

NATO-toppmötet i Chicago 2012: Implikationer för Sverige

Jan Joel Andersson
Utrikespolitiska institutet (UI)

Erik Brattberg
Utrikespolitiska institutet (UI)



1. Inledning

Den 20-21 maj kommer NATO att hålla sitt 25:e toppmöte i Chicago. Det har hänt mycket i den internationella säkerhetspolitiken sedan NATO:s senaste toppmöte i Lissabon i november 2010. Beslut har fattats om tillbakadragande av de internationella styrkorna från Afghanistan, den ”arabiska våren” har skapat nya möjligheter och utmaningar i Mellanöstern och Nordafrika, NATO har genomfört en militär operation i Libyen, och den ekonomiska och finansiella krisen har fortsatt att drabba Europa och USA med nedskärningar i försvarsanslagen som följd. Utöver dessa viktiga händelser står idag alliansen inför en rad interna problem inklusive otillräcklig strategisk samsyn, olika uppfattningar om vilken väg alliansen ska gå i framtiden, brist på intern solidaritet och sviktande stöd från allmänheten.¹

Till toppmötet i Chicago kommer förutom alliansens 28 medlemsstater även en rad samarbetsländer, däribland Sverige. Agendan inför toppmötet omfattar tre övergripande teman. Dessa är: Afghanistan, Smart Defense, och Partnerskap. För Afghanistan är huvudfrågan tillbakadragandet av de internationella ISAF-styrkorna under 2014 och överlämnandet av säkerhetsansvaret till de afghanska styrkorna. Vad gäller Smart Defense handlar det om hur alliansens medlemmar bättre kan främja ”pooling and sharing” av befintliga militära resurser och i utvecklandet av nya förmågor. Slutligen handlar partnerskapsfrågan om hur NATO bättre kan utveckla sina redan befintliga samarbeten med andra länder och organisationer samt utveckla nya sådana vid behov. Särskilt relevant här är samarbetet med länder i Mellanöstern och Nordafrika.

Ett av de viktigaste resultaten från Chicago-toppmötet kommer att vara en politisk deklARATION från alliansens ledare om att NATO fortfarande är en relevant internatio-

¹ Kurt Volker och Kevin P. Green: NATO Reform: Key Principles. Atlantic Council Issue Brief, december 2011.

nell organisation med en viktig säkerhetspolitisk roll i Europas närområde och ännu längre bort. Den framgångsrika Libyeninsatsen 2011 visade att NATO är den enda internationella organisationen kapabel att genomföra komplexa multinationella militära operationer. NATO utgör således fortfarande den främsta garanten för europeisk säkerhet. Däremot så utgör de europeiska ländernas ovilja och oförmåga att hålla försvarsanslagen uppe ett allvarligt hot mot alliansens enighet och framtid.

Det återstår att se vad Chicago-mötet kan leverera beträffande Afghanistan och samarbeten med andra länder och organisationer. För Sveriges del är frågan om hur alliansen tänker sig fortsätta utveckla och förbättra samarbetet med sina partners mycket viktig. Men även NATO har alltmer kommit att se Sverige och andra partnerländer som viktiga i genomförandet av sina operationer.

Bakgrund

Under NATO-toppmötet i Lissabon i november 2010 antog alliansen ett nytt strategiskt koncept. Det nya strategiska konceptet var det första efter 11 september och tjänade två huvudsakliga syften. Å den ena sidan slog dokumentet fast alliansens traditionella uppgift att garantera dess medlemsstaters territoriella försvar. Å andra sidan utvidgades hotbilden i det här dokumentet till att ta i beaktande nya säkerhetshot såsom cyber- och energisäkerhet. NATO ska i framtiden därför utveckla nya resurser för att kunna hantera dessa säkerhetshot.

En annan viktig fråga som redan togs upp i Lissabon men som blivit ännu mer central sedan effekterna av den pågående ekonomiska och finansiella krisen har blivit tydligare är de europeiska NATO-ländernas sjunkande försvarsbudgetar. Sedan kalla krigets slut har försvarsutgifterna i de europeiska NATO-länderna sjunkit med nära 20 procent, trots ekonomisk tillväxt under denna period. Det har gjorts nedskärningar tidigare men det som skiljer dagens nedskärningar från tidigare är dess omfattning. I genomsnitt har de europeiska NATO-ländernas försvarsanslag krympt från runt 2 procent av BNP år 2000 till 1,7 procent 2009 – detta trots den pågående operationen i Afghanistan. USA:s dominans är betydande och USA står idag för runt tre femtedelar

av NATO:s totala försvarsutgifter. I Europa står Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien tillsammans för hela 70 procent av EU:s totala försvarsutgifter. Om man sedan lägger till Nederländerna, Spanien, Grekland, Polen, Sverige och Belgien står denna grupp av tio länder för nära 90 procent av EU:s totala försvarsutgifter. Detta innebär att en rad europeiska länder idag har mycket låga försvarsanslag.

De låga försvarsutgifterna i Europa har haft en negativ inverkan på Europas militära förmåga.² USA:s förre försvarsminister Robert Gates varnade i sitt numera berömda avskedstal till det europeiska försvarsetablissemanget i Bryssel sommaren 2011 att alliansen ”står inför en mörk framtid” om inte Europa tar ett större ansvar genom att hålla sina försvarsutgifter uppe.³

Bristen på militära resurser i Europa blev inte minst tydlig under operationen i Libyen 2011. Efter att USA hade genomfört de inledande attackerna fick NATO i uppdrag att upprätthålla och patrullera en flygförbudszon över Libyen samt genomföra riktade markattacker mot mål i landet. Även om Europa här spelade en avgörande roll för första gången i NATO:s historia visade det sig finnas mycket allvarliga brister i de europeiska ländernas militära förmåga. För det första deltog endast en handfull europeiska länder på ett meningsfullt sätt i operationen. Även bland de som deltog fanns allvarliga brister inom till exempel underhållskapacitet, logistik, elektronisk krigföring och flygtankningsresurser. Flera av de europeiska flygvapnen hade även så få

² Valasek, Tomas, “Surviving Austerity: The case for a new approach to EU military cooperation”, Centre for European Reform, april 2011; Witney, Nick “How To Stop the Militarization of Europe, European Council on Foreign Relations Policy Brief, november 2011; Flanagan, Stephen, J. (et al.) “A Diminishing Transatlantic Partnership?: The Impact of the Financial Crisis on European Defense and Foreign Assistance Capabilities”, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, maj 2011; Brattberg, Erik “Europe Must Enhance Defense Integration To Avoid Strategic Decline”, *World Politics Review*, 27 januari 2012.

³ “Gates rebukes European allies in farewell speech”, *The Washington Post*, 10 juli 2011.

bomber för markattacker i sina förråd att USA fick snabbleverera nya till sina europeiska allierade för att inte flygoffensiven skulle avstanna.⁴

För att kompensera effekterna av de minskade försvarsutgifterna har NATO lanserat ett nytt koncept under namnet ”Smart Defense”. Konceptet går ut på att försöka göra mer med mindre resurser. Problemet är inte bara låga europeiska försvarsanslag utan även att Europas försvar är ineffektivt. Genom ”pooling and sharing” av militära resurser gemensamt hoppas man kunna inte bara bibehålla men även utveckla nya militära resurser på gemensam alliansnivå. Ett lyckat exempel på detta koncept är *Baltic Air Policing*, där olika NATO-länders flygvapen bistår Estland, Lettland och Litauen med att patrullera dessa länders luftrum. På detta sätt behöver inte Estland, Lettland och Litauen lägga sina begränsade försvarsresurser på att köpa dyra stridsflygplan och kan istället koncentrera sig på att utveckla andra viktiga förmågor som NATO är i behov av.

Även USA kommer under överskådlig tid att minska sina militärutgifter och förmågor. Den nya amerikanska försvarsstrategi som president Obama presenterade i januari 2012 innehöll budgetnedskärningar på nära 500 miljarder dollar över 10 år vilket innebär betydande nedskärning av både trupp och materielanskaffning. USA skall nu koncentrera sig på att möta nya konflikter och hot i framförallt Asien och Stilla-havsregionen.⁵

Den ändrade amerikanska synen på Europa från att vara en region i behov av säkerhet till att vara en region som kan bidra till säkerhet innebär att USA kommer att ytterli-

⁴ *IISS Strategic Comments: Early military lessons from Libya*. Volym 17, september 2011. The International Institute For Strategic Studies.

⁵ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Department of Defense. January 2012, available at http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

gare reducera sin närvaro i Europa. Nyligen annonserades också att två amerikanska fältbrigader i Tyskland om sammanlagt runt 7 000 soldater skall tas hem permanent. För att kompensera denna neddragning kommer USA att i stället rotera in marktrupper för träning i Europa under kortare tidsperioder. Dessa roterande amerikanska styrkor är också tänkta att kunna ingå i NATO:s snabbinsatsstyrka *NATO Response Force*. Trots neddragningarna har USA gjort klart att man inte avser att överge Europa. Planerna om att inrätta ett missilförsvar med bas i flera europeiska länder som skydd mot eventuella inkommande missiler från exempelvis Iran fortskrider alltjämt.

2. Afghanistan

Den fråga som har dominerat debatten i NATO under det senaste decenniet är Afghanistan. Den NATO-ledda ISAF-styrkan kommer att lämna Afghanistan någon gång innan slutet på 2014. De utvecklingsmål som har uppnåtts riskerar dock att gå om intet när de internationella styrkorna drar sig ur landet. För att undvika kaos och ökat inflytande för Talibanerna kommer troligen tillbakadragandet av de internationella trupperna och överlämnandet av ansvaret till de afghanska styrkorna att ske gradvis under 2014. Trots att antalet afghanska soldater har vuxit enormt under det senaste decenniet – idag är antalet runt 164,000 – återstår flera problem med bland annat träning och tillgång till utrustning. Många bedömare tror därför att NATO i någon form kommer att stanna kvar i Afghanistan även efter 2014 för att fortsätta träna de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Trots att Afghanistaninsatsen har slukat ofantliga resurser och testat både NATO:s interna solidaritet och praktiska förmåga att skapa fred och säkerhet har insatsen också haft ett flertal positiva effekter på alliansen. Ett exempel på sådana positiva effekter är att det civil-militära samarbetet ute på fältet har utvecklats framåt under det senaste

decenniet.⁶ Ett annat exempel är att amerikanska och europeiska trupper, genom att arbeta sida vid sida, har ökat alliansens förmåga till interoperabilitet (dvs. förmågan att samarbeta med varandra ute i fält).⁷ En viktig fråga som har diskuterats är vad som kommer att hända med dessa framsteg när styrkorna dras tillbaka.⁸

NATO har en viktig roll att spela i det tjugoförsta århundradet – inte minst som en organisation som kan implementera resolutioner från FN:s säkerhetsråd – men för att USA skall fortsätta investera i NATO krävs att de europeiska länderna lyckas övertyga Washington om att man är en seriös partner. Från amerikansk sida vore det bästa sättet att Europa investerade mer i sitt gemensamma försvar. Det återstår än så länge att se i vilken utsträckning som Smart Defense konceptet kan bidra till det.

3. Smart Defense

Smart Defense är NATO:s strategiska svar på frågan hur organisationen skall kunna försäkra sig om fortsatt förmågeutveckling i en tid av ekonomisk kris. Då allt fler länder redan har eller planerar för att skala bort hela förmågor som t.ex. ubåtar (Danmark) eller tunga stridsvagnar (Nederländerna) måste andra länder kunna täcka upp för att det inte skall uppstå allvarliga förmågebrister inom alliansen som helhet.

Smart Defense har snabbt fått stort stöd bland medlemsländerna men den politiska viljan att genomföra konceptet är inte helt tydligt. Konceptet i sig är fortfarande under

⁶ Rudra Chaudhuri och Theo Farrel (2010) "Campaign disconnect: operational progress and strategic obstacles in Afghanistan", *International Affairs*, 87:2, 271-296.

⁷ Alexander Mattelaer (2011) "How Afghansitan has Strengtened NATO", *Survival*, 53:6, 127-140.

⁸ För att försöka upprätthålla interoperabiliteten mellan amerikanska och europeiska styrkor efter Afghanistaninsatsen har NATO:s generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen nyligen lanserat ett nytt initiativ kallat Connected Forces Initiative som syftar till att förbättra möjligheten till gemensam träning, utbildning och tillgång till teknologi.

utveckling men kan sägas bestå av tre oberoende komponenter: 1) prioritering; 2) samarbete; och 3) specialisering.

- *Prioritering.* Smart Defense innebär en samordning av NATO:s och olika nationella förmågeprioriteringar. Utifrån NATO:s strategiska dokument skall medlemsländerna samarbeta mer transparent och kostnadseffektivt.
- *Samarbete.* Smart Defense innebär ökat samarbete mellan olika länder för att dessa skall få tillgång till förmågor som de var och en inte har råd med att utveckla eller bibehålla. Detta innebär även ökad interoperabilitet. Samarbete kan ta olika former och i olika grupper inom den bredare alliansen. Utrifrågan geografisk närhet, likartad kultur, språk, gemensam utrustning och likartade politiska ambitioner och militära krav i kombination med gemensamma mål skapar stark motivation för samarbete mellan medlemsländer och i vissa fall även med partners.
- *Specialisering.* Smart Defense innebär att NATO skall arbeta för att länder koordinerar eventuella specialiseringar för att skapa en balanserad uppsättning förmågor inom alliansen. Tidigare har budgetnedskärningar inneburit ensidigt beslutade borttagande av förmågor vilket inneburit att andra länder fått en ökad börda inom vissa områden.

För att kunna lyckas implementera Smart Defense måste det vara kostnadseffektivt. Detta kräver nära och tidigt samarbete med industrin vilket behöver täcka hela kedjan av förmågor från hårdvara till doktrinutveckling och träning. Det är också nödvändigt att kritiska multinationella förmågor kan garanteras finnas tillgängliga för operationer. För att länder skall kunna effektivt samarbeta och söka specialiseringar måste förtroendet finnas att andra kommer att ställa upp med de specifika förmågor som man själv inte har. NATO:s och nationella prioriteringar måste därmed samordnas i förväg och inte som idag efter det att olika länder unilateralt valt att lägga ned hela förmågor.

Toppmötet i Chicago förväntas ge politiskt stöd till Smart Defense-konceptet som sådant och att de cirka 25 olika projekt som idag är identifierade kan sjasättas på allvar. Varje projekt har en ledarnation och ett antal länder som ingår som på frivillig basis samordnar sina förmågor inom ett visst område.

4. Partnerskap

Sedan kalla krigets slut har NATO utvecklat en rad olika ramverk för samarbete med icke-medlemmar både i och utanför Europa. Flera av dessa är i dag i behov av reformer eller vidare utveckling. Ett steg i rätt riktning togs i Berlin i april förra året då NATO antog ett nytt ”partnerskaps-verktygslåda” som är tänkt att bidra till att förbättra samarbetet med enskilda länder beroende på ömsesidiga intressen och tillgängliga resurser. En annan viktig utveckling under den senaste tiden är att FN alltmer har börjat se NATO som ett verktyg för att implementera FN:s säkerhetsrådsresolutioner. Exempel på detta är insatserna på Balkan, Afghanistan, Libyen och Afrikas Horn. Hur ser då NATO:s nuvarande samarbetsformer ut och hur behöver dessa utvecklas vidare?

En viktig samarbetsplattform har länge varit Partnership for Peace (PfP), som Sverige har ingått i sedan 1994. Ingår gör även länder från det forna Östblocket och andra icke-NATO medlemsländer i Västeuropa såsom Finland och Österrike. En viktig funktion som PfP tjänade under 1990-talet och början av 2000-talet var att förbereda potentiella medlemmar för medlemskap i alliansen. Mellan 1999 och 2009 har 12 sådana länder också blivit NATO-medlemmar. En fråga som debatteras inom NATO idag är i vilken utsträckning dörren för medlemskap ska hållas öppen även i framtiden för länder såsom Georgien, Ukraina och ett flertal länder i det forna Jugoslavien. En annan fråga är i vilken utsträckning PfP kan användas för att engagera länder i Centralasien.

Sedan toppmötet i Istanbul 2004 har NATO också haft en samarbetsform med länder i Mellanöstern. I efterdyningarna av arabvåren har NATO dock uttryckt vilja att förnya sitt samarbete med dessa länder. En positiv utveckling här var stödet som NATO er-

höll från regionen för insatsen i Libyen. I denna operation deltog även Qatar och Förenade Arabemiraten aktivt. En viktig fråga som alliansen står inför under Chicagomötet är hur man bättre ska kunna samarbeta med regionala organisationer såsom Arabförbundet och Gulf Cooperation Council (GCC). En annan fråga är hur alliansen bättre ska kunna balansera å ena sidan viljan att hitta nya samarbetsformer med icke-demokratiska regimer samtidigt som man håller fast vid sina egna demokratiska principer och värden. Här kan det finnas potential att dra lärdomar från erfarenheten i Östeuropa under 1990-talet trots att flera stora skillnader finns mellan dessa två regioner. NATO måste också arbeta med att förbättra hur länderna i Arabvärlden ser på alliansen. Här är genomförandet av ”good will” uppdrag såsom humanitärt katastrofbistånd ett potentiellt verktyg för NATO.

En annan fråga är hur NATO bättre kan samarbeta med kapabla icke-medlemmar som delar alliansens grundläggande värden. Två exempel på sådana länder är Sverige och Finland. Sverige har en god tradition av att samarbeta med NATO sedan 1990-talet. Exempelvis har Sverige bidragit till ISAF-styrkan i Afghanistan sedan 2001 och har bidragit till KFOR-styrkan i Kosovo. Nyligen valde också Sverige att stödja den NATO-ledda insatsen i Libyen genom att ställa åtta JAS-Gripen plan till alliansens förfogande för jakt och spaningsuppdrag. Ett annat sätt som Sverige har visat vilja och förmåga att bidra är genomförandet av de multinationella ”Viking”-övningarna som syftar till att träna civil-militärt samarbete och som skett inom NATO:s Partnership for Peace. Sverige och liknande länder har visat stor vilja att bidra till NATO:s missioner men för att de skall vilja fortsätta med detta behöver alliansen också göra det mer attraktivt för dessa att bidra. Ett sätt att göra detta på är att bjuda in dessa länder att i större utsträckning delta i planeringen och genomförandet av sådana missioner. Utbytet av information under gemensamma missioner kan också utvecklas vidare samt antalet gemensamma militära övningar med alliansen öka.

Slutligen så återfinns även frågan hur NATO ska samarbeta med andra globala aktörer. En viktig sådan är naturligtvis Ryssland. Under Lissabon-mötet 2010 upprättades ett NATO-Ryssland forum. Ingen sådan motsvarighet kommer att hållas den här

gången i Chicago och president Putin är inte inbjuden att delta. En fråga som har satt kuggar i hjulet i förhållandet med Ryssland är frågan om ett missilförsvar. Så länge som den här frågan fortsätter utgöra ett problem är möjligheterna för samarbeten ganska små, utöver möjligtvis de områden där det finns gemensamma intressen såsom Afghanistan och anti-terrorism. Andra länder som alliansen har uttryckt vilja att utveckla nya samarbeten med inkluderar ”rising powers” såsom Kina, Indien och Brasilien samt Australien, Nya Zeeland, Japan och Sydkorea.

5. Avslutning: implikationer för Sverige

Sverige är ett land med ett icke oansenligt säkerhetspolitiskt inflytande. Samstämmiga uppgifter från intervjuer i Europa och USA ger en bild av att Sverige är ett land som respekteras, uppskattas och lyssnas till i den internationell säkerhetspolitiska debatten. Denna bild bekräftas av NATO:s stående inbjudan om medlemskap till Sverige liksom av officiella amerikanska företrädares upprepade försäkringar under många år om att Sverige är en av de mest uppskattade säkerhetspolitiska partners USA har.⁹ Inte minst insatsen med svenskt flyg i Libyen sommaren 2011 och tidigare villighet och förmåga att åta sig bataljons- och brigadansvar på Balkan och för ansvar för ett PRT (Provincial Reconstruction Team) i Afghanistan, trots avsaknad av Natomedlemskap, har imponerat.

Med begränsade ekonomiska resurser och en minskad försvarsmakt kommer både USA och NATO i framtiden att i allt högre grad söka partnerländer som både kan dela

⁹ Natos och USA:s uppskattning av Sveriges säkerhetspolitiska bidrag uttrycks på många nivåer och sammanhang. Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen uttryckte sin uppskattning och upprepade inbjudan till Sverige t.ex. under sitt tal vid Utrikespolitiska Institutet den 31 mars 2011. Se också t.ex. tal av James Townsend, Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Policy, Department of Defense, vid Atlantic Council I Washington, DC, 7 September 2011.

ansvar och kostnader samt bidra med förmågor och lösningar. Ett lands säkerhetspolitiska inflytande kommer därför i allt högre grad bero på viljan och kapaciteten att ställa upp med efterfrågade förmågor.

Både NATO:s och USA:s nya betoning på kapabla partners är därför av högsta vikt för Sverige. Redan inför Irakkriget 2003 visade USA att man var mindre intresserad av symboliska bidrag och mer fokuserad på de länder som faktiskt kunde bidra med riktiga förmågor. Detta har förstärkts under mer än tio år av krig i Afghanistan. Libyenoperationen 2011 var en ny tydlig indikation på att endast en handfull NATO-allierade och partnerländer kan erbjuda någon meningsfull hjälp till USA i att hantera allvarliga kriser utanför Europa. Då framtidens konfliktområden kommer att ligga utanför Europa är NATO:s och USA:s nytta av ”hemmasittar”-allierade liten vilket betyder att länder som Sverige som har både demonstrerat vilja och förmåga att delta i komplicerade operationer utanför Europa har stor möjlighet att få ökat utrymme och inflytande om man så önskar.

Samtidigt innebär NATO:s nya tankesätt om Smart Defense att avsaknaden av formellt medlemskap kan bli en utmaning för Sverige. En central fråga för NATO är i vilken utsträckning andra icke-medlemsländer som t.ex. Sverige kan få bidra till att täcka upp kapaciteter/förmågor som saknas inom alliansen. Utan tvekan har kapabla partnerländer till NATO som Sverige och Finland viktiga förmågor som kan bidra till att lösa centrala förmågebrister inom NATO. Omvänt är frågan om partnerländer som Sverige skulle acceptera att NATO-länder bistod med förmågor som de själva saknar idag. För att detta skall fungera måste dock partnerländerna få delta i NATO:s grundläggande kapacitetsplaneringsprocesser som de idag inte får tillgång till. Det gäller förstås också att partnerländer som Sverige och Finland kan både ge och ta emot garantier för att nödvändiga förmågor kommer att ställas till förfogande vid behov.

Frågan är inte bara om NATO kommer att kunna acceptera att ett partnerland ansvarar för vissa förmågor som medlemmar inte kan leverera eller underlevererar utan i vilken utsträckning kommer i framtiden kategorin ”allierad/medlem” inom NATO att över-

skuggas av kategorier som "förmågebidragsgivare" eller "aktiv deltagare"? För både NATO och Sverige är det också frågan om vad "medlem" respektive "partner" kommer att i praktiken betyda i en organisation där viljan och kapaciteten att bidra med efterfrågade förmågor är det centrala.

ü

UI brief

NO 12, 15 maj 2012

*UI briefs are reviewed by senior staff at the Institute.
They solely reflect the view of the author(s).*