MAP-status. Istället för att påskynda ett medlemskap beskylldes det amerikanska agerandet för att skapa en strategisk klyfta i Europa.³¹⁶ De formella argumenten mot en dylik utvidgning österut av alliansen är att båda länder dras med inrikespolitisk instabilitet, att opinionen är splittrad i Ukraina och att Georgien har problem med de ryskstödda utbrytarrepublikerna Abchazien och Sydossetien. Bland skeptikerna har det också framhållits att NATO riskerar att bli urvattnat och ineffektivt samt att dessa länders medlemskap inte kommer att bli någon tillgång för alliansen, varken militärt eller ekonomiskt. En fortsatt utvidgning österut av alliansen är därtill kontroversiell inte minst eftersom de ryska reaktionerna på ett georgiskt och/eller ukrainskt medlemskap förväntas bli betydligt mer negativa än vad fallet var då de baltiska och central- och östeuropeiska länderna gick med i alliansen. För många allierade tenderar nackdelarna att överväga fördelarna med ett georgiskt och ukrainskt NATO-medlemskap och man säger att NATO har tagit en strategisk paus gällande utvidgningen. Utöver ett successiv och i huvudsak okontroversiellt inlemmande av staterna på Balkan, så förväntas en utvidgningen av alliansen vara en mindre het fråga de närmaste åren.

En annan slutsats är att alliansens strategiska paus, vad det gäller utvidgning, eventuellt skulle kunna öppna dörren för att initiera ett finländskt alliansmedlemskap. NATO:s behov av att visa på en öppen dörr kan kopplas till den finländska opinionen som bl.a. ser Finland som ett västeuropeiskt land och

³¹⁶ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

inte vill att Finland förknippas med Öst(europa) genom att gå med i NATO samtidigt som länder i öst. Om inga östeuropeiska stater omedelbart står för dörren, kan processen mot ett medlemskap te sig mer intressant i finländska ögon, särskilt som landets elit ser alltmer positivt på NATO.

En tredje slutsats är att det finns ett behov att revitalisera PFF, men att partnerrelationerna alltmer blir individuella. Partnerskapsprocessen har gått från "kategorier" av partnerländer till mer av individuella skraddarsydda lösningar. Samma individualiserande trend går att se i de processer som utvecklas för att ta hand om stater som vill bli medlemmar, t ex enskilda kommissioner för Georgien och Ukraina. Sverige deltar sedan 1994 i PFF och sedan 1997 i EAPR. Den senaste tidens utveckling innebär att Sverige hamnar i en alltmer bilateral partnerskapsrelation till NATO. PFF uppges dock inte längre ha någon vision och det finns ett behov av att förnya samarbetet, även om politiskt momentum saknas för tillfället.

9.7 Starkare profil på hemmaplan

Farhågor om ett urholkat kollektivt självförsvar har varit en drivkraft att få en tydligare gemensam försvarsprofil på hemmaplan. Om inte försvaret av alliansens hemmaterritorium tydligare prioriteras så riskerar den kollektiva solidariteten inom NATO att urholkas. Ett tecken är den ökade vikten som har lagts vid bilaterala försvarsrelationer, och då på bekostnad av multilaterala satsningar. Polen, de baltiska staterna m.fl. har pekat på att de önskar en stark bilateral relation med USA, som en förstärkning eller som ett komplement till NATO:s artikel V.³¹⁷ Den tidigare amerikanska administrationen under George W Bush valde ofta att gå vid sidan av multilaterala institutioner, vilket ökade betydelsen av bilaterala relationer. En annan pådrivande faktor som aktualiserats på senare tid är upplevelsen att ett antal av alliansens medlemmar (Tyskland m.fl.) har varit undfallande mot Moskva. Därmed har det kollektiva beslutfattandet inom alliansen ifrågasatts och en naturlig reaktion har blivit att söka skydda sig mot ryskt inflytande på bilateral basis.³¹⁸ Förutom att generalsekreteraren och bl.a. britererna tagit upp alliansens problem med bilateralisering, så har USA under Obama tydligt lyft fram multilaterala institutioner och NATO som de samarbetsformer som Washington nu vill använda.

³¹⁷ Wittmann (2009) s.28.

³¹⁸ En analytiker som fört ett liknande resonemang är Mulvany (2009) i 2010 NATO Strategic Concept - Will Europe become a more reliable and capable ally?.

Det finns dock principiella invändningar mot möjligheterna för NATO att åter kunna fokusera på försvar och säkerhet hemma. NATO:s profilering på hemmaplan kan uppfattas stå i motsatsförhållande till alliansens prioritering av internationella missioner utanför det egna territoriet.³¹⁹ Andra perspektiv är att NATO:s ömsesidiga försvarsgarantier genom artikel V fördragsmässigt är svagare än EU:s solidaritetsklausul^{320, 321}. Indirekt skulle det kunna tolkas som att det snarare borde vara EU som stod för det kollektiva självförsvaret.

En slutsats är dock att det finns flera skäl till att tro på en starkare hemmaprofil för NATO. Utvecklingen av NRF visar att stormakterna är beredda att satsa användbar militär förmåga för att lindra de östliga staternas oro. Därutöver binder den senaste tidens hot samman de globala och lokala säkerhetsdimensionerna. Missilförsvaret skyddar hemmaterritoriet från hot som emanerar från regioner långt borta, inte sällan de områden där alliansen bedriver operationer. Samma sak gäller det utökade satsningarna på IT- eller cybersäkerhet och i viss mån arbetet mot terrorism samt diskussionen om ökad energisäkerhet. När det gäller militära medel, så är det också mycket tydligt att EU är underordnat NATO enligt deras medlemmar.

9.8 NATO:s transformering och Sverige

En slutsats är att Sverige har stora intressen i NATO:s nya strategiska koncept. Processen kring framtagandet av det strategiska konceptet är viktig för Sverige att följa och att försöka påverka. Dokumentet kommer att sätta ramarna för NATO:s framtida roll och därmed, i förlängningen, utformningen av den svenska fredsfrämjande verksamheten och hur Sverige ska förhålla sig till utvecklingen i svenskt närområde. Idag är Sveriges två största operationer, ISAF och KFOR,

³¹⁹ Se de alternativ för ett framtida NATO som ordföranden för International Crisis Group, Gareth Evans, lyfte fram ett tal i Kanada 2008, och diskussionen om olika och svårförenliga inriktningar som Daniel Korski på European Council on Foreign Relations tar upp i Korski (2009b).

³²⁰ Genom Lissabonfördragets artikel 222 inrättas en s.k. solidaritetsklausul som säger att om något medlemsland drabbas av en terrorattack eller naturkatastrof kan det begära hjälp från övriga medlemsländer. I artikel 42.7 stadgas därutöver att om något medlemsland utsätts för ett väpnat angrepp är övriga skyldiga att ge stöd. Samtidigt sägs att detta inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik (läs: de som är alliansfria eller neutrala kan även fortsättningsvis vara det). Artikeln lämnar stort utrymme för tolkningar. I försvarsberedningens rapport ger Sverige också en unilateral solidaritetsförklaring genom skrivelsen: "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas." Se Försvarsberedningen, Säkerhet i samverkan Ds 2007:46 samt Lissabonfördraget artikel 222 samt artikel 42.7.

³²¹ Intervjuer, Bryssel 9-10 juli, 2009.

under NATO-flagg. Därtill har den långsiktiga utvecklingen i närområdet och risken för framtida hot från Ryssland kommit att uppmärksammas.

För Sverige torde tre viktiga frågor i det strategiska konceptet vara (1) NATO:s framtida roll; inte minst avvägningen mellan internationella operationer och territoriellt försvar, (2) samarbetet EU-NATO och kopplingarna till den europeiska säkerhetsstrategin och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP); samt (3) frågor som berör den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde, kanske främst relationen till Ryssland. För Sverige är det också viktigt att det strategiska konceptet endast kommer att utgöra en ram som först sedan ska fyllas med innehåll genom antagandet av flera styrdokument. Om Sverige söker insyn och inflytande är det väsentligt att fortsätta vara en diskussionspart även efter konsultationsperioden för det strategiska konceptet. Arbetet med efterföljande dokument kommer att vara viktigt för att konkretisera innehållet i det strategiska konceptet

Tre exempel på kanaler till att påverka är för det första att söka samarbete och få till stånd gemensamma inspel med likasinnade länder inom NATO. Exempelvis kan initiativ tillsammans med Norge eller tillsammans med övriga EU-länder eller en grupp EU-länder vara en väg att gå. En andra möjlighet är att Sverige som partnerland söker samarbeta med övriga icke-allierade partnerskapsländer³²². En tredje väg är att Sverige ser till att visa sig nyttig som truppbidragare. För att kunna utöva inflytande krävs naturligtvis att Sverige kontinuerligt arbetar för att få bästa möjliga insyn i processen. Utöver det informella strategiska nätverkanget så kan det handla om framläggandet av s.k. icke-papper i samband med seminarier och deltagande i seminarier etc. Sverige bör även analysera hur Sveriges säkerhetspolitiska situation skulle påverkas av hur NATO-medlemsländer grupperar sig i vissa för konceptet centrala frågor.

9.9 Utmaningar inom artikel V är främst nära Sverige

En första slutsats är att NATO:s utmaningar inom artikel V främst rör svenskt närområde. Sedan Georgienkriget 2008 har, åtminstone för tillfället gränserna för intressekonflikterna i Kaukasien och sydöstra Europa stabiliserats. Möjligen är läget tillbaka i en s.k. frusen konflikt, där läget på marken och den politiska nivån har svårt att förändras. Därmed kommer de centrala och nordöstra delarna av Europa tydligare i rampljuset. Det är Norge, Finland, de baltiska staterna, Polen samt Tjeckien, Slovakien och Rumänien som gränsar mot Ryssland och

³²² WEP-5 = Sverige, Finland, Irland, Österrike, Schweiz.

Vitryssland. Det är Östersjön och Barents Hav som vid sidan av Svarta Havet utgör potentiella konfliktområden mellan NATO-länder och Ryssland. Det är i svenskt närområde som missilförsvarsanläggningar och framgrupperade amerikanska förband kommer och det är i svenskt närområde som cyber- och energisäkerhetsproblem uppstått och förväntas komma tillbaka. En osäkerhetsfaktor är det tyska janusansiktet, som i fred och kanske kris kommer att vara konfliktavvisande gentemot Moskva, men som vid krig har ett huvudansvar att försvara alliansen mot Ryssland. Till skillnad från i Georgien, så har NATO i svenskt närområde ett traktatsbundet ansvar.

En andra slutsats är att NATO i sina ökade ambitioner inom artikel V kommer att ändra sin verksamhet i Östersjöområdet och i kris eller krig vara beroende av svenskt territorium. NATO:s försvarspolitiska utmaningar kopplade till artikel V finns i södra Östersjön och delar av Svarta Havet. Ett ökat artikel V-fokus i södra Östersjön innebär att det i kris och krig kommer att vara förstärkning av försvarsinsatser i Baltikum och Polen, missilförsvar i södra Östersjön, först på båt och sedan till lands, som aktualiseras. För att åtgärderna ska ha trovärdighet kommer det i fredstid att antas planer och genomföras övningar för att se att allt fungerar och därmed ändras normalbilden genom ökad militär verksamhet. Tanken är att det senare i sig ska ha en avskräckande effekt, så att ytterligare åtgärder kan undvikas. De baltiska staterna har emellertid ett mycket begränsat strategiskt djup och alla förband som alliansen grupperar där kommer att kunna uppfattas hota vitala ryska intressen. Därtill är tillförselvägarna för NATO till de baltiska staterna mycket utsatta vid en militär undsättningsoperation. Sammantaget gör det att alliansens tillgång till svenskt sjö-, luft- och landterritorium i de flesta tänkbara situationer kommer vara avgörande för NATO:s handlingsmöjligheter, särskilt om en väl avvägd och inte för snabbt eskalerande utveckling önskas.

En tredje slutsats är att NATO hittills inte tagit på sig någon större roll kopplat till det ökade intresset för att norra Skandinavien och Arktis. En fråga som omedelbart infinner sig är om det finns en risk för en regionalisering inom eller utom NATO. I Stoltenbergrapporten lyfter den f.d. norska utrikesministern fram 13 förslag till samarbetsområden för de nordiska länderna, bl.a. förslag om luftövervakning av Island, nordisk solidaritetsförklaring.³²³ Även om Stoltenbergrapporten inte blir en milstolpe i det nordiska försvarspolitiska samarbetets historia står det klart att det nu, 60 år efter att idén om en skandinavisk försvarsallians förklarats död, återigen finns aktörer som inom olika delar öppnar upp för motsvarande samverkan. Samtidigt visade en granskning av de övriga nordiska ländernas försvarsreformer, rapporter och vitböcker att

³²³ Stoltenberg (2009).

resonemang om värdet av nordiskt försvarspolitiskt samarbete samt reflektioner om den svenska försvarspolitiska solidaritetsförklaring lyser med sin frånvaro.³²⁴

9.10 Hur säkras svenska försvarspolitiska intressen?

En slutsats är att den försvarspolitiska dimensionen inom EU:s samarbete försvagas, vilket påverkar svenska intressen. Fransmännens förväntade svårigheter att hitta resurser för att driva både GSFP och NATO är en viktig faktor. Det finns en överhängande risk att GSFP drar det kortaste strået, då Paris behöver fylla sin nya politik inom NATO med innehåll och sina nya befattningar i alliansen med personal. Därtill kanske Tyskland, den andra s.k. motorn inom EU, respektive Finland, som länge varit Sveriges främste vapendragare inom unionen, förlorar det försvarspolitiska intresset för EU. I det senare fallet kan det begränsade finska bidraget till den nordiska stridsgruppen redan sägas vara en indikator. För svenskt vidkommande är den viktigaste frågan att uppmärksamma den risk för att svenska intressen får mindre tyngd om Sverige bara fokuserar på GSFP. Idag finns ett betydande GSFP-fokus på alla nivåer inom den svenska förvaltningen, vilket är naturligt då Sverige är en aktiv EU-medlem. Frågan är hur detta kan kombineras med att säkra svenska försvarspolitiska intressen, när NATO blir en viktigare faktor i Europeisk försvarspolitik.

³²⁴ Sammanställning inom projektet Nordeuropeisk säkerhet och stabilitet (NOSS), Försvarsreformer och solidaritet i Norden, arbetshandling FOI 2009-04-30. Nedan framgår några utvalda citat som förekom under avsnitten för respektive nordiskt land: Danmark: "NATO är fortsatt den fundamentala garanten för Danmarks suveränitet", "Den transatlantiska strategiska hemvisten är tydlig i prioriteringarna"; Norge: "Nordiskt försvarspolitiskt samarbete hör inte till huvudpunkterna i styrdokumentet men förekommer i positiva ordalag"; Finland: "I redogörelsen konstaterar regeringen att det även framledes finns starka skäl att överväga ett NATO-medlemskap för Finland"; "Betydelsen av nordiskt försvarspolitiskt samarbete finns med i vitboken även om det inte är en huvudfråga/.../ den svenska försvarsberedningens solidaritetsförklaring berörs inte".

KÄLLOR

Böcker och artiklar

BBC, "Profile: Anders Fogh Rasmussen", www.news.bbc.co.uk [2009-12-16].

Bell, Robert G; "NATO's transformation scorecard", www.nato.int [2009-12-17].

Bet-El, Ilana; (2009) "NATO at Sixty", *Re-launching NATO, or just re-branding it?*, SDA (2009a).

Binnendijk, Hans; Cordero, Gina; (2008), "Transforming NATO An NDU Anthology", National Defence University (NDU)".

Boniface, Pascal; (2009) "NATO and the Muslim World", *Re-launching NATO, or just re-branding it?*, SDA (2009a).

Buckley, Edgar; (2009) "An unbalanced partnership", *Re-launching NATO, or just re-branding it?*, SDA (2009a).

Butcher, Martin; "The NATO Monitor". www.natomonitor.blogspot.com [2009-09-15].

CSIS (2007), "North-Atlantic Treaty Organization – The Coming Bucharest Summit", Center for Strategic and International Studies (CSIS).

CRS (2009), "NATO's 60th Anniversary Summit", 7-5700, R40454. Congressional Research Service (CRS).

Cornish, Paul (2004) "NATO: The Practice and Politics of Transformation", INTERNATIONAL AFFAIRS, vol. 80, no. 1, January 2004, p. 63-74.

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

Defense News [2009-11-09].

De La Grange, Arnaud ; 'La France amorce un "mouvement" vers l'Otan', Le Figaro, 2007-09-26.

De Néve, Alain, Parrein, Pieter-Jan; (2009) "NATO, the EU and the New US Administration", i *Re-launching NATO, or just re-branding it?*, SDA (2009a).

Dempsey, Judy; New York Times, "A reformer in the NATO hen house", www.nytimes.com, 2009-10-18.

Die Bundesregierung, "Franco-German Brigade to be stationed in France", 2009-02-07. Tillgänglig online: www.bundesregierung.de [2009-12-03].

Die Welt online Croll, Hannelore; "NATO door remains closed for Georgia and Ukraine", 2008-12-03. Tillgänglig online: www.welt.de [2009-09-15].

Espen Barth Eide tal, "Collective defence in today's security environment", [2009-10-16].

Forsberg, A; (2007) "Butter arbetsmyra tar över efter Blair" i Epok [2007-06-27].

Försvarsberedningen, "Säkerhet i samverkan" Ds 2007:46.

Gaspers, Jan; (2008), "France's Rapprochement with NATO: Paving the Way for an EU Caucus?", ISIS Europe, European Security Review nummer 40.

Ghez, Jeremy; Larrabee, F. Stephen; (2009), "France and NATO", Survival, Volume 51, Number 2, 2009, s. 77-90

Giambastiani, Edmund P. Forbes, Ian; "A New Day for NATO : The Allied Command Transformation (ACT)" NATO'S NATIONS AND PARTNERS FOR PEACE, vol. 50, no. 2, 2005, p. 38-42.

Hagström Frisell, Eva och Utterström, Anna (2008); *Från ESFP till GSFP - Säkerhet och försvar i Lissabonfördraget*, FOI-R--2588—SE, Stockholm, FOI 2008.

Hale, Julian (2009) "Analyst: NATO Needs To Factor Economy Into Strategic Concept", DefenseNews 13 juli 2009. Tillgänglig online: www.defensenews.com [2009-09-23].

Hamilton, Daniel S., ed. (2004) "Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century". Washington: Centre for Transatlantic Relations, 2004.

Hamilton, Daniel, et al (2009) *“Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century”*, The Washington NATO Project, Atlantic Council of the United States, Center for Strategic and International Studies, Center for Technology and National Security Policy, NDU, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS, February 2009.

Headquarters Project Office, *“New NATO HQ - briefing for Industry Oct 2009”*, NATO 2009.

House of Commons, Defence Committee, *“Russia: a new confrontation?”*, Tenth Report of Session 2008-09, HC276. Tillgänglig online: www.publications.parliament.uk [2009-06-30].

Howorth, Jolyon; (2009) *“NATO’s core purpose”* i SDA (2009a), *Re-launching NATO, or just re-branding it?*.

Hynek, Nik; Stritecky, Vit; (2009) *“Factors shaping the future of NATO-ESDP relations”* i SDA (2009a), *Re-launching NATO, or just re-branding it?*.

ISIS Europe (2009), *“A Citizens Declaration of Alliance Security”*. Tillgänglig online: www.isis-europe.org [2009-08-19].

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

Jane’s Defence Weekly, *“NATO expansion: The Newcomers”*, 2003-10-15.

Jane’s Defence Weekly, *“NATO to provide air defence for Baltics, Slovenia”*, 2004-02-27.

Jane’s Defence Weekly, *“Interview Lieutenant General David Bill UK Permanent Military Representative to NATO and the EU”*, 2009-06-16.

Jane’s Defence Weekly, *“Sweden and Finland could fly NATO air defence missions”* [2009-06-11].

Jones, James (2005), *“NATO Transformation and Challenges”*, RUSI JOURNAL, vol. 150, no. 2, April 2005, p. 14-18.

Joyce, Mark (2005), *“NATO’s Return to Politics”*, RUSI JOURNAL, vol. 150, no. 3, June 2005, p. 10-14.

Kamp, Karl-Heinz (2009), "*The Way to NATO's New Strategic Concept*", NATO Research Paper nr 46 juni 2009, NATO:s försvarshögskola i Rom.

Kempin, Ronja (2008), "*Could France Bring NATO and the EU Closer Together?*", SWP Comments, German Institute for International and Security Affairs.

"*Key Element of NATO Transformation: The NATO Response Force (NRF)*" NATO'S NATIONS AND PARTNERS FOR PEACE, vol. 50, no. 2, 2005, p. 44-49.

Kongressförhör, General Craddock i kongressförhör för Senate Armed Service Committee och the House of Representative Armed Service Committee 2009-03-24.

Kongressförhör, Daniel Hamilton i kongressförhör, Senate Foreign Relations Committee, 2009-05-06.

Korski, Daniel (2009a), "*Keeping in Shape at 60*", NATO Review. Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-22].

Korski, Daniel (2009b), "NATO's 'Whack-a-mole' World" i SDA (2009a), *Re-launching NATO, or just re-branding it?*.

Kujat, Harald (2004), "*The Only Way to Predict the Future is to Have the Power to Shape the Future: Transforming the Alliance*". NATO'S NATIONS AND PARTNERS FOR PEACE, vol. 49, no. 4, 2004, p. 40-49.

Larsson, Robert; (2008), "*Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*", FOI-R--2563--SE, FOI 2008.

Leonard, Mark; Popescu, Nicu; (2007), "*A Power Audit of EU-Russia Relations*" European Council on Foreign Relation.

Lindström, Madelene (2009), "*En kontinent förenas - säkerhetspolitiska konsekvenser av EU:s utvidgning: dåtid, nutid, framtid*", FOI-R—2826--SE, FOI 2009.

Lindström, Madelene; Winnerstig, Mike; (2009), "*EU och NATO som framtida strategiska aktörer - den sista frusna konflikten?*", FOI-R—2763--SE, FOI 2009.

Lindvall, Fredrik; (2009), "*Ett nytt och större missilförsvar med annan kapacitet*", FOI Memo 2916, FOI 2009.

Lissabonfördraget, konsoliderad version. SIEPS.

Lukyanov, Fyodor (2009) "NATO and a new security agreement" i SDA (2009a) *Re-launching NATO, or just re-branding it?*.

Military Balance 2009, International Institute of Strategic Studies (IISS).

Mulvany, Liliana (2009), "*2010 NATO Strategic Concept - Will Europe become a more reliable and capable ally?*", The Henry Jackson Society, Project for Democratic Geopolitics. Tillgänglig online: www.henryjacksonsociety.org [2009-09-15].

Nationalencyklopedin, "*transformera*". Tillgänglig online: www.ne.se [2009-04-03].

NATO, "*Afghanistan and NATO: The Way Forward*", NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, 2009-09-28.

NATO, "ACT". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-12-17].

NATO, "*Bucharest Summit Declaration*", 2008-04-03.

NATO, "*Change of command at Allied Command Transformation*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-15].

NATO, "*Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-12-17].

NATO, "*Enhancing security and extending stability through NATO enlargement*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-15].

NATO, "*NATO enlargement*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-12-17].

NATO, "*NATO Military Committee concludes two days meetings in Brussels*", NATO IMS News Release, [2009-05-07].

NATO, "*NATO's relations with Contact Countries*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-12-17].

NATO, "*NATO Secretary General goes to air policing base in Lithuania*" [2009-10-09].

NATO, "*NATO Strategic Concept Seminars*" Annex to SG(2009)0797, öppen information från NATO:s generalsekreterare till de permanenta representationerna.

NATO, "*Faktablad om NATO:s luftförsvar*". Tillgängligt online: www.nato.int [2009-10-19].

NATO, "*Improving NATO's capabilities*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-10-28].

NATO, "*International Security Assistance Force (ISAF): Facts and Figures*". Tillgänglig online: www.nato.int

NATO, "*Missile Defence*". Tillgänglig online: www.nato.int [hämtad 2009-10-28].

NATO, IMS News Release "*NATO Military Committee concludes two days meetings in Brussels*", NATO IMS News Release, [2009-05-07].

NATO, "*NATO ALTBMD Programme Office*". Tillgänglig online: www.tmd.nato.int [2009-10-28].

NATO, "*NATO enlargement*". Tillgänglig online: <http://www.nato.int> [2009-09-17].

NATO, "*NATO Summit: The New Strategic Concept Fact Sheet*", THE WHITE HOUSE Office of the Press Secretary, 1999-04-24.

NATO, "*Previous Secretary Generals of NATO*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-10-19].

NATO Review (2009), "*NATO at 60 – Deep roots, new branches*". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-10-27].

NATO, "*Remarks by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Change of Command ceremony at Allied Command Transformation*". Tillgänglig online: www.nato.int [09-09-2009].

NATO Review Summer 2007 (Pop, Adrian;) "*NATO and the European Union: Cooperation and security*".

NATO, "*Security Cooperation with the Mediterranean region and the broader Middle East*". Tillgänglig online: <http://www.nato.int> [2009-10-27].

NATO, "Strategic Concept". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-17].

NATO, "Supreme Allied Commander Europe" (SACEUR). Tillgänglig online: www.nato.int [2009-12-17].

NATO, "The Alliance's Strategic Concept" (24 april 1999). Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-17].

NATO, "The NATO Secretary General". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-10-19].

NATO, "The Partnership for Peace". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-10-28].

NATO, "Western Balkan countries discuss NATO's new Strategic Concept" (4 september 2009). Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-17].

New York Times, "Briton Is Front-Runner for EU Foreign Policy Job", publicerad 6 november 2009. Tillgänglig online: www.nytimes.com [2009-11-10].

New York Times, "NATO retreats from establishment of rapid-reaction force" [2007-09-20].

New York Times, "In Afghanistan Assessment, a Catalyst for Obama" [2009-09-21].

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

Pengelly, Rupert (2004) "NATO's Transformation: Moving from Uselessness to Useability" INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW, vol. 37, January 2004, s. 34-39.

Petersen, Jan, "NATO at 60 – NATO's New Strategic Concept: A Parliamentary View". Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-22].

Radio Free Europe/Radio Liberty, "NATO Chief Seeks Defense Plan For Allies Near Russia", [2008-10-06].

Regehr, Ernie (2009), "Rethinking NATO's strategic concept: building on the emerging nuclear abolition imperative", Ploughshares Monitor.

Reuters, "NATO divided on Ukraine, Georgia entry bids", 2008-03-06.

Roosevelt, Ann (2009), "NATO Military Leaders Need Clarity From New Strategic Concept, General Says" Defense Daily Vol 243, issue 5 [2009-08-07].

Rysslands röst; "En ny start i relationen mellan Ryssland och NATO" [2009-10-01].

Rysslands röst; "Meningskiljaktigheterna inom NATO bör inte hindra samarbetet med Ryssland" publicerat 2009-09-29. Tillgänglig online: www.ruvr.ru [2009-10-12].

Rysslands röst, "Varför strävar inte Ryssland till NATO?" publicerad 2009-07-30. Tillgänglig online: www.ruvr.ru [2009-10-12].

Rysslands röst; "Även Ryssland kommer att delta i NATO:s debatter" publicerad 2009-07-07. Tillgänglig online: www.ruvr.ru [2009-10-12].

Rühle, Michael; (2009), "NATO at Sixty: A Moment of Truth" [2009-03-17].

Rühle, Michael; (1999), "The agent of change". The German Times Online.

SDA (2009a); "Re-launching NATO, or just re-branding it?", SDA Discussion Paper, Security and Defence Agenda.

SDA (2009b); "A Full and Urgent Agenda for NATO in the 21st Century – An evening debate with Ivo Daalder", SDA Discussion Paper, Security and Defence Agenda.

SDA (2009c); "Can NATO's solidarity crisis be fixed? Results and Recommendations of the New Horizons Study", SDA Discussion Paper, Security and Defence Agenda.

Smith, Julianne (ed.) (2006), "Transforming NATO (...again). A Primer for the NATO Summit in Riga 2006", Center for Strategic and International Studies (CSIS), www.csis.org [2009-08-19].

Stars and Stripes, "French general to take key NATO position", [2009-09-07].

Stoltenberg (2009) "Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk", www.regjeringen.no [2009-08-18]

Sundberg, Anna; (2006), "Brittisk strategisk kultur, Konstant eller föränderlig?" FOI Memo 1801, Stockholm, FOI 2006.

Sundberg, Anna; (2008), ”Ett franskt maktskifte med konsekvenser? Fransk utrikes- och säkerhetspolitik under Nicolas Sarkozy”. FOI-R--2590—SE, Stockholm, FOI 2008.

Tal, Espen Barth Eide, ”Collective defence in today's security environment”, www.regjeringen.no [2009-10-16].

Tal, ”Monthly press conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen”, 2 September 2009. Tillgänglig online: www.nato.int [2009-09-04].

Tham-Lindell, Magdalena; (2006), ”NATO:s framtidsfrågor och utvecklingen av partnerskapen”. FOI Memo 1674, Stockholm FOI 2006.

Tham-Lindell, Magdalena; Zetterlund, Kristina; (2008), ”The Future Direction of NATO”, FOI-R—2491--SE, Stockholm FOI 2008.

Times; ”NATO: Soldiering On”, [2009-03-19].

Tyska försvarsdepartementet, ”Ten points for a NATO Strategic Concept”. Tillgänglig online: www.bmvg.dep [2009-09-15].

United Press International, ”USN needs Hawkeye for anti-missile defense” United Press International [2009-06-09].

Uppsala Nya Tidning, ”NATO till Obama: Vi stannar”, publicerat 2009-09-29. Tillgänglig online: www2.unt.se [2009-10-12].

US Department of Defence, American Forces Press Service; ”Obama Nominates Stavridis to Head NATO, U.S. European Commands”. Washington, [12-05-2009].

Utskrift av uttalanden vid seminariet ”The War in the Caucasus: An Initial Assessment”, American Enterprise Institute [2008-08-13].

Utrikesbloggen, Albon, Bengt ”Bush får inte igenom sin vilja på toppmötet”, 31 mars 2008. Tillgänglig online: www.utrikesbloggen.se [2009-09-15].

Uwe Benecke (2007), ”Reconsidering NATO's Decision Making Process”, U.S. Army War College.

Voice of America, ”Russian Defense Minister: Moscow Wants No Further NATO Expansion”. Tillgänglig online: www.voanews.com [2009-09-15].

Voice of America (Bryant, Lisa); "NATO Marks Its Anniversary To Welcome France Back to Organization". Tillgänglig online: www1.voanews.com [2009-03-29].

Valasek, Tomas (2007); "The roadmap to better EU-NATO relations". Tillgänglig online: www.cer.org.uk [2009-12-17].

Van Herpen, Marcel; (2009). "France and NATO or How to Build a European Defence (ARI)". Tillgänglig online: www.realinstitutoelcano.org [2009-12-17].

Wallin, Lars (2002), "NATO-utvidgningen i Östersjöområdet – Möjliga konsekvenser för Sverige". Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift (KKrVAHT) nr 2.

Washington post (2008), "Danish Prime Minister Visits Bush Ranch, Pushes for Global Pact on Climate Change", Abramowitz, Michael; Mufson, Steven; söndag den 2 mars 2008. Tillgänglig online: www.washingtonpost.com [2009-12-16].

White House (2009), utskrift från presidenterna Obamas och Medvedevs presskonferens 6 juli 2009 (www.whitehouse.gov).

Winnerstig, Mike; (2006), "NATO: trender och utvecklingstendenser 2005-2025", FOI Memo 1579, Stockholm FOI 2006.

Wittmann; Klaus; (2009), "Towards a new Strategic Concept for NATO", Rom, NATO Defense College.

Zettermark, Hans (2000), "NATO:s utvidgning och europeisk säkerhet" i Inblick Östeuropa nr 4. Tillgänglig online: www.inblick.org [2009-09-15].

Åhman, Teresa (2009), "Nato-debatten i Finland. Mellan säkerhet, inflytande och identitet", FOI-R—2719--SE, Stockholm FOI 2009.

Intervjuer

Intervju, Bryssel 10-11 juli 2009 (källa 1-9).

Intervju, Washington DC, november 2009 (källa 10).

Intervju, Bryssel, december 2008 (källa 11).

Intervju, Bryssel mars-april 2009 (källa 12).

Konferenser

“NATO Before the Jubilee Summit – Does the Alliance need a New Strategic Concept?” Krakow, Polen den 19-20 februari 2009.

“The Shadow NATO Summit: Options for NATO – Pressing the Re-Set button on the Strategic Concept” Bryssel, Belgien den 31 mars-1april 2009 samt tillhörande rapport *“The Shadow NATO Summit Report - Options and Strategies for NATO: Pressing the Re-Set Button on the Strategic Concept“*.

Övrigt

Återrapportering från den svenska NATO-delegationen

E-post korrespondens svenska NATO-delegationen [2009-12-11]