



CARL LAGERSTRÖM

Analys av riktlinjerna gällande krishantering i Natos nya strategiska koncept



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.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3229--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
September 2011

Försvarsanalys

Carl Lagerström

Analys av riktlinjerna gällande krishantering i Natos nya strategiska koncept

Omslagsbild: Svensk soldat i Afghanistan under Operation Wahadat i april, 2011 och Natos försvarsministersmöte i Bryssel, 8 juni 2011.
Försvarsmakten och Nato.

Titel	Analys av riktlinjerna gällande krishantering i Natos nya strategiska koncept
Title	Analysis of the guidelines concerning crisis management in NATO:s new strategic concept
Rapportnr/Report no	FOI-R--3229--SE
Rapporttyp/Report Type	Underlagsrapport/Base Data Report
Månad/Month	September
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	50 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Projektnr/Project no	A12003
Godkänd av/Approved by	Johannes Malminen
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Division for Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Natos arbete med att framställa ett nytt strategiskt koncept inleddes i september 2009 då den av Anders Fogh Rasmussen utsedda expertgruppen påbörjade sitt arbete. Tanken bakom expertgruppen var att den skulle göra förarbetet inför antagandet av alliansens nya strategiska koncept. Tyngdpunkten i det som blev Albright-rapporten låg på att Nato måste transformera sina styrkor och förmågor för att bättre kunna möta nya hot samt de utmaningar Nato ställs inför vid omfattande krishanteringsinsatser. Rapporten uppmärksammade även behovet av nära samarbeten med partnerländer och andra organisationer, främst FN och EU.

Natos nya strategiska koncept, som antogs 19 november 2010, ska vara vägledande för organisationen under det närmsta decenniet. Det nya strategiska konceptet följer i de flesta frågor i stort samma mönster som Albright-rapporten. Tyngdpunkten vad avser krishantering ligger på fördjupning och utvidgning av partnerskapen, multinationell förmågeutveckling samt transformering av Natos militära styrkor.

För Sverige är det främst de utökade möjligheterna för partnerländer att genomföra konsultationer under artikel 4 i Nato-stadgan, multinationell förmågeutveckling, samt ökad insyn och delaktighet i Natos beslutsprocess som är av störst intresse.

Nyckelord: *Nato, krishantering, förmågeutveckling, SC2010, EU, FN, partnerskap, reform, transformation, comprehensive approach.*

Summary

NATO's effort to produce a new strategic concept was launched in September 2009 when the group of experts, appointed by Anders Fogh Rasmussen, began their work. The idea behind the group of experts was that they would do the preparatory work before adopting the Alliance's new strategic concept. The focus of the so-called Albright-report was that NATO must transform their forces and capabilities to better meet the "new threats" and challenges that NATO faces in comprehensive crisis management operations. The report also highlighted the need for close collaboration with partners and other organizations, primarily the UN and the EU.

NATO's new strategic concept, adopted November 19, 2010, will provide guidance for NATO during the next decade. The new strategic concept follows the Albright report closely. In regard to crisis management emphasis is placed on deepening and widening of the different partnerships, multi-national capability development and the transformation of NATO's military forces.

For Sweden, the most important issues in the new strategic concepts are the expanded opportunities for partner countries to conduct consultations under Article 4 of the NATO charter, multi-national capability development, and greater transparency and participation in NATO decision-making.

Keywords: *NATO, crisis management, capability development, SC2010, EU, UN, partnership, reform, transformation, comprehensive approach.*

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar.....	7
1.2	Tillvägagångssätt och material.....	7
2	Albrights vision – expertgruppens intentioner avseende krishantering	9
2.1	Nato mot år 2020.....	10
2.2	Krishantering som en av Natos kärnuppgifter	11
2.3	Partnerskap	12
2.3.1	EU – unik och viktig partner till Nato	13
2.3.2	FN – central aktör inom internationell säkerhet	13
2.3.3	OSSE – experter på soft security.....	14
2.3.4	Partnerskap med länder i Europa och f.d. Sovjetunionen	14
2.3.5	Partnerskap med länder i Mellanöstern och Medelhavet.....	15
2.3.6	Kontaktländer	15
2.4	Resurser för krishantering	16
2.5	Krishanteringsoperationer	18
2.6	Sammanfattning av Albright-gruppens vision.....	19
3	Riktlinjer som påverkar Natos krishantering i SC2010	21
3.1	Kärnuppgifter och principer	21
3.2	Säkerhet genom krishantering	22
3.3	Främja internationell säkerhet genom samarbete.....	23
3.3.1	Samarbete med partnerländer och organisationer	24
3.4	Reform och transformering.....	25
3.4.1	Reformarbete	26
3.4.2	Växande behov för multinationell förmågeutveckling.....	27
3.5	Reflektioner på riktlinjerna i SC2010.....	28
4	Implementering och konsekvenser av SC2010	30

4.1	Natos samarbete med andra aktörer och partners efter SC2010	30
4.1.1	En mer effektiv och flexibel partnerskapspolicy	30
4.1.2	Uppdaterat politisk-militärt ramverk för partners medverkan i Nato-ledda operationer	33
4.1.3	Komplettering av Comprehensive Approach Action Plan	34
4.1.4	FN	36
4.1.5	EU	36
4.1.6	Partnerländer	38
4.1.7	Kontaktländer	38
4.2	Reformer, transformering och multinationell förmågeutveckling	39
4.3	Vilka konsekvenser får SC2010 för Sverige?	40
4.4	Reflektioner angående implementering och konsekvenser av SC2010	41
5	Sammanfattande slutsatser	43
	Förkortningar	47
	Källförteckning	49

1 Inledning

Natos nya strategiska koncept¹ (SC2010) öppnar upp för en rad förändringar inom alliansens krishanteringsförmåga. I SC2010 uttrycker Nato bl.a. en ambition att upprätta en civil krishanteringsförmåga inom alliansen och att bredda och intensifiera de politiska konsultationerna med partnerländerna. Men vad innebär de nya riktlinjerna inom för Natos krishantering och vilka konsekvenser kan de tänkas medföra för Sverige?

Sverige är en partner till Nato inom ramen för *Partnership for Peace* (PfP) och *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC). Genom de Nato-ledda insatserna *Stabilisation Force* (SFOR), *Kosovo Force* (KFOR) samt *International Security Assistance Force* (ISAF), har Sverige visat att man är en trogen partner till Nato med långsiktiga engagemang på Balkan och i Afghanistan, och nu även med deltagandet i den Nato-ledda *Operation Unified Protector* (OUP) i Libyen. För svensk del är det viktigt att ha en uppfattning om hur förändringar kopplade till implementeringen av Natos nya strategiska koncept kan komma att påverka Natos krishanteringsoperationer. Det är även viktigt att ha en uppfattning om hur detta påverkar Sveriges roll både som truppbidragare till alliansens krishanteringsoperationer och som partner inom ramen för PfP/EAPC, då detta påverkar direkt vårt deltagande i internationella krishanteringsinsatser.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att analysera de nya riktlinjerna i SC2010 avseende krishantering och hur Natos utveckling som krishanteringsaktör påverkar Sverige inom detta område. Studiens två huvudfrågeställningar är: Hur kommer Natos samarbete med andra aktörer inom krishantering att utvecklas i ljuset av alliansens nya strategiska koncept? Och: Vad får SC2010 för konsekvenser för Sverige som partnerland och truppbidragare?

1.2 Tillvägagångssätt och material

Denna studie genomförs i tre led där det första ledet syftar till att beskriva de slutsatser och rekommendationer som Albright-gruppen presenterade i sin rapport, den s.k. Albright-rapporten². Vad hade Albright-gruppen för vision

¹ Nato (2010), *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon - Active Engagement, Modern Defence*.

² Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*.

avseende Nato som krishanteringsaktör? Rapporten utgör förarbetet och syftade till att vara vägledande i arbetet med att framställa SC2010.

Det andra ledet beskriver och analyserar de riktlinjerna avseende krishantering i SC2010. Hur förhåller sig dessa till de rekommendationer som lämnas i Albright-rapporten?

Slutligen, det tredje ledet identifierar de förslag som redan implementerats och de som är planerade. I detta led analyseras möjliga konsekvenser detta kan få för Natos krishanteringsförmåga och Sveriges relation till Nato avseende krishantering.

Materialet som har använts för denna studie är i första och andra ledet uteslutande Albright-rapporten och SC2010. I det tredje ledet har främst officiella Nato-dokument, mötesprotokoll från Nato-möten, information av mer allmän karaktär från Natos webbsida, samt rapporter (från FOI, andra forskningsinstitutioner, tankesmedjor mm) och debattartiklar använts.

2 Albrights vision – expertgruppens intentioner avseende krishantering

Vid Nato-mötet i Strasbourg/Kehl i april 2009 blev det beslutat att Natos då nyligen utsedda generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen skulle sammankalla en grupp kvalificerade experter för att göra förarbetet inför antagandet av alliansens nya strategiska koncept. Gruppen utgjordes av 12 experter och leddes av den tidigare amerikanska utrikesministern Madeleine Albright.³ Expertgruppens arbete, som påbörjades i september 2009, resulterade i Albright-rapporten som publicerades i maj 2010. I rapporten redogjorde expertgruppen för en rad olika analyser och rekommendationer. Dessa var tänkta att vägleda Rasmussen i arbetet med att framställa Natos nya strategiska koncept som presenterades för Natos regerings- och statschefer vid mötet i Lissabon i november 2010.

Albright-rapporten beskrev Nato som en mycket betydelsefull källa till stabilitet och säkerhet i en osäker och oförutsägbar värld. Natos tidigare framgångar gav dock inga garantier för framtiden. Enligt expertgruppen låg Natos utmaning i att vara förberedd för framtida hot och faror som kommer att ställa höga krav på förmågan att genomföra komplexa operationer (t.ex. insatserna i Afghanistan och Libyen), effektiv organisation, handlingskraftighet och mångsidighet hos alliansens styrkor. Albright-rapporten pekade främst ut händelserna 11 september 2001 som avgörande för Natos förändrade förutsättningar sedan det förra strategiska konceptet antogs 1999. Albright-rapporten menade att attackerna mot USA demonstrerade det dödliga samspelet mellan teknologi och terrorism samt ledde till att Nato blev engagerad i operationer långt ifrån alliansens territorium. Attackerna visade även på vikten av att möta de nya, okonventionella säkerhetshoten som t.ex. terrorism, cyberattacker, sabotage mot energiförsörjningen, störandet av marina handelsvägar samt spridningen av massförstörelsevapen. Expertgruppen menade att ett effektivt försvar mot dessa hot ofta kan sökas långt utanför alliansens territorium.

³ Expertgruppen utgjordes av ordförande Madeleine Albright (USA), vice ordförande Jeroen van der Veer (Nederländerna), Giancarlo Aragona (Italien), Marie Gervais-Vidricaire (Kanada), Geoff Hoon (Storbritannien), Ümit Pamir (Turkiet), Fernando Perpiñá-Robert Peyra (Spanien), Hans-Friedrich von Ploetz (Tyskland), Bruno Racine (Frankrike), Adam Daniel Rotfeld (Polen), Aivis Ronis (Lettland) samt Yannis-Alexis Zepos (Grekland).

2.1 Nato mot år 2020

Expertgruppens vision för Nato 2020 var en allians där artikel 5 i Nato-stadgan fortfarande utgör kärnan för dess verksamhet.⁴ Enligt Albright-rapporten kommer risken för ett militärt anfall över Natos gränser, förutsatt att alliansen bibehåller sin vaksamhet och förmåga, vara liten. När det gäller okonventionella hot kan dessa dock uppstå långt ifrån Natos territorium men ändå påverka medlemmarnas säkerhet hemma. Attacker av mer okonventionellt slag behöver inte vara av den omfattningen att den utlöser en artikel 5-aktion.

Albright-rapporten uttryckte ett behov av att de möjligheter som finns till konsultationer mellan medlemmarna under artikel 4 i Nato-stadgan ska användas mer regelbundet och på ett mer kreativt sätt.⁵ Konsultationerna under artikel 4 är inte begränsade till hot som rör artikel 5, utan bör användas för att både förebygga och hantera förestående eller uppkomna kriser. Expertgruppen poängterade att dessa konsultationer ger allierade möjlighet att dela information, främja samsyn inom alliansen och underlättar för framgångsrika insatser vare sig det gäller diplomatiska-, förebyggande- eller tvångsåtgärder.

Nato kommer enligt Albright-rapporten, i framtiden att behöva förtydliga och fördjupa sin relation med viktiga partners, samt etablera nya partnerskap med lämpliga stater. Expertgruppen bakom Albright-rapporten menade att Nato i mindre utsträckning kommer att kunna operera självt i framtiden och att det därför kommer att ställas högre krav på samarbete mellan Nato och dess partners. Väl fungerande partnerskap kommer även att vara viktiga för att vidta en *comprehensive approach*⁶ till komplexa säkerhetsproblem, som t.ex. omfattande krishanteringsoperationer. I en *comprehensive approach* som innefattar både militära och civila inslag måste Nato i framtiden ha förmågan att inta olika roller vid olika situationer. Alliansen bör dels kunna fungera som huvudman i en samlad insats med militära och civila insatser, men också som en källa till

⁴ Se Nato (1949), *The North Atlantic Treaty*, artikel 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”.

⁵ Se Nato (1949), *The North Atlantic Treaty*, artikel 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”.

⁶ *Comprehensive approach* inom krishantering avser en allomfattande insats, dvs. en lämplig blandning av samordnade civila och militära insatser. För mer info om *comprehensive approach* se t.ex. Derblom Markus, Egnell Robert, Hull Cecilia, Nilsson Claes (2009), *Comprehensive approach i fredsfrämjande insatser – Den allomfattande insatsens beståndsdelar*, FOI Användarrapport FOI-R--2804--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

specialiserat stöd eller i någon annan kompletterande roll om insatsen kräver detta.

I framtiden kommer en delvis ny och förändrad hotbild, inte bara mot Nato, utan mot det stora flertalet av världens stater att växa fram. Om Nato då ska ha kapaciteten att skydda det egna territoriet, genomföra krävande operationer på stort avstånd, bidra till en säkrare omvärld och reagera på oförutsägbara hot när och om det behövs, behöver Natos styrkor fortlöpande transformeras för att bli än mer flexibla och mångsidiga. Albright-rapporten bedömde att alliansen bör implementera långtgående reformer som syftar till att göra Nato smidigare, kostnadseffektivare samt skapa bättre möjligheter att kunna fatta rätt beslut vid rätt tillfällen.⁷

2.2 Krishantering som en av Natos kärnuppgifter

Kollektivt självförsvar genom artikel 5 i Nato-stadgan är alltså Natos primära uppgift, vilket Albright-rapporten även betonade. Flera olika aspekter av alliansens krishanteringsförmåga utmålas dock som framtida kärnuppgifter för Nato, främst genom samarbete med andra organisationer och institutioner samt genom säkerhetskonsultationer inom alliansen men även med dess partnerländer.

Expertgruppen bakom Albright-rapporten jämförde Natos intresse för en bred säkerhet i euro-atlantiska regionen med en husägares intresse för säkerheten i sitt bostadsområde. Nato utgör en viktig del av den euro-atlantiska säkerheten. Trots Natos stora roll för säkerheten inom det egna territoriet och dess närområde kan alliansen inte verka isolerat från andra organisationer. Enligt Albright-rapporten är samarbete med andra organisationer, institutioner och stater vitalt om Nato på ett effektivt sätt ska kunna agera som krishanteringsaktör. Ett tydligt exempel på vikten av samarbete är insatserna på Balkan där Nato samarbetar med Europeiska Unionen (EU), Förenta Nationerna (FN) samt Organisationen för säkerhet och samverkan i Europa (OSSE).

Ett viktigt inslag i strävan att bli en mer effektiv krishanteringsaktör är att förbättra forumet för transatlantiska konsultationer. Nato borde enligt Albright-rapporten, genom artikel 4 i Nato-stadgan, fungera som ett transatlantiskt forum för konsultationer och krishantering över hela spektrat av frågor som rör alliansens medlemmar. Artikel 4 har en viktig funktion att fylla då säkerhetshoten mot alliansen och dess medlemmar har breddats och blivit mer komplexa.

⁷ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 8-12.

Även Natos utvidgning med 12 central- och östeuropeiska stater⁸ sedan Berlinmurens fall 1989 har ökat behovet av politiska konsultationer inom alliansen, eftersom flera länder nu måste samsas och skilda agendor och olika säkerhetsperspektiv jämkas. Albright-rapporten beskrev artikel 4 som en vital mekanism för att ha möjlighet att identifiera områden av gemensamt intresse, besluta om lämpliga aktioner vid uppkomna kriser och hot, samt att samordna dessa aktioner med partnerorganisationer och stater. Rapporten betonade även att artikel 4 är en viktig del av förmågan att identifiera och bedöma uppkomna hot, samt att kunna genomföra krishanteringsoperationer inom och utanför alliansens territorium.⁹

2.3 Partnerskap

Albright-rapporten beskrev Natos första ansatser till partnerskap som först och främst tänkta att fungera som ”inskolning” för blivande alliansmedlemmar. Med tiden kompletterades det förhållningssättet mot partnerländerna till att mera fokusera på att de kunde tillföra viktiga förmågor vid operationer i t.ex. Bosnien, Kosovo och Afghanistan.

Expertgruppen bakom Albright-rapporten bedömde att Natos olika partnerskap kommer att bli vitala för att alliansen ska kunna uppnå viktiga mål i framtiden. Detta på grund av den breda uppsättningen säkerhetshot som stater ställs inför, samt komplexiteten av åtgärder som behövs vid krishanteringsoperationer. Produktiva partnerskap med andra stater och organisationer är inte bara en förutsättning för en *comprehensive approach* vid krishanteringsoperationer, utan bidrar även till att Nato kan vara mer vaksamt, bättre förberett och smartare i sin verksamhet. Att öka omfattningen av, samt bättre förvalta dessa partnerskap är enligt Albright-rapporten av sådan vikt att det bör formuleras som Natos fjärde kärnuppgift.

För att stärka relationerna med partnerländerna och organisationer rekommenderade Albright-rapporten att Nato bör uppdatera eller skapa nya partnerskapsavtal, öppna upp fler av alliansens aktiviteter för partnerländer, erbjuda mer individualiserade partnerskap, samt öka inflytandet för partnerländerna.

⁸ Dessa stater är Albanien (2009), Bulgarien (2004), Estland (2004), Kroatien (2009), Lettland (2004), Litauen (2004), Polen (1999), Rumänien (2004), Slovakien (2004), Slovenien (2004), Tjeckien (1999) och Ungern (1999). Det enade Tyskland gick med 1990 men är inte medräknat i denna uppräknning då dåvarande Västtyskland blev medlem i Nato 1955.

⁹ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 19-21.

2.3.1 EU – unik och viktig partner till Nato

Expertgruppen ansåg att EU är en unik och viktig partner till Nato. Dessa två organisationer har ett speciellt förhållande då de i stor utsträckning har gemensamma medlemmar. EU och Nato har utarbetade mekanismer för samarbete, men trots detta finns det mycket utrymme för förbättringar. Albright-rapporten framhävde att ett mer utvecklat samarbete mellan Nato och EU kan vara framgångsrikt när det gäller icke-konventionella hot såsom terrorism, cyberattacker och hot mot energiförsörjningen. Logiken bakom detta är att EU bedöms ha tillgång till förmågor som är mer relevanta än Natos när det gäller att bekämpa icke-militära aspekter av dessa okonventionella hot. Dock rekommenderade Albright-rapporten ledarna inom Nato, att inte enbart kategorisera hot och ansvarsområden som ”icke-militära” eller ”militära”. Många situationer kan komma att kräva en respons med både tvingande och icke-tvingande element, vilket innebär att Nato, EU och andra aktörer bör fokusera på förmågor som bidrar mest till en lösning på situationen. I rapporten stod det vidare att Nato bör komma överens med EU om en plan för att regelbundet delta i möten, bättre kommunikation mellan respektive organisations militära ledningar samt mer koordination när det gäller krishantering, hotbedömningar och delande av tillgångar. Albright-rapporten betonade att fullständig komplementaritet endast är möjlig om Nato-medlemmar som inte är medlemmar i EU och EU-medlemmar som inte är medlemmar i Nato ges samma möjlighet till insyn och delaktighet när gemensamma Nato-EU-aktiviteter genomförs. Rapporten betonade även att relationen mellan EU och Nato är så betydande att de två organisationernas ledare bör göra allt som står i deras makt för att förhindra motsättningar från att störa samarbetet dem emellan.¹⁰

2.3.2 FN – central aktör inom internationell säkerhet

Nato har enligt expertgruppen en central relation till FN då båda organisationerna har internationell säkerhet och fred högt på sin agenda. Nato har vid flera tillfällen agerat till stöd för att genomföra en resolution av FN:s säkerhetsråd. Ofta har detta stöd bestått av militära styrkor under Nato-befäl som ansvarar för säkerhetsläget i insatsområdet för att möjliggöra för FN att genomföra insatser inom rekonstruktion, utveckling och statsbyggande. Trots att Nato och FN 2008 tecknade ett ramavtal¹¹ som har underlättat vissa aspekter av det praktiska samarbetet, kvarstår ändå vissa problem. FN har vid några tillfällen varit missnöjda med det stöd och den säkerhet som Nato har bistått med. Enligt Albright-rapporten botten kritiken i att koordineringen av insatser har inletts för

¹⁰ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagemen – Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 23-24.

¹¹ Annex to DSG 0714 (2008), *Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation*.

sent (ibland efter insatsen har börjat) och att det vid tillfällena har funnits oklarheter rörande ansvarsfördelningen mellan Nato och FN.

Albright-rapporten rekommenderade Nato att aktivt jobba för att stärka FN:s förmåga att fullfölja sitt ansvar för säkerhet och fred i världen. Nato och FN bör öka den institutionella integreringen genom en *NATO Liaison Office* (samverkanskontor) vid FN, samt att involvera varandra mer vid respektive organisations träning och övningar. Då FN:s civila personal inte kan verka i ett insatsområde om inte en viss nivå av säkerhet finns, behöver rutinerna för gemensam insatsplanering förbättras.¹²

2.3.3 OSSE – experter på soft security

Natos relation med OSSE är mer intim än vad den är med de flesta andra internationella organisationer. Samtliga Nato-medlemmar (förutom Albanien) medverkade i den ursprungliga Helsingforsprocessen¹³ som spelade en betydande roll i att ge substans åt OSSE:s militär-politiska dimension. OSSE hjälper till att bygga demokratiska institutioner, bl.a. i vissa länder som strävar efter, eller kan tänkas vilja sträva efter Natomedlemskap. Detta förstärker Natos önskan att främja politisk stabilitet och god samhällsstyrning i Europa.

Albright-rapporten menade att Nato fullt ut måste använda OSSE:s ”verktyg” för t.ex. träningsresurser och experter inom *soft security*. Dessa är ett viktigt komplement till Natos egna ”verktyg” inom *hard security*.¹⁴

2.3.4 Partnerskap med länder i Europa och f.d. Sovjetunionen

PfP bildades 1994 och utgör tillsammans med EAPC ramverket för Natos partnerskap med länder i Europa och f.d. Sovjetunionen.¹⁵ Albright-rapporten beskrev PfP som en framgång, men påpekar att EAPC inte har använts till sin fulla potential. EAPC är utformad för att underlätta för Nato att hålla samråd med partnerländerna i säkerhetspolitiska frågor. Många deltagare har dock klagat över att diskussionerna vid EAPC är alltför högravande och formella. Albright-

¹² Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 24-25.

¹³ Helsingforsprocessen syftar till en serie internationella konferenser om säkerhet och samarbete som genomfördes första hälften av 1970-talet. Helsingforsprocessen resulterade i den s.k. Helsingforsdeklarationen och ansågs vida vara startskottet för ökade krav på medborgarrätt och frihet inom kalla krigets östblock.

¹⁴ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 25-26.

¹⁵ Deltagande länder i PfP är Armenien, Azerbajdzjan, Bosnien, Finland, Georgien, Irland, Kazakstan, Kirgizistan, Makedonien, Malta, Moldavien, Montenegro, Ryssland, Schweiz, Serbien, Sverige, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Vitryssland samt Österrike.

rapporten rekommenderade Nato att stärka rutinerna och kriskonsultationerna inom EAPC.¹⁶

2.3.5 Partnerskap med länder i Mellanöstern och Medelhavet

Bakgrunden till Natos engagemang i Mellanöstern och Medelhavsområdet (innefattande Nordafrika) är dess strategiskt viktiga läge. Dessa områdens utveckling inom nukleär icke-spridning, terrorism och energisäkerhet kan få stor inverkan på Nato och dess medlemmar. I ljuset av dessa intressen bedriver Nato två partnerskapsprogram med länder från dessa två regioner, *Istanbul Cooperation Initiative*¹⁷ (ICI) och *Mediterranean Dialogue*¹⁸ (MD). Enligt Albright-rapporten var en bakomliggande drivkraft till skapandet av ICI och MD att befolkningarna i Mellanöstern och Nordafrika, inte nödvändigtvis ansågs nås av riktig eller rättvis information om Nato.

ICI, som är den senare av de två partnerskapsprogrammen, bildades 2004. ICI sågs som en ansats för att öka den regionala säkerheten genom att erbjuda länderna bilateral säkerhet i samverkan med Nato. Albright-rapporten beskrev att bristen på gemensam strategisk vision och rivalitet mellan vissa medverkande länder och medlemmar av Nato har hindrat ICI från att uppnå sin potential.

MD, som startade redan 1994, ger ett ramverk för förtroendebyggande, transparens och samarbete. Albright-rapporten påpekade att, likt ICI, även detta partnerskap ses som mindre framgångsrikt. MD saknar ett grundläggande dokument av den typ som har utvecklats för andra av Natos partnerskap. Potentiella områden av gemensamt intresse inom MD är spridning av vapen samt missilförsvar.

Albright-rapporten uppgav att Nato tålmodigt bör arbeta vidare med att fördjupa dessa partnerskap då de kan bidra till att både öka stabiliteten samt förbättra Natos anseende i dessa strategiskt viktiga regioner.¹⁹

2.3.6 Kontaktländer

De länder som har ett nära samarbete med Nato men som står utanför alliansens formella partnerskapsstruktur kallas ofta för kontaktländer. Hit räknas Australien, Nya Zeeland, Sydkorea och Japan. Albright-rapporten beskriver dessa länder som viktiga operativa partners. Australien bidrar t.ex. med mer trupper i

¹⁶ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 23-24.

¹⁷ Deltagande länder i ICI är Bahrain, Qatar, Kuwait samt Förenade Arabemiraten.

¹⁸ Deltagande länder i MC är Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marocko samt Tunisien.

¹⁹ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 28-29.

Afghanistan än vad hälften av alla allierade gör och Japan har investerat flera miljarder US dollar i rekonstruktionsprojekt i Afghanistan.

Albright-rapporten klargjorde att Nato inte nödvändigtvis behöver formella partnerskap för att kunna upprätta produktiva arbetsrelationer med andra länder och organisationer, men att SC2010 borde bana vägen för att kunna utöka antalet gemensamma aktiviteter som kontaktländerna kan medverka i. Rapporten rekommenderade även att Nato skulle öka tillgången till information och planering för kontaktländerna.²⁰

2.4 Resurser för krishantering

Efter terroristattacker mot USA 2001 aktualiserades återigen behovet av att transformera Natos styrkor för att passa med den nya hotbild som hade växt fram sedan Berlinmuren föll 1989. Redan vid Nato-toppmötet i Washington 1999, godkände stats- och regeringscheferna den s.k. *Defence Capabilities Initiative* (DCI). Initiativet skulle ta sig an fem omfattande behov av ökad kapacitet hos Natos styrkor för att möta utmaningarna som väntade i det nya århundradet. Dessa fem behov var rörlighet och insatsförmåga, hållbarhet och logistik, effektiv samverkan, överlevnadsförmåga samt interoperabel kommunikation. Vid toppmötet i Prag 2002 breddades DCI (till att omfatta åtta behov hos Natos styrkor) för att möta de nya säkerhetshoten efter 9/11-attackerna. *Allied Command Transformation* (ACT) skapades för att leda utvecklingen av dessa åtta kapaciteter. Dessutom inrättades *NATO Response Force* (NRF) för att snabbt kunna sätta in styrkor där behov uppstod och för att kunna verka som en motor för den övergripande transformeringen av Natos militära styrkor. I Riga 2006 införde Nato en *Comprehensive Political Guidance* (CPG) som utgör ett ramverk och prioriteringar för Natos kapacitetsinriktningar, planeringsområden samt underrättelsearbete. Vid mötet i Strasbourg-Kehl 2009 antog Nato *Declaration of Alliance Security* vilken betonade implementeringen av CPG och förespråkade ett multinationellt högkvarter för *Special Operations Forces*.²¹

Enligt Albright-rapporten har resultaten av dessa initiativ varit blandade. På grund av begränsade resurser har implementeringen av dessa riktlinjer hos Natos styrkor gått långsamt. Den militära transformeringen har enligt Albright-rapporten hindrats av de europeiska Nato-ländernas nedskärningar i både försvarsutgifterna och försvarsinvesteringar. För närvarande är det endast ett fåtal av Europas 26 Nato-medlemmar som når upp till den gemensamma ambitionen att 2% eller mer av BNP ska läggas på försvarsanslag. Endast ca hälften av de europeiska medlemmarna har nått de uppsatta målen för insatsförmågor hos de

²⁰ Ibid, s 29-30.

²¹ Lagerström Carl (2011), *Viktiga frågor på Natos agenda 2011 – En översikt avseende frågor som direkt berör Sverige*, FOI Memo 3541, Totalförsvarets forskningsinstitut.

egna styrkorna och mindre än hälften av dem uppnår målet att investera 20% av försvarsanslagen.²² Den transformering som dock har genomförts har till stor del drivits framåt av de operativa kraven man har mött i Kosovo och framför allt Afghanistan. Albright-rapporten varnade för att klyftan mellan USA:s kapacitet och resterande medlemmar i Nato kan skapa en obalans som kan leda till att alliansens sammanhållning undermineras.²³

Med hänsyn taget till säkerhetsläget i omvärlden och den finanspolitiska situationen i västvärlden uppgav Albright-rapporten att Nato behöver flexibla, insatsberedda, nätverksbaserade militära styrkor till en rimlig kostnad. Dessa militära styrkor ska kunna möta alla typer av åtaganden som faller inom alliansens intresseområde, dvs. avskräckning av aggression riktat mot alliansens medlemmar, försvar av alliansens territorier, förmåga att genomföra insatser på långa avstånd, samt vara förberedda på mindre oförutsedda händelser. För att öka insatsförmågan hos Natos styrkor behöver alliansen öka sin kapacitet för strategiska transporter och snabbt kunna förflytta trupper dit de behöver vara. För detta ändamål ser expertgruppen det som ett bra steg på vägen att skapa ett nytt organ (*NATO Deployment Agency*), som skulle ansvara för att konsolidera samtliga aspekter av Natos förberedelser vid en snabb insats.

För att uppnå detta är det expertgruppens åsikt att Nato måste bredda NRF:s roll till att kunna genomföra både artikel 5-insatser och insatser som inte faller under artikel 5. NRF är en multinationell snabbinsatsstyrka som utgörs av land-, sjö- och flygstridskrafter. Styrkan består av tre delar: en ledningsdel från Natos ledningsstruktur, *Immediate Response Force* (IRF) som utgörs av ca 14000 soldater med hög beredskap, samt *Response Forces Pool* som kan komplettera IRF vid behov.²⁴ NRF bör vara en central aktör när övningar med artikel 5-scenario genomförs. Det ligger i Natos intresse att uppmärksamma och utnyttja likheterna mellan artikel 5-insatser och insatser som inte faller under artikel 5, och inte se dessa som helt separata företeelser. Albright-rapporten påpekade att det finns grundläggande skillnader, men Nato skulle tjäna på att satsa på de områden där behoven för dessa två typer av insatser överlappar varandra. För att driva transformeringen av Natos styrkor framåt så föreslog expertgruppen att ACT tilldelas ett starkare mandat, större befogenheter och mer resurser.

²² Dessa mål bestämdes vid Nato-mötet i Riga 2006, till att de nationella landstyrkorna inom alliansen skulle vara minst 50% insatsberedda och att 10% av dessa skulle vara insatta över tid.

²³ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 37-38.

²⁴ Nato (2010), *The NATO Response Force*, http://www.nato.int/cps/en/SID-62AF8F5B-7CF1FFA3/natolive/topics_49755.htm, besökt 2011-04-19.

Albright-rapporten beskrev C4ISR²⁵ som Natos operativa lim. Det är C4ISR-förmågan som operativt binder samman Nato och de nationella styrkorna till en driftskompatibel, smidig och sammanhängande helhet. Att utveckla C4ISR-förmågan borde vara en hög prioritet för de enskilda medlemmarna.

Reformarbetet inom Nato, som syftar till att göra organisationen mer ”strömlinjeformad”, borde enligt Albright-rapportens rekommendationer bl.a. innefatta en reduktion och reformering av alliansens kommittéer och organ, en översikt av de finansiella reglerna, reduktion av Nato-högkvarterets driftskostnader samt rationalisering av det internationella sekretariatet.²⁶

2.5 Krishanteringsoperationer

Natos insatser i Afghanistan har enligt expertgruppen väckt vissa tvivel hos alliansens medlemmar angående bl.a. ledningen av insatserna samt inställningen hos vissa medlemmar (avseende de restriktioner för vad de får och inte får anta för uppgifter som truppbidragande länder ibland ger sina styrkor). Med utgångspunkt i de erfarenheter alliansen har fått från operationerna i Afghanistan och den kritik som har hörts från vissa medlemmar skapade expertgruppen en s.k. *lessons learned* lista för att Nato, genom det nya strategiska konceptet, skulle kunna ta sig an viktiga operativa problem. De viktigaste punkterna på denna lista rörde förmågan att använda förband som är skraddarsydda för och uthålliga vid operationer långt från Natos territorium, användandet av en enhetlig befälskedja, samt att förbättra förmågan att samverka med partnerorganisationer i insatsområden.

Albright-rapporten beskrev Nato som en stark och mångsidig organisation. Dock påpekades att Nato inte är lämpad för alla uppgifter. Albright-rapporten tydliggjorde att andra organisationer, stater och icke-statliga aktörer bör ta täten i frågor gällande t.ex. ekonomisk återuppbyggnad, politisk återuppbyggnad samt stärkande av statliga institutioner och det civila samhället. En sådan ansats inom krishantering ställer stora krav på Natos samarbetsförmåga med civila partners. Trots att Nato i Riga 2006 antog CPG har alliansens samarbete med civila partners varit osammanhängande och endast sporadiskt lyckosamma. För att ha förmågan att anta en *comprehensive approach* vid krishantering, krävs en fungerande civil-militär relation, något som ställer höga krav på alla inblandade. Albright-rapporten beskrev att militär och civil personal tenderar att planera på olika sätt, prioritera olika och även tala samma språk på olika sätt. Expertgruppen uppmanade Nato att åtgärda dessa tillkortakommanden genom det nya

²⁵ C4ISR står för *command, control, communications, computers, intelligence, surveillance* samt *reconnaissance* och syftar till grundläggande förmågor som Nato-förband behöver för att kunna samverka med varandra på ett effektivt sätt.

²⁶ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 38-42.

strategiska konceptet. Nato borde på alla nivåer förbereda sig för att vara en del av en integrerad civil-militär insats. Detta kommer att kräva att alliansen upprättar en civil planeringsenhet inom Nato för att upprätthålla kontaktpunkter, dela information och genomföra gemensam planering med partnerländer och organisationer. Vidare föreslog expertgruppen att Nato bör upprätta aktuella *memorandum of understanding*²⁷ med aktörer som FN, EU, OSSE samt viktiga nationella och regionala organisationer. Nato bör även uppmana medlemsstaterna att identifiera en grupp av civila experter med erfarenhet av komplexa operationer som skulle vara tillgängliga för snabba insatser vid vissa operationer.

Nato borde också i framtiden upprätthålla sin förmåga att skydda det egna territoriet och öka sin kapacitet att genomföra militära operationer utanför alliansens eget territorium. Det sistnämnda kräver att Nato fastställer riktlinjer för hur och när alliansen bör använda sina styrkor utanför det egna territoriet. Nato är framförallt en regional och inte en global organisation och dess resurser är begränsade. Det fanns därför enligt Albright-rapporten ingen vilja att ansvara för operationer som andra organisationer och stater kan ansvara för själva på ett framgångsrikt sätt.²⁸

2.6 Sammanfattning av Albright-gruppens vision

Albright-rapportens rekommendationer byggde mycket på de operativa krav som har framträtt sedan Natos strategiska koncept lanserades 1999. Sedan 1999 har Nato engagerat sig i flera krishanteringsoperationer vilket har bidragit till att skifta Natos fokus från att i huvudsak varit inställt på kollektivt försvar, till att i den nya världen som uppstod efter kalla krigets slut, ”tvingas” till att även fokusera på internationell krishantering. Det är framförallt tre stora Nato-ledda markinsatser inom krishantering (Bosnien, Kosovo och Afghanistan) som har tydliggjort de förändringar som behövde ske.

De reformer och transformeringar inom Nato som Albright-rapporten förordade syftar främst till att göra Nato smidigare, mer kostnadseffektivt, bättre förberett att genomföra krävande operationer på långa avstånd, och bättre rustat för att möta ”de nya hoten”. Albright-rapporten betonade även vikten av *comprehensive approach* och fördjupat samarbete med partnerländer och andra aktörer. Något

²⁷ Ett *memorandum of understanding* är ett dokument som beskriver en bilateral eller multilateral överenskommelse mellan parterna. Den uttrycker en konvergens av vilja mellan parterna, vilket tyder på en planerad gemensam handlingslinje. Den används ofta i fall där parterna antingen inte vill göra ett rättsligt åtagande eller i situationer där parterna inte kan skapa ett juridiskt bindande avtal.

²⁸ Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement- Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, s 31-42.

nytt i detta sammanhang var den civila förmåga inom Nato som rapporten förespråkade. Denna civila förmåga var tänkt att underlätta samverkan med civila aktörer, något som expertgruppen utmålade som en svaghet hos Nato vid t.ex. krishanteringsinsatser. Albright-rapporten föreslog även att Nato borde bredda NRF:s roll till att innebära förmåga att även genomföra insatser som inte faller under artikel 5. Expertgruppen rekommenderade också att ett nytt organ (*Nato Deployment Agency*) bildas för att kunna konsolidera samtliga aspekter av alliansens förberedelser vid en snabb insats.

Det är tydligt att det främst är de sentida erfarenheterna från krishanteringsinsatser (Bosnien, Kosovo och Afghanistan) som påverkade expertgruppen agenda avseende vilka förmågor som kommer att vara nödvändiga för Nato både idag och i framtiden. För att kunna tackla dessa utmaningar så föreslog Albright-gruppen att SC2010 formulerar en fjärde kärnuppgift. Denna kärnuppgift skulle vara helt inriktad på att öka omfattningen av, samt bättre förvalta partnerskapen. Albright-gruppen lade därmed stort värde i Natos relationer med partners och andra aktörer inom krishantering.

3 Riktlinjer som påverkar Natos krishantering i SC2010

Natos nya strategiska koncept antogs vid Nato-toppmötet i Lissabon, 19 november 2010. Dokumentet signerades av samtliga stats- och regeringschefer inom Nato och detta ska vara vägledande för alliansen under det närmsta decenniet. I SC2010 presenterar Nato sina riktlinjer för hur alliansen bl.a. ska kunna försvara sina medlemmar mot moderna hot och hur Nato ska bli snabbare, mer kapabelt och mer effektivt. Lissabondeklarationen²⁹, som släpptes dagen efter SC2010, ger en något mer detaljerad bild av hur och när riktlinjerna i SC2010 ska implementeras. Deklarationen beskriver Natos framtidsvision om att vara en allians som kan skydda sina medlemmar från alla typer av hot, är kapabel att hantera de mest utmanande kriser, samt är bättre rustad för att arbeta tillsammans med andra organisationer och länder för att värna internationell fred och stabilitet. Detta kapitel redovisar de riktlinjer som antogs i SC2010 som får en direkt påverkan på Natos krishantering.

3.1 Kärnuppgifter och principer

Krishantering har i SC2010 fått en framträdande roll. Krishantering lyfts fram som en av Natos tre kärnuppgifter, tillsammans med kollektivt självförsvar och samarbete inom säkerhetsfrågor. SC2010 följer därmed Albright-rapportens råd angående vad som borde lyftas fram som alliansens kärnuppgifter eftersom Natos tredje kärnuppgift (*cooperative security*) kan ses som en sammanslagning av Albright-rapportens rekommenderade tredje och fjärde kärnuppgift.³⁰ Det finns inga vattentäta skott mellan dessa tre kärnuppgifter och alla tre syftar till att möta en bred och föränderlig uppsättning säkerhetsutmaningar mot Natos territorium och befolkningar.

Angående krishantering så beskriver SC2010 att Nato besitter en unik och robust uppsättning politiska och militära resurser för att kunna verka över hela krisskalan, dvs. före, under och efter en konflikt. SC2010 fastslår även att Nato aktivt kommer att använda en lämplig blandning av de politiska och militära resurser som står till förfogande för att hantera kriser som är under utveckling (och som potentiellt kan påverka alliansens säkerhet) innan dessa eskalerar till konflikter. Nato kommer även att använda dess civila och militära resurser för att

²⁹ Nato (2010), *Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon*, Press Release 155.

³⁰ Se Albright-rapporten, s 21, "NATO's third core task is to serve as a transatlantic means for security consultations and crisis management along the entire continuum of issues facing the alliance", samt "enhancing the scope and management of partnerships has grown sufficiently important that it should be categorized as NATO's fourth core task".

stoppa pågående konflikter när de påverkar alliansens säkerhet och för att befästa stabilitet i situationer efter en konflikt där det bidrar till den övergripande euro-atlantiska säkerheten.

3.2 Säkerhet genom krishantering

SC2010 poängterar att kriser och konflikter bortom Natos gränser kan utgöra ett direkt hot mot alliansens territorium och befolkningars säkerhet. Nato måste därför, där det är möjligt och nödvändigt, engagera sig för att förebygga och hantera kriser samt bidra till att stabilisera post-konflikt samhällen och stödja rekonstruktion. Natos operationer i framförallt Afghanistan och västra Balkan (Bosnien och Kosovo) har visat att en övergripande politisk, civil och militär strategi (s.k. *comprehensive approach*) är en nödvändighet för effektiv krishantering. SC2010 klargör att Nato kommer att arbeta aktivt med andra internationella aktörer före, under och efter kriser för att uppmuntra samarbete inom analys, planering och genomförande av insatser i syfte att maximera samstämmighet och effektivitet vid ett samlat internationellt engagemang.

För att förhindra kriser och konflikter från att uppstå uppger SC2010 att Nato kontinuerligt ska övervaka och analysera omvärlden för att försöka förutse kriser och, om möjligt, vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att dessa utvecklas till större konflikter. När konfliktförebyggande åtgärder misslyckas ska, enligt SC2010, Nato vara berett och kapabelt att hantera de pågående fientligheterna. Detta är viktigt då Nato har en unik förmåga att underhålla expeditionära och robusta militära styrkor, vilket har visat sig outhärligt vid internationella krishanteringsansträngningar det senaste decenniet.

Även när en konflikt har kommit till ända åligger det ofta det internationella samfundet att fortsätta bidra med militärt stöd för att skapa förutsättningar för en hållbar stabilitet. Nato kommer, enligt SC2010, att vara förberett att bidra till stabilisering och rekonstruktion i post-konfliktsamhällen. Detta sker, när det är möjligt, i nära samarbete med andra internationella aktörer. För att vara effektiv över hela krishanteringsskalan uppger SC2010 att Nato ska:

- Förbättra underrättelseutbytet inom alliansen för att bättre förutse när en kris kan tänkas uppstå och hur den bäst kan undvikas.
- Utveckla doktriner och den militära förmågan att genomföra expeditionära operationer, t.ex. COIN³¹-, stabiliserings- eller rekonstruktionsoperationer.

³¹ COIN står för *counterinsurgency* och syftar till operationer som bedrivs för att kväsa ett uppror som är riktat mot en konstituerad myndighet (till exempel en myndighet som erkänts av FN) när de som deltar i upproret inte erkänns som krigförande.

- Upprätta en civil krishanteringsförmåga för att mer effektivt kunna samverka med civila partners. Denna förmåga ska även i ett initialt skede kunna planera och koordinera civila aktiviteter tills andra aktörer kan överta ansvaret.
- Öka den civil-militära planeringen genom hela krishanteringcykeln.
- Utveckla förmågan att träna och förbereda de lokala styrkorna i krisområdet för att möjliggöra för de lokala myndigheterna att snabbare kunna ta över ansvaret för säkerheten.
- Identifiera samt utbilda civila specialister från medlemsländerna, som ska vara redo för snabb deployering för speciella uppdrag.
- Bredda och intensivifiera de politiska konsultationerna mellan alliansen och dess partners, både på regelbunden basis och vid alla stadier av en kris, dvs. före, under och efter.

Här är det framför allt upprättandet av en civil krishanteringsförmåga inom Nato som är det nya och intressanta. Denna nya förmåga är inte okontroversiell då det bland medlemmarna fanns olika uppfattning om hur denna förmåga bör utformas och i vilken omfattning. Skrivningarna i SC2010 tydliggör att det bland medlemmarna rådde delade meningar i denna förmåga, vilket resulterade i kompromissformuleringen ”form an appropriate but modest civilian crisis management capability to interface more effectively with civilian partners”. Då vissa medlemmar vill begränsa Natos åtaganden inom detta område, kan det finnas anledning att noga följa implementeringen av beslutet.³²

3.3 Främja internationell säkerhet genom samarbete

SC2010 fastslår *cooperative security* som en av Natos tre kärnuppgifter. SC2010 beskriver att alliansen påverkas av, och kan påverka, den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen utanför dess gränser. För att främja den internationella säkerheten genom *cooperative security*, ska Nato bl.a. aktivt arbeta tillsammans med sina partnerländer och internationella organisationer, samt hålla dörren öppen för samtliga europeiska demokratier när det gäller medlemskap i alliansen.

³² Cipoletti TJ, Flanagan J Stephen (2010), *NATO Beyond the Lisbon Summit*, Center for Strategic & International Studies.

3.3.1 Samarbete med partnerländer och organisationer

Euro-atlantisk säkerhet främjas bäst genom ett brett nätverk av partnerskap med länder och organisationer. Enligt SC2010 gör dessa partnerskap en viktig insats för att Nato ska kunna fullfölja sina kärnuppgifter. Dialogen och samarbetet med partnerländerna och internationella organisationer utgör ett konkret bidrag till att höja den internationella säkerheten. SC2010 listar fyra generella punkter där Nato avser förbättra och fördjupa partnerskapsformaten:

- Utveckla politisk dialog och praktiskt samarbete med alla länder och relevanta organisationer som delar alliansens intresse i fredliga internationella relationer.
- Erbjuder säkerhetskonsultationer med alla partners i alla frågor av gemensamt intresse.
- Ge operativa partners en strukturell roll i utformandet av strategier och beslut rörande Nato-ledda operationer som de medverkar i.
- Utveckla de existerande partnerskapen samtidigt som dess specificitet bibehålls.

I enlighet med Albright-rapportens uppfattning att partnerskapen måste utökas och fördjupas, bl.a. med artikel 4-liknande politiska konsultationer, öppnar SC2010 för att göra just detta. Partnerländer ska ges möjlighet till konsultationer i alla frågor av gemensamt intresse, samt en utökad roll vad det gäller utformandet av strategier och beslut rörande operationer där de medverkar. Detta kan ses som en höjning av statusen för partnerländerna.

FN

Nato avser fördjupa den politiska dialogen och det praktiska samarbetet med FN. Tanken är att man ska jobba vidare med de riktlinjer som drogs i den gemensamma FN-Nato deklARATIONEN som FN:s generalsekreterare Ban Ki-Moon och Natos dåvarande generalsekreterare Jaap de Hoop Scheffer signerade 2008. Detta innebär enligt SC2010 att samverkan mellan de båda organisationernas högkvarter ska öka, fler regelbundna politiska konsultationer, samt ökat praktiskt samarbete i krishanteringsoperationer där båda organisationerna är engagerade.

EU

I likhet med Albright-rapporten, uppmärksammar SC2010 den särskilda relationen mellan Nato och EU som kommer av att dessa två organisationer delar en stor majoritet av sina medlemmar och att dessa också delar samma värderingar. Nato välkomnar genom skrivelserna i SC2010 ett starkare

europiskt försvarssamarbete då detta stärker EU:s förmåga att adressera de säkerhetsutmaningar som de har gemensamt med Nato. SC2010 betonar att det är viktigt att Nato och EU kompletterar och stärker varandra i sitt arbete för internationell fred och säkerhet. För att stärka partnerskapet med EU uppger SC2010 att Nato bl.a. ska öka transparensen mellan organisationerna, öka det praktiska samarbetet vid allt från planering till insatser på fältet, bredda de politiska konsultationerna till allt av gemensamt intresse, samt förbättra samarbete inom förmågeutveckling för att minska risken för duplicering och för att öka kostnadseffektiviteten.

Nato och EU ingick 2002 i det s.k. Berlin-plus avtalet, vilket egentligen är ett samlingsnamn för en rad olika avtal mellan Nato och EU. Kortfattat ger avtalet EU möjligheten att använda Natos militära tillgångar och förmågor (främst lednings- och planeringsförmågor) vid krishanteringsoperationer, under förutsättning att Nato först har av sagt sig att intervensera. Berlin-plus avtalet gäller bara EU-medlemmar som även är med i Nato eller PfP. Detta innebär att Cypern inte deltar i EU-ledda krishanteringsinsatser som använder Nato-resurser.³³

Partnerskapssamarbeten i Europa, f.d. Sovjetunionen, Medelhavet och Mellanöstern

Precis som med de övriga partnerskapen talar SC2010 i stora drag om ett fördjupat partnerskapsarbete med partnerländerna i Europa, f.d. Sovjetunionen, Medelhavet och Mellanöstern. Detta gäller främst ökade politiska konsultationer och praktiskt militärt samarbete för länderna inom EAPC, samt ett utvidgat partnerskap i MD och ICI. Detta innebär att partnerskapen är öppna för flera länder i dessa regioner.

3.4 Reform och transformering

När det gäller reform och transformering inom Nato talar SC2010 om att alliansen måste ha tillräckliga resurser, dvs. ekonomiska, militära och personella, för att kunna utföra sina uppdrag. Dessa resurser måste dock användas på effektivast möjliga sätt. SC2010 uppger därför att Nato ska:

- Maximera insatsförmågan hos styrkorna, samt förmågan att upprätthålla verksamheten i insatsområdet.

³³ Sveriges Riksdag (2011), *EU och NATO*, <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Utrikes-och-sakerhetspolitik/EU-och-Nato/>, besökt 2011-05-23

- Sträva efter att nå högsta möjliga samstämmighet i försvarsplaneringen för att minska onödigt dubbelarbete och för att fokusera alliansens förmågeutveckling för att möta dagens krav.
- Utveckla och operera förmågor gemensamt. Två anledningar till detta är kostnadseffektiviteten och för att visa solidaritet inom alliansen.
- Bevara och stärka de gemensamma resurser, standarder, strukturer och finansiering som binder Nato samman.
- Driva en process inom alliansen av kontinuerlig förnyelse för att effektivisera strukturer, förbättra arbetsmetoderna och maximera effektiviteten.

NFR utgör en viktig del av Natos transformeringsarbete. Deltagande i NRF:s *Immediate Response Force* tvingar medlemsländerna att förbereda styrkorna på nationell basis genom övningsverksamhet med andra nationers bidrag till styrkan. Genom att medlemmarna ställer förband till förfogande för periodvis tjänstgöring vid NRF sprids de krav, standarder och begrepp som förknippas med att tjänstgöra i styrkan till alla Nato-medlemmar. Tanken är att NRF på detta sätt ska fungera som en motor i Natos transformering av sina styrkor. Medverkan i NRF är sedan 2006 öppet även för PfP-medlemmar förutsatt att de uppfyller vissa kriterier. Finland bidrar redan till NRF:s kompletterande styrka *Response Forces Pool*, något som även Sverige signalerade att de var villiga att göra 2007. Ett svenskt beslut om medverkan i NRF sköts på framtiden tills efter det svenska riksdagsvalet i september 2010 och har ännu inte tagits.³⁴

3.4.1 Reformarbete

SC2010 uppger att Natos ambition är att kontinuerligt genomföra reform. Lissabondeklarationen understryker att reformerna rörande Natos resurser är en del av det övergripande reformarbetet som initieras i ljuset av SC2010. Implementeringen av en förbättrad förvaltning samt ansvarstagande och översikt inom ekonomin är en viktig del av det övergripande reformarbetet avseende Natos resurshantering. En reformplan ska tas fram, som enligt Lissabondeklarationen bör innehålla kvantifierbara mål när det gäller ekonomiska sparåtgärder, samtidigt som alliansen bibehåller sin kapacitet och förmåga till stöd för pågående operationer. Målsättningen är att Natos ledningsstruktur även i fortsättningen ska kunna leda två ”major joint operations” och sex ”smaller joint operations”.³⁵ Lissabondeklarationen uppger att det främst

³⁴ O’Dwyer Gerard (2010), *Finland presents proposal for NATO Response Force*, <http://www.defensenews.com/story.php?i=4672676>, Defence News, besökt 2011-04-19.

³⁵ Nato (2011), *Allied Command Transformation (ACT)*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52092.htm, besökt 2011-05-05.

handlar om en minskning av Natos ledningsstruktur som kommer att innebära en minskning av antalet högkvarter samt personalnedskärningar på minst 35% (ca 5000 tjänster).

3.4.2 Växande behov för multinationell förmågeutveckling

SC2010 nämner på flera ställen behovet av en multilateral ansats när det gäller förmågeutveckling. Denna utveckling har drivits på av ekonomiskt dåliga tider för många Nato-medlemmar, men även de stigande kostnaderna för utveckling, inköp och drift av moderna militära förmågor. Detta uppfattas i nuläget som ett måste för att alliansen som helhet ska kunna bibehålla och utveckla sin militära förmåga. I detta avseende lyfter SC2010 fram EU som en särskilt viktig partner, med tanke på den stora andelen gemensamma medlemmar samt att dessa två organisationer har en uttalad avsikt att, i högre utsträckning än tidigare, komplettera varandra inom krishantering. Även Lissabondeklarationen och Albright-rapporten lyfter fram EU:s betydelse inom denna fråga. Det finns dock även andra forum, oberoende från Nato och EU, för att ingå i samarbeten för förmågeutveckling, vilket den svenska medverkan i *C17 Strategic Airlift Capability*³⁶ visar på.

Under Lissabonmötet godkände medlemsländerna det s.k. Lissabonpaketet. Detta paket pekar ut alliansens mest akuta resursbehov och har därmed gett ett förnyat fokus och mandat att se till att dessa kritiska funktioner levereras inom det överenskomna budgettaket och i enlighet med Natos försvarsplaneringsprocess. Lissabonpaketets intention är att alliansen ska:³⁷

- Möta kraven vid pågående insatser, bl.a. genom att utveckla förmåga att möta hotet från *Improvised Explosive Devices* (IED), samt ett ökat användande av kollektiva logistiska lösningar för medicinskt stöd och andra operativa behov.
- Möta dagens och framtidens utmaningar bl.a. genom att utvidga dagens missilförsvarsprogram samt att utveckla alliansens försvar mot cyberattacker.
- Förvärva viktiga operativa förmågor, t.ex. informationssystem, som möjliggör effektivare beslutsfattande, ledning och kontroll, samt förbättrade förutsättningar för smidigt utbytande av underrättelsematerial.

³⁶ De deltagande länderna utgörs av tio Nato-medlemmar (Bulgarien, Estland, Litauen, Nederländerna, Norge, Polen, Rumänien, Slovenien, Ungern och USA) samt två Pfp-medlemmar (Finland och Sverige). Samarbetet omfattar tre *Boeing C-17* som är stationerade vid *Pápa Air Base* i Ungern.

³⁷ Lagerström (2011).

Dessa resursbehov är styrda till stor del av de krav och brister som har visat sig vid alliansens insatser i Afghanistan.

3.5 Reflektioner på riktlinjerna i SC2010

Det finns en tydlig ”röd tråd” som löper genom Albright-rapporten och som fortsätter vidare genom SC2010 när det gäller riktlinjer för Natos krishantering. Tyngdpunkten i båda dokumenten ligger i fördjupning och utvidgning av partnerskapen, multinationell förmågeutveckling samt transformerig av Natos militära styrkor.

Natos tre kärnuppgifter som lades fram i SC2010 följde väl de rekommendationer som Albright-rapporten lämnade. Krishantering fick en något mer framträdande roll i formuleringarna i SC2010 än vad det fick i Albright-rapporten, men i stort följer Natos nya kärnuppgifter samma mönster som expertgruppen presenterade i sin rapport. Den rekommenderade fjärde kärnuppgiften som behandlade utvidgningen och hanterandet av partnerskapen föll bort i SC2010, men själva idén bakom är dock väl formulerad inom ramarna för de tre kärnuppgifter som lades fram i konceptet. Precis som Albright-rapporten klargör, är inte en utvidgning av partnerskapsprogrammen ett mål i sig, utan ett medel med vilket andra mål kan uppnås. Även om just en föreslagen kärnuppgift rörande partnerskapen föll bort i SC2010 innebär inte detta att partnerskapen på något sett nedprioriterats i förhållande till skrivelserna i Albright-rapporten. Tvärtom så innehåller SC2010 på flera ställen mer långtgående formuleringar angående partnerskapens utvidgning och funktion än vad Albright-rapporten gjorde. Detta gäller t.ex formuleringarna i Albright-rapporten som rör konsultationer under artikel 4 i Nato-stadgan där partners explicit inte nämns en enda gång, vilket de däremot gör i SC2010, eller vilka länder som kan ha möjligheten att ingå i formella partnerskap med Nato där SC2010 öppnar upp för samtliga lämpliga länder i världen att göra detta. Både SC2010 och Albright-rapporten betonar att partnerskapen är viktiga för att kunna genomföra *comprehensive approach*. Det är intressant att Natos relation till OSSE nämns specifikt i Albright-rapporten och där får samma utrymme som både FN och EU. Sedan nämns inte OSSE alls i SC2010 (vilket organisationen däremot gjorde i Natos förra strategiska koncept från 1999).

Albright-rapporten rekommenderade att SC2010 bl.a. skulle ge ACT ett starkare mandat och mer resurser för att driva transformeringen av Natos styrkor framåt. SC2010 behandlar transformering och reform men öppnar inte för någon ökning eller förstärkning av ACT:s mandat eller resurser. Det ska tilläggas att tjänsten som *Supreme Allied Commander Transformation* (SACT) tidigare var en amerikansk befattning (de tidigare SACT var även chef för det numera nedlagda amerikanska *Joint Forces Command*), men tjänsten innehas sedan juli 2009 av en

fransman (General Stéphane Abrial). Detta innebär i praktiken att ACT inte kan räkna med samma amerikanska stöd som tidigare.³⁸

Trots ett visst internt motstånd mot en civil krishanteringsförmåga inom Nato formulerades ändå detta som ett mål i SC2010. Med tanke på det interna motståndet från flera medlemmar kan man undra hur högt upp på dagordningen implementeringen av denna förmåga kommer att vara eller hur den i praktiken kommer att utformas. Formuleringarna i Albright-rapporten och SC2010 är snarlika när det gäller denna tänkta förmåga.

När det kommer till förmågeutveckling är Albright-rapporten och SC2010 inne på samma spår. Direkta kopplingar finns till de operativa kraven i Afghanistan i båda dokumenten. Samarbetet och koordineringen med EU är mycket viktigt när det gäller förmågeutveckling med tanke på att EU och Nato delar majoriteten av sina medlemmar. *European Defence Agency*³⁹ (EDA) och ACT samarbetar inom flera områden som Lissabonpaketet pekar ut som mest akuta förmågor, t.ex. skydd mot IED, medicinskt stöd, cyberskydd samt informationssystem som bl.a. förbättrar möjligheterna för utbyte av underrättelsematerial. Utvecklingen inom förmågeutveckling tycks röra sig mot mindre grupper av länder som samarbetar utanför Natos (och EU:s) struktur i s.k. *pooling and sharing*-arrangemang. Detta innebär att de medverkande länderna underhåller och opererar förmågor tillsammans. Samarbetet med *C17 Strategic Airlift Capability* är ett exempel på *pooling and sharing*.

³⁸ Lagerström (2011).

³⁹ *European Defence Agency* är ett organ inom EU som har i uppdrag att hjälpa EU:s medlemsländer med förmågeutveckling.

4 Implementering och konsekvenser av SC2010

Detta kapitel beskriver de beslut som har tagits för att implementera riktlinjerna i SC2010, samt analyserar vad dessa får för konsekvenser för Natos krishanteringsförmåga. Detta analyseras även ur en svensk kontext.

4.1 Natos samarbete med andra aktörer och partners efter SC2010

Nato har i flera aspekter verkat för att förbättra samarbetet med andra aktörer och partners efter antagandet av SC2010. Detta innebär bl.a. att alliansen har antagit en ny partnerskapspolicy och ett nytt politiskt-militärt ramverk för partners medverkan i Nato-ledda operationer, samt en kompletterad *Comprehensive Approach Action Plan*.

4.1.1 En mer effektiv och flexibel partnerskapspolicy

Vid Natos utrikesministermöte i Berlin 14-15 april 2011, enades utrikesministrarna om en ny partnerskapspolicy⁴⁰ som skulle bygga vidare på de riktlinjer som drogs upp vid Lissabonmötet i november 2010. Som det har flaggats för i både Albright-rapporten och SC2010, så innebär den nya partnerskapspolicyen en fördjupning och breddning av Natos partnerskapsprogram. De strategiska målen för Natos partnersamarbeten i den nya partnerskapspolicyen är:

- Öka den euro-atlantiska samt internationella säkerheten och stabiliteten.
- Främja regional säkerhet och samarbete.
- Möjliggöra för ömsesidigt samarbete i frågor av gemensamt intresse, inklusive internationella ansträngningar för att möta de nya säkerhetsutmaningarna.
- Förbereda lämpliga länder som är intresserade för medlemskap.
- Främja demokratiska värderingar och reformer.
- Öka stödet för Nato-ledda insatser och uppdrag.

⁴⁰ Nato (2011), *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*.

- Öka medvetenheten om den säkerhetsmässiga utvecklingen bl.a. genom en förmåga för tidiga varningar i syfte att förhindra kriser.
- Bygga upp förtroende samt sträva efter att uppnå en bättre ömsesidig förståelse för Natos roll och verksamhet genom en förbättrad offentlig diplomati.

För att uppnå dessa strategiska mål är den nya policyn uppdelad i olika prioriterade områden för fördjupat samarbete. Det första området är dialog, konsultation och samarbete där den nya partnerskapspolicyn uppger att politiska konsultationer gällande säkerhetsutvecklingar ska genomföras när behov uppstår. Andra prioriteter inom detta område är samarbete inom Nato-ledda insatser, försvarsreform inkl. kapacitets- och förmågeutveckling samt utbildning och träning, interoperabilitet, terroristbekämpning, motverka spridning av massförstörelsevapen, civil krisplanering, samt att hantera uppkomna säkerhetsutmaningar som t.ex. cyberförsvar, energisäkerhet och maritim säkerhet. Den framträdande plats som de s.k. nya hoten fick i SC2010 återspeglas i det tänkta framtida samarbetet med partners genom att partners får en aktiv roll i att gemensamt med Nato möta dessa hot.

Förbättrade partnerskap är det andra prioriterade området i den nya partnerskapspolicyn. Detta syftar på att de existerande partnerskapsprogrammen (EAPC/PfP, MD, ICI) ska utvecklas ytterligare. Medlemmarna i dessa program ska erbjudas djupare politiska och praktiska samarbeten som syftar på ökat engagemang och ömsesidig förståelse. Den nya partnerskapspolicyn öppnar upp för mer individualiserade partnerskap som ska se till enskilda partnerländers förhållanden och behov. Detta ger partnerländer större möjligheter till politiska konsultationer i säkerhetsfrågor, men även större möjligheter till praktiska säkerhetssamarbeten vid säkerhetsutmaningar, som t.ex. träning och utbildning samt hjälp med att transformera sina styrkor för att bättre kunna operera tillsammans med Nato-förband.

De tredje och fjärde områdena tar upp de operativa partnerskapen samt partnerskapen med internationella organisationer. Dessa båda behandlas närmare i det nya politisk-militära ramverket för partners medverkan vid Nato-ledda operationer⁴¹ och *Comprehensive Approach Action Plan*⁴² (se kap 4.1.2 och 4.1.3).

Det femte prioriterade området syftar till att Nato ska vidga sina partnerskapsengagemang. Nato öppnar i och med detta upp för partnerskap med alla lämpliga länder runt om i världen. Detta innebär att den tidigare geografiska gränsdragningen (Europa med närområde) när det gäller partnerskap är borta. Natos utvidgning av partnerskapsprogrammen till att omfatta samtliga lämpliga

⁴¹ Nato (2011), *Political Military Framework for Involvement in NATO-Led Operations*

⁴² Nato (2011), *Comprehensive Approach Action Plan*, Action Memo PASP 0174

länder, ger bilden av alliansen som en global säkerhetsaktör, något som Albright-rapporten tydligt tar avstånd ifrån.⁴³ SC2010 lämnar även utrymme för att tolkas som att vara skriven i en global och inte europeisk kontext, som Natos tidigare strategiska koncept var.⁴⁴

Den nya partnerskapspolicyens sjätte område handlar om att öka möjligheterna för konsultationer i flexibla format. Den s.k. 28+n formatet⁴⁵ är en mekanism för Nato att skraddarsy konsultationer efter specifika frågor. Uppsättningen länder som medverkar i konsultationerna kan därför variera beroende på situationen. Nato kommer att vara öppet för sådana konsultationer även på enskilt partnerlands initiativ, dvs. inte bara på initiativ av en Nato-medlem.

Det sjunde området handlar om att partnerländerna kommer att ges tillgång till en *Partnership Cooperation Menu* och skraddarsydda *Individual Partnership and Cooperation Programs*. Detta för att effektivisera alliansens partnerskapsverktyg och för att kunna öppna upp samtliga samarbetsaktiviteter och övningar för partners. Nato kommer även, efter en bedömning från fall till fall, att öppna upp *The Individual Partnership Plan* och Pfp:s *Planing and Review Process* (PARP) för partners utanför EAPC/PfP. Detta visar att dörren för samarbete och partnerskap med Nato fortfarande är öppen.

Det åttonde området behandlar hur Nato ska prioritera när dess begränsade resurser har öppnats upp för flera nuvarande och eventuella framtida partners. Dessa prioriteringar kommer att bygga på följande överväganden:

- Om partnerlanden ifråga har för avsikt att bli Nato-medlem.
- Om partnerlandet ifråga delar de värderingar som Nato grundades på samt engagerar sig i försvarsfrågor och reformarbete för att värna om dessa värderingar.
- Om partnerlandet i fråga stödjer Natos pågående insatser eller uppdrag militärt, politiskt, ekonomiskt eller på något annat sätt.
- Om partnerlandet ifråga är av speciell strategisk vikt för Nato.
- Om partnerlandet ifråga har utvecklade bilaterala samarbetsramverk med Nato.
- Kapaciteten för partnerlandet att finansiera dess samarbetsaktiviteter med Nato.

⁴³ Se Albright-rapporten, s 32, ”NATO is a regional, not a global organisation...”.

⁴⁴ aa Cipoletti, Flanagan, s 3.

⁴⁵ 28+n formatet innebär att Nato i specifika frågor genomför konsultationer med relevanta partners. Namnet anspelar på Natos 28 medlemmar och ett ovisst antal partners.

- Om dessa samarbetsaktiviteter är i linje med de prioriterade områdena för samarbete som delges i den nya partnerskapspolicyen.

Detta innebär att Nato på ett tydligare sätt kommer öppna möjligheten att ”skilja agnarna från vetet” när det gäller partnersamarbeten. Natos nya partnerskapspolicy ger större möjligheter till djupare samarbete mellan partnerländer och Nato, men flaggar samtidigt för att Nato kommer att ställa högre krav för att partnerländerna ska få tillgång till dessa möjligheter. Kort sagt ska partnerländerna vara engagerade och villiga att betala för sig.

4.1.2 Uppdaterat politisk-militärt ramverk för partners medverkan i Nato-ledda operationer

Vid Natos utrikesministermöte i Berlin antogs även en ny version av det politisk-militära ramverket för partners medverkan i Nato-ledda operationer.⁴⁶ Syftet med det politisk-militära ramverket är att fastställa styrande principer, förfaranden, villkor och annan vägledning för partners medverkan i politiska konsultationer och beslutsprocesser vid insatsers planering och ledningsarrangemang. Ramverket omfattar deltagandet av operativa partners i Nato-ledda operationer.

Ramverket klargör att en operativ partner är ett land som bidrar med militära styrkor eller förmågor till en Nato-ledd insats eller på annat sett, som godkänns av *North Atlantic Council* (NAC), stödjer insatsen. För att bli erkänd av NAC som en operativ partner krävs bl.a. att landet ifråga gör ett formellt uttalande om att man är villig att bidra till den aktuella Nato-insatsen, att adekvata säkerhetsarrangemang har genomförts som tillåter utbyte av hemlig information, samt att eventuella finansiella arrangemang är klargjorda. I appendixet till ramverket redovisas mekanismer för implementering av ramverkets riktlinjer före, under och efter en kris:

A) Indikationer och varningar för en potentiell eller faktisk kris

Under denna fas kommer NAC överväga att kontakta relevanta partners och om nödvändigt andra länder. Fokus kommer under denna fas att ligga på informationsutbyte och bedömningar av situationen.

B) Bedömning av krissituationen och utformningen av handlingsalternativ

Dessa två faser utgör det som kallas *Political-Military Estimate* (PME)-processen. Under PME-processen kommer utbytet av information och bedömningar fortsätta mellan Nato, relevanta partners och andra länder som NAC har beslutat om. Potentiella operativa partners kommer ges möjlighet till att bli involverade i samtliga relevanta aspekter av bedömningsarbetet, utformandet av handlingsalternativ och andra förberedelseaktiviteter. Konsultationerna i detta initiala läge av krisen kommer att hållas i det tidigare nämnda 28+n formatet.

⁴⁶ Nato (2011), *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-Led Operations*

Ramverket tydliggör att även om operativa partners deltar i den beslutsförande processen, så behåller NAC det fulla ansvaret för beslutsfattande. Detta innebär i praktiken att partnerländerna får vara med och forma besluten, dock inte vara med och klubba igenom dem.

C) Planering, genomförande och transition

Mötena i 28+n formatet säkerställer att alla insatsrelaterade planeringsdokument är framtagna i konsultation med de operativa partnerländerna. I de fall där meningsskillnader råder kan partners välja att inte ställa sig bakom ett visst beslut eller helt dra tillbaka sina planerade bidrag till insatsen. I linje med Natos nya partnerskapspolicy kommer övriga partners hållas informerade under samtliga tre faser av konflikthanteringen. Detta ger en större insyn även för partners som inte deltar vid bedömning och planering. När det gäller planering kommer de operativa partnerländerna främst delta genom nationella samverkansofficerare, men även genom deltagande i arbetsgrupper och kommittéer. Vad det gäller ledning av insatser är målsättningen att operativa partners ska vara fullt integrerade i ledningsstrukturen redan från början av insatsen. Enligt det nya politisk-militära ramverket förbehåller sig dock Natos medlemmar rätten att under pågående insatser överlägga i viktiga frågor i ett ”endast Nato forum” under förutsättningen att de operativa partnerländerna ska bli ”debriefed” så snart som möjligt. De operativa partnerländernas ökade insyn och påverkan kan då tyckas hänga på medlemmarnas goda vilja att erbjuda insyn och möjlighet till att påverka.

4.1.3 Komplettering av Comprehensive Approach Action Plan

Den tänkta uppdateringen av alliansens *Comprehensive Approach Action Plan* uteblev pga. motsättningar gällande innehåll och namn på dokumentet inom *Deputies' Committee*⁴⁷ som var den ansvariga kommittén för framtagandet av vad som skulle vara en uppdatering av *Comprehensive Approach Action Plan* från 2008. En kompromiss nåddes och ett beslut fattades att ge dokumentet titeln *List of tasks*⁴⁸, istället för det tänkta *Updated Action Plan*, och att det skulle utgöra ett bifogat tillägg till originaldokumentet från 2008. Detta kan alltså ses som en komplettering snarare än en uppdatering av det tidigare dokumentet från 2008.

⁴⁷ *Deputies' Committee* är en kommitté som är underställd NAC och utgörs av medlemmarnas ställföreträdande ständiga representanter.

⁴⁸ Nato (2011), *Updated List of Tasks for the Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the Comprehensive Approach*, PASP(2011)0174

Planering och genomförande av insats

När det gäller planering och genomförande av insatser uppger den kompletterade *Comprehensive Approach Action Plan* att ökad civil-militär integrering vid planering genom hela krisspektrat är en prioritet. För att genomföra detta ska Nato anpassa sitt *Crisis Response System* och den operativa planeringen för att bättre kunna möta de krav som ställs vid en *Comprehensive Approach*. Under insatser ska Nato förespråka dialog mellan alliansen och andra aktörer för att kunna planera, koordinera och övervaka insatser. Nato ska även kunna bistå andra internationella aktörer med operativ planering.

Precis som i SC2010 så uppger den kompletterade *Comprehensive Approach Action Plan* att Nato ska träna civila specialister från medlemsländerna och dessa ska kunna vara tillgängliga för någon av alliansens insatser på kort tid. Nato ska även utveckla förmågan att träna och utbilda lokala säkerhetsstyrkor (likt t.ex. Nato Training Mission - Afghanistan) för att dessa snabbare ska bli kapabla att överta ansvaret för säkerheten i insatsområdet.

Behovet av att förbättra de förmågor som är nödvändiga för att genomföra stabiliserings- och rekonstruktionsaktiviteter nämns på flera ställen i texten. Detta ska ske genom utvecklandet av doktriner inom området och helst i en multinationell kontext.

Vidare omnämns Natos tänkta civila krishanteringsförmåga i mycket snarlika ordalag som i SC2010 och fortfarande utan att någon ny information om hur detta ska implementeras ges. Det faktum att denna förmåga nämns i de två sista punkterna och i snarlika formuleringar som man hittar i SC2010 kan tolkas som att denna uppgift inte prioriteras högt inom alliansen. Flera medlemmar har motsatt sig denna utveckling inom Nato och detta kan bidra till att ytterligare försvåra eller försena implementeringen av denna förmåga. En uppgift från en källa i Natos integrerade militära stab talar om en civil planeringscell på SHAPE. Frankrikes tolkning av formuleringarna i SC2010 är att denna förmåga ska omfatta ca tio personer.⁴⁹

Lärdomar, träning, utbildning och övningar

När det handlar om att dra lärdomar från tidigare verksamhet nämns återigen stabiliserings- och rekonstruktionsaktiviteter som ett prioriterat område. Dessa lärdomar ska inkorporeras vid framtida insatser, träning och utbildning. Vidare ska möjligheterna till samträning och övning öka mellan partners, lokala myndigheter, internationella organisationer, NGO:s samt Natos civila och militära personal.

⁴⁹ Intervju, Natos integrerade militära stab, 2011-02-16.

Förbättrat samarbete med externa aktörer

FN och EU pekas ut som Natos viktigaste strategiska partners och vikten av att samordna alliansens ansträngningar med dessa organisationer betonas särskilt. Vidare behandlar denna kategori av uppgifter vikten av regelbunden samverkan samt att öka informationsutbytet med internationella organisationer och NGO:s. Den i Albright-rapporten föreslagna *NATO Liaison Office* hos FN nämns återigen som ett steg för att öka samverkan mellan FN:s högkvarter och Natos högkvarter.

4.1.4 FN

Krishanteringsinsatserna i Libyen visar att Nato nu eftersträvar ett tydligt mandat från FN:s säkerhetsråd för att intervensera i ett krisdrabbat land. Detta var en av förutsättningarna från Natos sida för att överta ansvaret för insatsen.⁵⁰ Detta, till skillnad från om Nato hade agerat helt på egen hand, stärker FN:s auktoritet som legitimerande makt inom internationell krishantering. Kontrasterna mot Natos luftkampanj under Kosovokriget 1999 är tydliga då Nato i det fallet agerade helt utan en resolution från FN:s säkerhetsråd. Natos inställning att invänta en FN resolution innan man agerar är i linje med den gemensamma FN-Nato deklARATIONEN från 2008, där det tydliggörs att hänsyn tas till de båda organisationernas särskilda mandat, kompetens, rutiner och resurser för att bidra till att förbättra internationell samordning som svar på globala utmaningar.⁵¹

Det finns dock svårigheter för Nato, FN samt olika *Governmental Organisations* (GO:s) och NGO:s att genomföra praktiska samarbeten i olika insatsområden. Detta har inte att göra med olika uppfattningar mellan organisationer om huruvida det behövs en övergripande strategi för multilateralt samarbete i insatsområden eller inte. Det handlar om att FN och olika NGO:s är motvilliga till att i allt för hög grad förknippas med Natos militära insatser, då de inte vill att deras humanitära insatser ska uppfattas som en del av en krigsinsats. Detta har framför allt varit aktuellt i Afghanistan.⁵²

4.1.5 EU

Turkiet utgör ett hinder när det gäller att etablera en djupgående arbetsrelation mellan EU och Nato. Problemet har sin grund i problematiken rörande Cypern. Turkiet har konsekvent vägrat att dela hemligt material med EU pga. att Cypern inte har ett säkerhetsavtal med Nato (som alla övriga EU-medlemmar har). I Afghanistan resulterade denna turkiska hållning i att EU:s polisinsats (EUPOL) stod utan Natos beskydd. Konsekvenserna blev att först efter månader av

⁵⁰ Se FN (2011), *S/RES/1973 The situation in Libya*.

⁵¹ Annex to DSG 0714 (2008), *Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation*

⁵² Sloan R Stanley (2011), *NATO Needs Better Non-Military Options*, <http://www.defensenews.com/story.php?i=6012434>, Defence News, besökt 2011-05-02

förhandlingar mellan EU och de ansvariga länderna för varje *Provincial Reconstruction Team* (PRT) så kunde bilaterala avtal skrivas. Eftersom poliserna i EUPOL normalt placerades i sina egna länders PRT kom dessa förhandlingar i praktiken att handla om att de ansvariga länderna skulle skydda sin egen personal. Även i Kosovo har detta problem varit ett hinder då formella tekniska arrangemang, t.ex. för delande av information, inte har kunnat upprättas mellan EULEX⁵³ och KFOR. I Kosovo har dock den operativa relationen mellan EULEX och KFOR varit förhållandevis god. Samverkansproblemet har kringgåts genom att gemensam träning och utbildning hålls på relativt låg nivå inom respektive organisation och att inga formella samarbetsavtal har tecknats.⁵⁴ Förbättrade relationer mellan Turkiet och EU kan alltså spela en direkt roll i EU:s och Natos arbetsrelation. Att förbättra relationerna mellan EU och Nato kommer att vara i fokus under det polska ordförandeskapet i EU under 2011.⁵⁵

Mycket talar för att den rådande *de facto* arbetsfördelningen mellan Nato och EU inom krishantering, med Nato som en militär krishanteringsaktör i ett initialt skede och EU som en politisk/civil/militär aktör i ett mer stabilt andraskede, är på väg att cementeras. EU har satsat på tydligt avgränsade militära insatser, medan Nato har varit engagerat i insatser med betydligt högre konfliktnivå (Bosnien, Kosovo och Afghanistan). EU:s breda uppsättning av krishanteringsinstrument har inneburit att EU har kunnat administrera flera övergångar från militära insatser till civila. På detta sätt kompletterar organisationerna varandra istället för att konkurrera inom krishantering. Denna utveckling grundar sig delvis i att de 21 länderna med medlemskap i både Nato och EU hyser en ovilja att dubblera sina åtaganden i Nato och EU, men även att det är politiskt känsligt för Nato att intervensera i vissa länder och i dessa situationer kan EU fylla en viktig roll med en mer civil framtoning. Inrättandet av en civil krishanteringsförmåga inom Nato skulle kunna underlätta samverkan med andra organisationer, t.ex. EU, men kan även bidra till det som flera medlemmar är oroliga för, dvs. överlappande roller och problem med rollfördelningen.⁵⁶ Minskade försvarsbudgetar för flera EU-medlemmar kan leda till att EU:s kapacitet och vilja att genomföra större militära krishanteringsoperationer minskar.

⁵³ EULEX är EU:s insats för att stärka rättsstaten i Kosovo. Insatsen utgörs av polis-, tull- och rättsenheter. EULEX är EU:s största civila insats någonsin och har pågått sedan december 2008.

⁵⁴ Chivvis S Christopher (2010), *EU Civilian Crisis Management – The Record So Far*, RAND Corporation, s 27-48.

⁵⁵ Cipoletti, Flanagan, s 10.

⁵⁶ Hagström Frisell Eva (2011), *EU – en krishanteringsaktör i förändring*, FOI Användarrapport FOI-R--3190--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

4.1.6 Partnerländer

För några år sedan såg EAPC ut att gå en viss framtid till mötes. Kritik hade riktats mot samarbetet, vilket ledde till att förslag som skulle innebära att EAPC skrotades lades fram.⁵⁷ SC2010 uppger dock att EAPC och PFP är vitala för europeisk säkerhet samt att alliansen ska sikta på att förbättra konsultationerna och det praktiska militära samarbetet med sina partners i EAPC.

En anledning till den kritik som har riktats mot EAPC är att länderna som medverkar är alldeles för heterogena, dvs. skillnaderna mellan länderna är för stora när det gäller t.ex. samverkansförmåga och kapacitet. Det är svårt att bedriva ett vettigt partnerskapsprogram då länderna uppvisar så vitt skilda behov. Sverige har helt andra motiv för sin medverkan i EAPC och PFP än t.ex. Tadzjikistan. Detta har drivit fram utvecklingen mot mer individualiserade partnerskap. På detta sätt får varje partnerland, och Nato för den delen, ut mer av partnerskapet och de geografiska indelningarna för partnerskapsprogrammen blir inte längre ett problem.

Satsningarna i ICI kan sägas ha burit frukt då tre länder (Jordanien, Förenade Arabemiraten och Qatar) från ICI deltar i den Nato-ledda Libyen-insatsen.⁵⁸ Detta är viktigt inte minst för insatsens politiska legitimitet. Att flera länder bidrar med förmågor till Natos krishanteringsinsatser är även viktigt ur ett styrkegenereringsperspektiv, framför allt i de situationer då USA av olika anledningar inte kan eller vill göra stora militära bidrag till insatser. I detta avseende kan man även notera att SC2010 öppnar för partnerskapssamarbeten med alla lämpliga länder och att de tidigare geografiska begränsningarna nu är borta.

Då flera av länderna i MD påverkades av vinterns/vårens upprosvåg genom Nordafrika och Mellanöstern, främst Tunisien och Egypten, kan det bli intressant att följa utvecklingen och vilken innebörd detta kan få för MD. Länderna i MD var tidigare skeptiska till att medverka i Natos aktiviteter.⁵⁹ Kommer detta att ändras med nya regimer i både Tunisien och Egypten?

4.1.7 Kontaktländer

Natos nya partnerskapspolicy innebär att den tidigare geografiska gränsdragningen (Europa med närområde) när det gäller partnerskap är borta.

⁵⁷ Lindström Madelene, Lindvall Fredrik (2009), *Reformera eller vända om? – Natos fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige*, FOI Användarrapport FOI-R--2920--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, s 79.

⁵⁸ Jordanien bidrar med 6st *F-16*, Förenade Arabemiraten med 6st *F-16* och 6st *Mirage 2000*, samt Qatar med 6st *Mirage 2000* och 2st *C-17 Globemaster*.

⁵⁹ Lindström, Lindvall (2009), s 79.

Detta öppnar upp möjligheten för formella partnerskap med kontaktländerna som redan har bra relationer med Nato.

4.2 Reform, transformering och multinationell förmågeutveckling

Flera av de framsteg inom främst reformområden som skulle presenteras vid Natos försvarsministermöte 10-11 mars 2011 har blivit uppskjutna till motsvarande möte i juni. Detta beror till stor del på politiska svårigheter att komma överens bland medlemmarna, samt Libyen-krisen som tar en stor del av uppmärksamheten.

Det övergripande reformarbetet inom Natos administrativa struktur som initieras i ljuset av SC2010, innebär bl.a. en nedskärning i antalet *NATO Agencies* till tre stycken. Dagens fjorton *agencies* har i många fall överlappande ansvarsområden. De tre nya *agencies* ska vara uppdelade så att en ansvarar för upphandling, en för stöd och en för kommunikations- och informationssystem. Anders Fogh Rasmussens målsättning är att implementeringen av denna *agencies*-reform ska vara färdig inom två år och den beräknas minska Natos drivkostnader med 20%.⁶⁰

Natos ledningsstruktur ska ”strömlinjeformas” genom att elva högkvarter ska bantas ner till sju. Detta är både rationellt och nödvändigt då flera av dessa högkvarter aldrig har används praktiskt vid operationer. De elva högkvarteren som finns idag utgörs av *Supreme Headquarters Allied Power Europe* (SHAPE) i belgiska Mons, *Headquarters Supreme Allied Commander Transformation* (HQ SACT) i amerikanska Norfolk, samt tre *Joint Forces Command HQ* och sex separata land-, sjö- och luftledningskomponenter, samtliga lokaliserade i Europa. Anders Fogh Rasmussen står inför en svår uppgift att lägga fram ett förslag till omlokalisering och nedläggningar som alla medlemmar kan ställa sig bakom, då tusentals jobb på respektive ort står på spel vid nedläggningarna. Både förslag till nya ”geografiska fotavtryck” (den geografiska lokaliseringen av alliansens staber och högkvarter) och implementeringsplanen för dessa reformer är planerade att presenteras för Natos försvarsministrar vid deras möte i juni 2011.⁶¹

Arbetet med utvecklandet av de förmågor som listades som prioriterade i Lissabonpaketet går enligt planerna och har inte stött på några förseningar. I detta avseende påbörjade nio Nato-medlemmar i februari 2011 ett femårsprojekt värt 100 miljoner euro som syftar till att höja förmågan att dela bilder och annan

⁶⁰ Buckley Edgar (2010), *Viewpoint: How to make NATO leaner, meaner and cheaper*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11812560>, BBC, besökt 2011-05-06.

⁶¹ Ibid.

information insamlad genom underrättelsearbete, övervakning och spaning.⁶² Projektet går under namnet *The Multi-intelligence All-source Joint ISR Interoperability Coalition 2* (MAJIIC 2) och är i linje med konceptet som Anders Fogh Rasmussen kallar ”smart defence”. MAJIIC 2 är en vidareutveckling på det första MAJIIC-projektet som anses vara mycket framgångsrikt i Afghanistan och därför nu ska användas i en vidare kontext.⁶³

Under Natos försvarsministermöte i juni kommer ett förslag på en mer rationell struktur för förmågeutveckling och även försvarsplanering att läggas fram.

4.3 Vilka konsekvenser får SC2010 för Sverige?

EAPC/PfP har en stark ställning inom Natos partnerskapsprogram. Det framgår inte minst av skrivelserna i både SC2010 och Albright-rapporten. I båda dessa samarbeten har Sverige varit med från början. Sverige har som en stor och konsekvent truppbidragare till Nato-ledda insatser en hög status bland partnerländerna. Det är dock svårt att redan nu bedöma om SC2010 kommer få några stora konsekvenser för Sverige.

De tentativa slutsatser man kan dra av riktlinjerna som ges i SC2010 är att utvecklingen mot individualiserade partnerskap mellan Nato och partnerländer gynnar Sverige. Partnerskapsprogrammen som t.ex. PfP syftar till stor del till att hjälpa länder med försvarsreformer och transformering, något som är ett större behov hos flertalet andra länder i PfP än vad det är i Sverige. Den geografiska indelningen som ligger till grund för PfP medför väldigt stora skillnader när det kommer till t.ex. grad av modernisering, interoperabilitet och expeditionära förmågor hos de olika ländernas militära styrkor. Både Nato och Sverige tjänar på ett mer individualiserat partnerskap då detta kan ”skräddarsys” efter både Natos och Sveriges behov. Sverige är även ett av de länder som kommer att stå högt upp på listan när Nato öppnar upp sina partnerskapsverktyg för samtliga partnerländer och därför måste börja prioritera vilka som ska få tillgång till dessa begränsade resurser. Generellt möter och överträffar Sverige de krav som ligger till grund för prioriteringarna.

Enligt riktlinjerna i SC2010 bör Sverige som truppbidragare få ökad insyn och delaktighet i Natos beslutsprocess. Insatsen i Libyen tycks bekräfta detta. På den militära sidan har svenska representanter upplevt en betydligt större insyn än vad

⁶² Dessa nio medlemmar är Frankrike, Italien, Kanada, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Tyskland och USA.

⁶³ Nato (2011), *NATO nations deepen cooperation on intelligence, surveillance and reconnaissance*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71562.htm?selectedLocale=en, besökt 2011-05-10.

som är fallet inom ISAF. På den politiska sidan deltar Sverige i alla officiella möten som rör OUP.⁶⁴

SC2010 öppnar upp för partnerländerna att kunna genomföra konsultationer under artikel 4 i Nato-stadgan. Detta innebär att Sverige och de andra partnerländerna själva kommer att kunna initiera konsultationer under 28+n formatet. Detta ger Sverige en position att från början vara med och diskutera och utforma planer för att möta de s.k. nya hoten, t.ex. cyberskydd och missilförsvar, och möjligheter att inleda konsultationer gällande hot i vårt närområde.

De satsningar som Nato genomför med partnerländer inom förmågeutveckling ger även det tydliga vinster för ett litet land som Sverige som inte har de ekonomiska resurser som de större länderna har (även om de större länderna upplever minskade ekonomiska resurser efter finanskrisen). Nato är dock inte det ända forumet för att söka samarbeten inom förmågeutveckling. Det nordiska försvarssamarbetet *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco) är ett annat samarbete som har förmågeutveckling på sin dagordning.

4.4 Reflektioner angående implementering och konsekvenser av SC2010

I Natos komplettering av *Comprehensive Approach Action Plan* betonas förmågan att genomföra stabiliserings- och rekonstruktionsaktiviteter. Detta visar att Nato i framtiden avser att inte bara ha *hard security* på agendan. Frågan är dock hur implementeringen av den civila krishanteringsförmågan kommer att se ut. I det ovan nämnda dokumentet ges inga närmare beskrivningar angående detta och med tanke på det interna motståndet inom alliansen kan det bli lättare sagt än gjort för Nato att implementera en väl fungerande civil krishanteringsförmåga.

Från Natos håll har det inte kommit några konkreta indikationer för hur de rent praktiskt vill fördjupa partnerskapen med FN och EU (förutom vaga skrivningar om att man avser att förbättra de politiska konsultationerna). Detta kan ses som ett bakslag för de länder som eftersträfvade mer progressiva skrivningar i detta ämne. Natos agerande i samband med Libyen-krisen kan ses som ett bemyndigande av FN som den centrala institutionen för internationell fred och stabilitet. Det kan dock uppfattas som anmärkningsvärt, med tanke på den framträdande roll krishantering fick som en av Natos tre kärnuppgifter i SC2010, att det initiala initiativet till en insats i Libyen kom från tre medlemsländer som agerade utanför Natos struktur för att uppnå en koalition av stater villiga att inleda en insats i Libyen. Detta agerande kan uppfattas som en politisk splittring

⁶⁴ Intervju, svenska Nato-delegationen, 2011-05-25.

inom alliansen angående inställningen till krishanteringsinsatser samt att de agerande länderna helt enkelt inte litade på att alliansen skulle kunna komma till ett snabbt beslut om insats, och därför valde att agera utanför Natos struktur.

Anders Fogh Rasmussens koncept ”smart defence” är ett viktigt steg för att Nato ska kunna upprätthålla och utveckla sin förmåga. Detta är speciellt viktigt i dagens ekonomiska klimat där kraftiga nedskärningar i försvarsanslagen är att vänta, framför allt i Europa. Minskade kostnader frigör pengar till viktiga investeringarna i vitala förmågor (Lissabonpaketet). MAJIIC 2-projektet är ett bra exempel på ett multinationellt projekt som testades fram i Afghanistan och nu bidrar till att öka alliansens förmåga.

Både Natos nya partnerskapspolicy och det nya politisk-militära ramverket för partners medverkan i Nato-ledda operationer betonar att partners ska få en ökad insyn och större möjligheter att vara med och forma beslut. Men detta hänger fortfarande på medlemmarnas goda vilja. Ingenting tvingar Nato-medlemmarna till att ge mer insyn för partners i alla lägen. Partnerskapens geografiska indelning har föranlett vissa problem då länderna uppfattas som för heterogena. I praktiken har dock partnerskapen gått mot ett mer tematiskt samarbete då partnerländerna bidrar inom de områden de vill och engagerar sig i de samarbeten som gynnar dem. Att den tidigare geografiska gränsdragningen gällande partnerskapsprogrammen försvinner skulle kunna leda till (om det finns politisk vilja och möjlighet) att kontaktländerna ingår i ett nybildat partnerskapsarrangemang då dessa länder har regionala säkerhetsintressen i östra och sydöstra Asien samt tillsammans med Nato delar en oro för Nordkoreas kärnvapenprogram. SC2010 kan i detta avseende uppfattas som mer globalt inriktat än vad både Natos tidigare strategiska koncept och den senare utkomna Albright-rapporten var. Albright-rapporten betonade uttryckligen att ”NATO is a regional, not global actor...”.

Sveriges ökade insyn och delaktighet hänger på, som för alla andra partners, de allierades goda vilja vilket det svenska bidraget till OUP tydligt har visat. Problem uppstår för svenskt vidkommande då insatsen i Libyen började som en koalition av ett mindre antal allierade som fortsatt är de framträdande och pådrivande inom operationen. Detta har i praktiken inneburit att överläggningar angående operationen ofta sker vid informella möten och överläggningar mellan dessa länder. I dessa informella möten har Sverige svårt att komma med och kan således inte göra sin röst hörd. Fortsatt är det så att alla viktiga beslut angående operationen har tagits av alliansens 28 medlemmar. Detta visar att en operativ partner ännu inte fått samma informella eller formella inflytande som en medlem. Partners kan dock i viss mån påverka sin situation genom att vara en aktiv partner och i det avseendet bör Sverige ligga bra till. Det är dock tydligt att även med förbättrade och fördjupade partnerskap så kan den insyn och möjlighet att påverka alliansen som ges till ett partnerland aldrig jämföras med ett medlemskap.

5 Sammanfattande slutsatser

Ingångsvärdet som Albright-rapporten gav inför skapandet av Natos nya strategiska koncept var främst att alliansen måste transformera sina styrkor och förmågor för att bättre kunna möta de s.k. nya hoten samt de utmaningar Nato ställs inför vid omfattande krishanteringsinsatser. Albright-rapporten uppmärksammade även behovet av nära samarbeten med partnerländer och andra organisationer, främst FN och EU.

SC2010 följer i de flesta frågor i stort sett samma mönster som Albright-rapporten. Tyngdpunkten ligger även i SC2010 på fördjupning och utvidgning av partnerskapen, multinationell förmågeutveckling samt transformering av Natos militära styrkor. Även Albright-rapportens föreslagna kärnuppgifter föll väl ut i SC2010, om än något omformulerade och med större fokus på krishantering i SC2010. Skrivningarna i SC2010 gällande partnerskapen är dock genomgående mer progressiva än de rekommendationer som lämnades i Albright-rapporten. SC2010 öppnar t.ex. upp för globala partnerskap, säkerhetskonsultationer med alla partners i frågor av gemensamt intresse samt en större roll för operativa partners vid utformandet av strategier och beslut rörande Nato-ledda operationer som de medverkar i. Även SC2010 betonar den viktiga roll som partnerländer och organisationer spelar vid en *comprehensive approach*. Det blir intressant att se vilken roll Nato väljer att spela inom säkerhetssektorreform⁶⁵ (SSR) i såväl Tunisien och Egypten som eventuellt Libyen.

Relationerna till FN och EU uppmärksammas särskilt i SC2010. Natos relation med FN tycks i nuläget vara goda. Inför OUP i Libyen inväntade alliansen en resolution från säkerhetsrådet vilket stärkte FN:s auktoritet som legitimerande makt inom internationell krishantering. Kontrasterna mot Natos agerande under Kosovokriget 1999 är tydliga. Problem finns dock på marken i insatsområdena där FN och olika NGO:s är motvilliga till att i allt för hög grad förknippas med Natos militära insatser. De vill inte att deras humanitära insatser ska uppfattas som en del av en krigsinsats. Relationen mellan Nato och EU hindras mycket av Turkiets hållning gentemot Cypern. Nyckeln till ett djupare samarbete mellan Nato och EU tycks därför vara en förbättrad relation mellan EU och Turkiet. Mycket talar också för att arbetsfördelningen mellan Nato och EU inom krishantering står fast, med Nato som en militär krishanteringsaktör i ett initialt skede av en konflikt och EU som en politisk/civil/militär aktör i ett mer stabilt andraskede. Utmaningen ligger nu i att få denna fördelning att fungera så smidigt som möjligt och i detta avseende finns fortfarande mycket kvar att göra. Från Natos håll har det inte kommit några konkreta indikationer för hur de rent praktiskt vill fördjupa partnerskapen med vare sig FN och EU.

⁶⁵ SSR syftar till reformer av de myndigheter och aktörer som direkt påverkar och har makten över säkerheten i ett land.

Skrivningarna angående förmågeutveckling i SC2010 följer i samma spår som Albright-rapporten. Direkta kopplingar till de operativa kraven i Afghanistan går att finna i båda dokumenten. SC2010 utvecklar dock EU:s betydelse inom förmågeutveckling mer i förhållande till Albright-rapporten. EDA och ACT har samarbeten inom flera av de områden som Lissabonpaketet pekar ut som de mest akuta förmågorna, t.ex. skydd mot IED, medicinskt stöd, cyberskydd samt informationssystem som bl.a. förbättrar möjligheterna för utbyte av underrättelsematerial. Inom detta område tycks s.k. *pooling and sharing*-arrangemang, som tidigare kanske ytterst var en möjlighet för mindre länder att få tillgång till viktiga och kostsamma förmågor, nu även vara en utmärkt lösning för de något större länderna. Flera europeiska länder står inför stora nedskärningar i sina försvarsbudgetar och tvingas därför till samarbete för att kunna bibehålla sin kapacitet. Förmågeutvecklingsavtalet från 2010 mellan Storbritannien och Frankrike är ett exempel på detta och även det nordiska försvarssamarbetet Nordefco.⁶⁶

Reformarbetet inom Nato är enligt SC2010 ett kontinuerligt arbete. Albright-rapportens rekommendationer att stärka ACT:s mandat och öka dess resurser fick inget gehör i SC2010. I praktiken är det snarare mer troligt att ACT har försvagats då tjänsten som SACT inte längre är en amerikansk befattning och ACT därför inte kan räkna med samma amerikanska stöd som tidigare. Vad det gäller reformarbetet av Natos ledningsstruktur uppger Lissabondeklarationen att det främst handlar om en minskning av antalet högkvarter samt personalnedskärningar på minst 35% (ca 5000 tjänster). Detta innebär att Natos ledningsstruktur ska ”strömlinjeföras” genom att elva högkvarter ska bantas ner till sju. Förseningarna med att presentera ledningsstrukturens nya ”geografiska fotavtryck” visar på hur politiskt laddad denna fråga är. Anders Fogh Rasmussen har haft stora problem med att få medlemmarna att enas om en plan för detta. Det övergripande reformarbetet inom Natos administrativa struktur innebär bl.a. en nedskärning i antalet *NATO Agencies* till tre, från dagens fjorton som i många fall har överlappande ansvarsområden. Anders Fogh Rasmussens målsättning är att implementeringen av denna *agencies*-reform ska vara färdig inom två år och den beräknas minska Natos driftskostnader med 20%, vilket frigör ekonomiska resurser som i tuffa ekonomiska tider behövs på andra håll.

Det är fortfarande oklart hur Natos nya civila krishanteringsförmåga ska utformas och i vilken omfattning. En uppgift från en källa i Natos integrerade militära stab talar om en civil planeringscell på SHAPE. Frankrikes tolkning av formuleringarna i SC2010 är att denna förmåga ska omfatta ca tio personer. Om detta var vad Nato menade med formuleringen ”appropriate but modest” är svårt

⁶⁶ Avtalet mellan Storbritannien och Frankrike innefattar bl.a. upprättandet av en gemensam militärstyrka om ca 3500-5000 man, delande av hangarfartyg samt samarbete kring kärnvapenforskning.

att veta. Det kan vara så att motstridiga krafter inom Nato gör att det kan bli svårt att utveckla denna förmåga till att möta den initiala avsikten. En slutsats man kan dra är att om dessa siffror förverkligas, så uppnår den tänkta civila krishanteringsförmågan inom Nato åtminstone målsättningen att vara ”modest”.

Sammantaget syftar riktlinjerna i SC2010 gällande krishantering i stora drag till att fördjupa, förbättra och utöka partnerskapssamarbetena samt Natos relation till andra organisationer, främst FN och EU. Nato bör med riktlinjerna i SC2010 få ett utvidgat och fördjupat samarbetsnätverk vid krishantering. Fördjupat då man har öppnat upp samtliga samarbetsaktiviteter och övningar för partners, samt går mot mer individualiserade partnerskap. Utvidgat då man tagit bort den tidigare geografiska gränsdragningen och nu är villiga att ingå partnerskap med samtliga lämpliga länder, något som inte minst har öppnat dörren för kontaktländerna att ingå i formaliserade partnerskapsarrangemang med Nato. Ur krishanteringssynpunkt är detta till nytta för Nato då framför allt Australien och Japan gör stora militära och ekonomiska insatser inom krishantering. Utvidgade partnerskap kan även förbättra Natos styrkegenereringsförmåga vid krishanteringsinsatser. Detta kan inte minst vara viktigt i situationer då USA väljer att stå utanför eller minimera sitt bidrag till en insats. Vad det gäller Natos samarbete med FN och EU kommer förmodligen inga banbrytande förändringar ske till följd av riktlinjerna i SC2010. Natos Libyen-insats har visat att relationen mellan Nato och FN är stark, åtminstone på det politiska planet. På det praktiska planet finns dock vissa svårigheter kopplade till samarbete i insatser. Detta är dock inget problem som är explicit mellan Nato och FN, utan del av ett större problem som utgörs av svårigheter att samarbeta mellan militära förband och civila organisationer. *Comprehensive Approach* syftar till att förbättra samverkan mellan just dessa. Relationen mellan Nato och EU är som beskrivits tidigare, delvis beroende av att EU:s och Turkiets relation förändras till det bättre. Förbättras inte den relationen kan det tänkas att Turkiet fortsatt kommer ”sätta käppar i hjulen” för eventuella nära samarbeten mellan Nato och EU.

Om man belyser konsekvenserna av SC2010 ur ett svenskt perspektiv, tjänar både Nato och Sverige på ett mer individualiserat partnerskap då detta kan ”skräddarsys” efter både Natos och Sveriges behov. Sverige är även ett av de länder som kommer att stå högt upp på listan när Nato öppnar upp sina partnerskapsverktyg för samtliga partnerländer och därför måste börja prioritera vilka som ska få tillgång till dessa begränsade resurser. Generellt möter och överträffar Sverige de krav som ligger till grund för prioriteringarna. Detta öppnar även för samarbeten inom förmågeutveckling mellan Sverige och olika Nato-medlemmar. Multinationellt samarbete inom förmågeutveckling är viktigt för både Sverige och de flesta andra länder i Europa. Utan s.k. *sharing and pooling* skulle Sverige helt enkelt inte ha råd att förvärva och operera tre *Boeing*

C-17, då priset för ett plan är i storleksordningen ca 2 miljarder kr.⁶⁷ Tack vare den multinationella lösningen har Sverige kunnat väsentligt förbättra sin förmåga till strategiska lufttransporter.

En av de stora möjligheterna för svenskt vidkommande som kom av SC2010 är de utökade möjligheterna för partnerländer att genomföra konsultationer under artikel 4 i Nato-stadgan. Detta innebär att Sverige och de andra partnerländerna själva kommer att kunna initiera konsultationer under 28+n formatet. Detta ger Sverige en position att från början vara med och diskutera och utforma planer för att möta de s.k. nya hoten, t.ex. cyberskydd och missilförsvar, och möjligheter att inleda konsultationer gällande hot i vårt närområde. Detta öppnar upp för ett svenskt samarbete med Nato i frågor som har en direkt koppling till vårt nationella försvar.

I jämförelse med ISAF har de svenska representanterna, i samband med OUP, märkt en större insyn och delaktighet i Natos beslutsprocess. Detta kan förmodligen vara en konsekvens av både de nya riktlinjerna i SC2010 samt Sveriges relativt stora bidrag i antal flygplan (Sverige bidrar enligt uppgift med ca 30% av den totala spaningsförmågan vid operationen). Trots detta har Sveriges stora bidrag till OUP i Libyen visat att ett partnerland aldrig kan likställas vid en medlem när det gäller insyn och påverkan vid operationer.

⁶⁷ Folk och Försvar, seminarium med Sten Tolgfors, 2011-05-27.

Förkortningar

ACT	Allied Command Transformation
CPG	Comprehensive Political Guidance
DCI	Defence Capabilities Initiative
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
GO	Governmental Organisation
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IED	Improvised Explosive Devise
IRF	Immediate Response Force
ISAF	International Stabilisation Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
Kontaktländerna	Australien, Nya Zeeland, Sydkorea och Japan
MAJIIC	Multi-intelligence All-source Joint ISR Interoperability Coalition
MD	Mediterranean Dialogue
NAC	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non Governmental Organisation
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
NRF	NATO Response Force
OUP	Operation Unified Protector
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SC2010	Strategic Concept 2010

SFOR	Stabilisation Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
PfP	Partnership for Peace
PME	Political-Military Estimate
PRT	Provisional Reconstruction Team
28+n formatet	28+n formatet innebär att Nato i specifika frågor genomför konsultationer med relevanta partners. Namnet anspelar på Natos 28 medlemmar och ett antal, för ämnet, relevanta partners.

Källförteckning

Tryckta/publicerade källor

Annex to DSG 0714 (2008), *Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation*

Buckley Edgar (2010), *Viewpoint: How to make NATO leaner, meaner and cheaper*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11812560>, BBC, besökt 2011-05-06

Chivvis S Christopher (2010), *EU Civilian Crisis Management – The Record So Far*, RAND Corporation

Cipoletti TJ, Flanagan J Stephen (2010), *NATO Beyond the Lisbon Summit*, Center for Strategic & International Studies

Derblom Markus, Egnell Robert, Hull Cecilia, Nilsson Claes (2009), *Comprehensive approach i fredsfrämjande insatser – Den allomfattande insatsens beståndsdelar*, FOI Användarrapport FOI-R--2804--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut

FN (2011), *S/RES/1973 The Situation in Libya*

Hagström Frisell Eva (2011), *EU – en krishanteringsaktör i förändring*, FOI Användarrapport FOI-R--3190--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut

Lagerström Carl (2011), *Viktiga frågor på Natos agenda 2011 – En översikt avseende frågor som direkt berör Sverige*, FOI Memo 3541, Totalförsvarets forskningsinstitut

Lindström Madelene, Lindvall Fredrik (2009), *Reformera eller vända om? – NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige*, FOI Användarrapport FOI-R--2920--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut

Nato (2011), *Active Engagement in Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*

Nato (2011), *Allied Command Transformation (ACT)*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52092.htm, besökt 2011-05-05

Nato (2010), *Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon*, Press Release 155

Nato (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*

Nato (2011), *NATO nations deepen cooperation on intelligence, surveillance and reconnaissance*,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71562.htm?selectedLocale=en, besökt 2011-05-10

Nato (2011), *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-Led Operations*

Nato (1949), *The North Atlantic Treaty*

Nato (2010), *The NATO Response Force*, http://www.nato.int/cps/en/SID-62AF8F5B-7CF1FFA3/natolive/topics_49755.htm, besökt 2011-04-19

Nato (2010), *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon - Active Engagement, Modern Defence*

Nato (2011), *Updated List of Tasks for the Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the Comprehensive Approach*, PASP(2011)0174

O'Dwyer Gerard (2010), *Finland presents proposal for NATO Response Force*, <http://www.defensenews.com/story.php?i=4672676>, Defence News, besökt 2011-04-19

Sloan R Stanley (2011), *NATO Needs Better Non-Military Options*, <http://www.defensenews.com/story.php?i=6012434>, Defence News, besökt 2011-05-02

Sveriges Riksdag (2011), *EU och NATO*, <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Utrikes-och-sakerhetspolitik/EU-och-Nato/>, besökt 2011-05-23

Intervjuer och seminarier

Intervju, Natos integrerade militära stab, 2011-02-16

Intervju, svenska Nato-delegationen, 2011-05-25

Folk och Försvar, seminarium med Sten Tolgfors, 2011-05-27

