

Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik

USA:s nya säkerhetspolitiska doktrin

Amerikansk militär närvaro i Europa och RMA

USA och ESDP



Ingemar Dörfer och Mike Winnerstig

Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik

USA:s nya säkerhetspolitiska doktrin

Amerikansk militär närvaro i Europa och RMA

USA och ESDP

Ingemar Dörfer och Mike Winnerstig

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0871--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Juni 2003	Projektnummer A 1136
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Ingemar Dörfer Mike Winnerstig	Projektledare Ingemar Dörfer	
	Godkänd av Bo Ljung	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig Författarna	
Rapportens titel Perspektiv på amerikansk säkerhetspolitik		
Sammanfattning (högst 200 ord) <p>Denna rapport består av tre delstudier. I den första presenteras den nya amerikanska säkerhetspolitiska doktrinen från september 2002. I samarbete med andra stater ska Amerika bedriva kampen mot terrorister med massförstörelsevapen. Pre-emptivt, förebyggande krig är ett element i denna doktrin. En ny paradigm i kärnvapenstrategin förkastar ömsesidig säker förödelse och använder sig av robotförsvar och reducering av kärnvapen som nya metoder.</p> <p>Den andra studien behandlar den amerikanska militära närvaron i Europa, dess form och innehåll över tiden. Revolutionen i militära affärer och dess inverkan på närvaron analyseras. RMAs inverkan är liten utom i fråga om teknologigapet och koalitionskrigföring som försvåras. Genom Sveriges höga tekniska nivå anpassar sig landet bättre till det amerikanska RMA än många NATO-allierade.</p> <p>Den tredje studien behandlar den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, ESDP, och hur den uppfattas i Amerika. Medan president Bush Sr. var mycket skeptisk var Clinton-regeringen villkorat positiv. Bush Jr. var i början negativ men ser nu ESDP som ganska irrelevant. Skälet är att de europeiska, specifikt franska, planerna att i ESDP se ett alternativ till NATO i europeisk säkerhetspolitik försvagats, både p.g.a. bristande resurser och många europeiska länders fasthållande vid NATO som den centrala säkerhetspolitiska organisationen.</p>		
Nyckelord USA, Europa, NATO, ESDP, stridskrafter, doktrin, robotförsvar, kärnvapenstrategi		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 115 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0871--SE	Report type User report
	Programme Areas 1. Defence and Security Policy	
	Month year June 2003	Project no. A 1136
	General Research Areas 1. Policy Support to the Government	
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
Author/s (editor/s) Ingemar Dörfer Mike Winnerstig	Project manager Ingemar Dörfer	
	Approved by Bo Ljung	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible The authors	
Report title (In translation) American national security policy. Three essays		
Abstract (not more than 200 words) <p>This report contains three studies. The first study presents the new American national security doctrine of September 2002. The United States is to conduct the fight against terrorists and weapons of mass destruction together with other states. Pre-emptive war is one element in this doctrine. A new paradigm in nuclear doctrine rejects mutual assured destruction and advocates missile defense and reduction of nuclear forces.</p> <p>The second study deals with US troops in Europe and the form and content of such American presence over time. The RMA and its impact on the presence is analyzed. Its impact is small except for the technology gap and coalition warfare. Because of its high technological standard Sweden adjusts better to the American RMA than many NATO allies.</p> <p>The third study deals with the European security and defense policy, ESDP, and how it is perceived in the United States. While president George Bush was very sceptical the Clinton administration was conditionally positive. President George W. Bush was negative in the beginning but now perceives the ESDP as rather irrelevant. The reason is that the European centric, especially French, plans to imagine the ESDP as an alternative to NATO in European security policy, has been weakened considerably. This outcome is explained by the lack of resources and the preference of many European states to use NATO as the central European security institution.</p>		
Keywords United States, Europe, NATO, ESDP, armed forces, doctrine, missile defense, nuclear strategy		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 115 p.	
	Price acc. to pricelist	

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	1
FÖRKORTNINGAR	3
EXECUTIVE SUMMARY AND CONCLUSIONS	5
SÄKERHETSPOLITISK DOKTRIN, KÄRNVAPENSTRATEGI OCH ROBOTFÖRSVAR I FÖRENTA STATERNA	10
Sammanfattning	10
1. DEN NYA SÄKERHETSPOLITISKA STRATEGIN	12
1.2 Inledning	12
1.2 Kärnvapenstrategi och robotförsvar	17
1.3 Robotförsvar	20
1.3.1 Principer	20
1.3.2 Missile Defense Agency	22
BIBLIOGRAFI	25
Officiella amerikanska studier	25
Monografier	25
Artiklar	26
Tidningar och tidskrifter	27
AMERIKANSK NÄRVARO I EUROPA OCH RMA	28
Sammanfattning	28
1. INLEDNING	30
2. DEN NYA STRATEGIN	32
2.1 Grunder	32
2.2 Ett dynamiskt perspektiv	35
2.3 Regional stabilitet och maktprojektion på 2000-talet	37
2.3.1 Förändringar i den globala positionen	38
3. HUVUDUPPGIFTERNA	40

3.1 Försvar av hemlandet	40
3.1.1 Kola	40
3.2 Regional stabilitet	42
3.3 Amerikanska trupper i Europa	46
3.3.1 Nuläget	46
3.3.2 Amerikansk omstationering i Europa	49
3.4 Maktprojektion	50
3.4.1 Medel för maktprojektion	50
3.4.2 Förstärkningsproblematik i Europa	51
3.4.3 Europeisk maktprojektion i amerikansk debatt	54
4. BETYDELSEN AV RMA	56
4.1 Inledning	56
4.2 Konsekvenser och RMA i praktiken	57
4.2 Det militära teknologigapet	60
4.3 Koalitionskrigföring	62
4.4 Konsekvenser	63
4.5 Svenska intressen	69
BIBLIOGRAFI	72
Officiella amerikanska studier	72
Andra studier	73
Årsböcker	74
Monografier	74
Artiklar	79
USA OCH ESDP: FRÅN PROBLEM TILL IRRELEVANS?	81
Sammanfattning	81
1. INLEDNING	82
2. UTVECKLINGEN SEDAN 1990 I KORTHET	82
2.1 Den första Bush-administrationen och ESDI	82
2.3 Clinton-administrationen och ESDI/ESDP	87
2.4 Amerikansk Europapolitik 1989-2000: slutsatser	95

3. DEN NYA BUSH-ADMINISTRATIONENS POLITIK	96
3.1 Utvecklingen av ESDP och Bush-administrationens förutsättningar	96
3.2 Utvecklingen av ESDP-attityderna i Washington, DC under 2002-2003	99
4. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	104
BIBLIOGRAFI	107
Böcker, artiklar och rapporter	107
Officiella dokument	107
Tidningar	109
Intervjuer	109

Förord

Föreliggande rapport består av tre fristående studier som kan läsas var och en för sig, men som gemensamt behandlar aktuella ämnen inom den amerikanska säkerhetspolitiken. Studierna baseras på officiella dokument, på den stora litteratur som finns om ämnet och inte minst på omfattande intervjuer med beslutsfattare och analytiker. Genom en bred kontaktyta i Washington är vi bekanta med de nuvarande huvudfåror i amerikanskt tänkande.

Det amerikanska imperiet intresserar sig i ökande grad för världen utanför Europa, där de kommande stora konflikterna kan skönjas. Europa självt är nu nästan "helt och fritt" och utvecklar sig med Robert Kagans ord till en frizon i världspolitiken som kan kosta på sig att vara postmodernt.¹ Ändå är det Amerika och Europa som mest intresserar oss. Den politiska, militära och ekonomiska tyngd som finns i det euroatlantiska området kommer även framgent att vara ett av världspolitikens centrum. Två av de tre studierna ägnas därför detta ämne.

Den första studien sätter scenen för den amerikanska säkerhetspolitiken under president Bush. Den nya säkerhetspolitiska doktrinen från 2002 analyseras tillsammans med den nya kärnvapendoktrinen och missilförsvaret. Européer har måhända en tendens att läsa in för mycket i doktriner. Amerikaner är ofta mer pragmatiska och det är därför viktigt att understryka att doktrinen inte är en kokbok med recept för handlandet i världspolitiken. Lika fullt finns åtskilliga nya tankar om amerikansk säkerhetspolitik samlade i den nya strategin. Med tanke på Irakkriget och dess eventuella koppling till doktrinen ägnas särskild uppmärksamhet åt begreppet *pre-emption* och dess tillämpningar.

Den andra studien gäller den amerikanska närvaron i Europa och det resultat som den framväxande revolutionen i krigföringen, RMA, har på denna närvaro. Närvaron på den europeiska kontinenten har nu funnits i sextio år med början av den allierade invasionen av Sicilien i juli 1943. Vilken konkret form tar sig denna närvaro? Hur förändras den sedan det kalla krigets slut?, Vilka förändringar kan man förvänta sig som ett resultat av Irakkriget? I fråga om RMA frågar vi oss vilken vikt RMA hittills haft för den amerikanska krigsmakten och hur RMA har påverkat den ameri-

¹ Robert Kagan: *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf, 2003.

kanska närvaron i Europa. De uppenbara effekterna är teknologigapet mellan Amerika och Europa och dess betydelse för koalitionskrigföring. Vilken roll Europa har för den amerikanska strategin är en övergripande fråga. Hur Sverige passar in i denna ekvation diskuteras också.

Den tredje studien gäller den amerikanska attityden till europeiska försvarsstrukturer utanför NATO. Den senare alliansen förblir grundpelaren i den transatlantiska säkerhetspolitiken också om EU alltsedan 1998 strävat efter att skapa en egen styrka inom ramen för ESDP. Bush seniors skeptiska och Clintonadministrationens positiva attityd till dessa strävanden övergick återigen till större skepsis hos den nya Bush-administrationen. Från 2002 ser man i Washington på ESDPs framväxt med större lugn, speciellt som framväxten mest verkar ske på papperet. ESDP har i Washingtons ögon gått från problem till irrelevans. Det är ännu oklart vilken betydelse den stora schism som brutit ut inom både NATO och EU pga. Irakkriget kommer att få för ESDP. Klart torde emellertid stå att ett autonomt ESDP som byggs upp utanför NATO inte kommer att mötas av amerikansk välvilja. En balanserad arbetsfördelning mellan ESDP och NATO är däremot en möjlig lösning på denna potentiellt problematiska del av de transatlantiska säkerhetspolitiska relationerna.

Ingemar Dörfer

Mike Winnerstig

Förkortningar

ABM	Anti Ballistic Missile
AEF	Aerospace Expeditionary Forces
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMD	Ballistic Missile Defense
BPI	Boost-Phase Interception
C3I	Command, Control, Communications and Intelligence
C4I	Command, Control, Communications, Computers and Intelligence
CFE	Conventional Forces in Europe
COB	Collocated Operating Base
CONUS	Continental United States
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
ESDI	European Security and Defense Identity
ESDP	European Security and Defense Policy
EUCOM	European Command
FMI	Foreign Military Interaction
FN	Förenta Nationerna
FOA	Försvarets Forskningsanstalt (numera FOI)
FoU	Forskning och utveckling
GBI	Ground-Based Interceptor
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
IBCT	Interim Brigade Combat Team
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IISS	International Institute for Strategic Studies
JSOW	Joint Stand-Off Weapon
JSSAM	Joint Service Stand-Off Attack Missile
JSTARS	Joint Surveillance and Target Attack Radar System
LMSR	Large, Medium-Speed, Roll On/Roll Off
MAD	Mutually Assured Destruction
MDA	Missile Defense Agency
MEADS	Medium Extended Air Defense System
MOB	Mobile Offshore Base
MOOTW	Military Operations Other than War
NAC	North Atlantic Council

NAD	Navy Area Defense
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NMD	National Missile Defense
PAC	Patriot Advanced Capability
PARP	Planning and Review Process
PFF	Partnerskap för fred
POMCUS	Prepositioned Organizational Material Configured to Unit Sets
QDR	Quadrennial Defense Review
RBA	Revolution in Business Affairs
RMA	Revolution in Military Affairs
SAC	Strategic Air Command
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SFOR	Stabilization Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIOP	Single Integrated Operational Plan
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLCM	Sea-Launched Cruise Missile
SORT	Strategic Offensive Reduction Treaty
SRP	Sealift Readiness Program
START	Strategic Arms Reduction Talks
TACM	Tactical Air-Launched Cruise Missile
THAAD	Theater High Altitude Area Defense
TMD	Theater Missile Defense
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
USAFE	United States Air Force Europe
USNAVEUR	US Navy Europe
VEU/WEU	Västeuropeiska Unionen/Western European Union
WMD	Weapons of Mass Destruction

Executive summary and conclusions

This study treats three aspects of American national security policy:

- I. National security doctrine, nuclear strategy and missile defense.
- II. American presence in Europe and RMA.
- III. The United States and ESPD.

The first essay provides the setting for the Bush strategic policy whereas the two following essays treat important European aspects of this policy

The national security doctrine, nuclear strategy and missile defense

The new American national security doctrine published in September 2002 is the most radical since George Kennan introduced containment in 1947. It reflects the new power structure in world politics since the end of the cold war; the preponderance of the United States.

Foreign policy is still a big power game where the traditional attributes of power count. Liberal values such as freedom and democracy are stressed.. But in this power game America cooperates not only with old friends such as NATO, Japan and Australia but also with big powers such as Russia, China and India. Together these nations are to uproot terrorism, nations that harbour terrorists and weapons of mass destruction. These in combination now form the largest threat to the United States. Pre-emptive war and preventive war are topical concepts since the launching of the doctrine coincided with the Iraqi crisis and war. The concepts have been connected with the Bush administration although many such wars and attacks occurred several times during the 20th century. The British attack on the French Mediterranean Navy in 1940, the Japanese attack on Pearl Harbor in 1941 and the Israeli attack in the Six Day War in 1967 are such examples. The doctrine is not a handbook that prescribes an attack on Iran or North Korea simply because Iraq fit in. It does confirm some traits in the new American policy.

Prominent traits are according to John Ikenberry:

- A unipolar world where America has no rival.
- Terrorists with weapons of mass destruction cannot be deterred and leave little room for misjudgements.

- Defense and attack including pre-emption is more important than deterrence.
- It is sometimes necessary to overcome traditional rules of sovereignty to eliminate weapons of mass destruction in dangerous nations.
- International treaties and rules are changing and must sometimes be violated.
- The task must determine the composition of the coalition.
- You cannot freeze the correlation of powers in the world and stability as such has no inherent value.

Important aspects of the new American strategy is nuclear strategy and missile defense. The nuclear posture review finished in January 2002, is based on new thinking that breaks with the philosophy of the cold war. That thinking had been based on strategic arms control between the United States and the Soviet Union founded on formal treaties. Thirty year old treaties prevented new American methods to deal with weapons of mass destruction and did not mirror the drastic transformation of American power versus Russia in world politics. ABM and START treaties designated to assure a nuclear doctrine of mutual assured destruction, MAD, prevents good and confident relations between the United States and Russia.

The old American strategic triad of land- and submarine based strategic missiles and bombers is replaced by a new triad. The first leg is the old forces plus long distance conventional strike forces and elements of information warfare. The second leg is missile defense. The third leg is a robust infrastructure of weapons systems, command-control-communications, and facilities to maintain the nuclear arsenal including future nuclear testing. According to the Strategic Offensive Reduction Treaty of 2002 America and Russia both will have 1700-2200 strategic nuclear warheads in 2012, considerably less than the current 8 000 on each side.

Under the Bush administration ballistic missile defense, BMD, is progressing on a wide front. The first ten missiles are to be operational in October 2004. BMD that since 2002 is led by the Missile Defense Agency, MDA, is to defend the United States, and friends and allies. It is to defend against enemy missiles fired by mistake but also deter potential adversaries from developing a missile capability. The systems are land and seabased, tactical and strategic, and are to be made operational over time as soon as they are developed. Together they will form a world wide integrated system. Friends and allies are invited to participate through technological contribu-

tions and by providing basing facilities for missiles, radars and sensors. The program has great support in Congress. The cost is 8 billion dollars per year, about 2 % of the defense budget. Despite several successful tests in 2002 there are still many sceptics who doubt that the system is technically feasible in the end.

American presence in Europe and RMA

The Swedish government has long supported American military presence in Europe. The study investigates how this presence has varied over time and what concrete form it takes. It also investigates the Revolution in Military Affairs in the US armed forces. What form has it taken and how has it been carried out? How does the RMA influence the stationing of US troops abroad? What are the consequences for Sweden?

The United States currently keeps 100 000 troops in Europe, 100 000 in the Western Pacific and 30 000 in the Middle East. The American armed forces have six major tasks:

- Homeland defense.
- Regional stability.
- Power projection.
- Space operations.
- Information warfare.
- Counter weapons of mass destruction.

Of these tasks regional stability and power projection are the most interesting for the US troops in Europe. Since homeland defense is tied to the threat of Russian strategic nuclear forces at Kola a special section is devoted to the analysis of this topic.

The study identifies the forms of US military presence in Europe, forces and installations and how some of them now are moved to Eastern Europe. On a global scale American troops are moved from Europe to the arch of instability stretching from the Middle East to Northeast Asia. The air and sealift resources and time conditions for moving US troops from CONUS and Europe are analyzed.

A second section identifies RMA and its impact on the US armed forces. So far the impact has been modest due to resistance on the ground. A more modest definition of RMA is:

- A clear vision of future warfare.
- Appointment of senior officers willing to carry our reforms.
- The will to invest in leap frog technologies.
- A reform of the weapons acquisition process.
- A budget strategy that frees resources for systems that transform the armed forces.

Several leading strategists doubt that RMA seriously influences the basing of American troops overseas. Political factors are much more important. The military technology gap between the United States and its allies and coalition warfare are clearly influenced. In the new American geopolitics the navy is a winner.

Finally we address the consequences for Sweden. Because Swedish society and much of the armed forces are high tech cooperation with the American RMA armed forces is better and more successful than with many American allies that do not have the technological capability of Sweden. In the end it is the relationship with the large European powers that determines the form of American cooperation with Europe.

The United States and the ESDP

Until 2001 different American administration carried out variations of the same policy towards the ESDP; on the surface a positive attitude to European defense structures unrelated to NATO but with very strong caveats. The primary role of NATO in European security policy was in no ways to be undermined. During the last years of the Clinton administration the ESDP was considered fruitful, given the abovementioned conditionality. All forms of substantial military activity in and around Europe were to be executed by the United States and Europe together under the NATO umbrella. In the long run NATO is the primary organisation and the EU rather a complement, than an actor of equal dignity. The attitude towards the ESDP changed rather dramatically during the first two years of the Bush administration. To the US, the situation was the following in the spring of 2001:

- The central role of NATO in European security policy is not to be undermined even if it is desirable that Europe invests more resources and takes greater responsibility within the alliance.
- Forces built up for the ESDP must be “separable” not “separate” in their relationship to NATO.

- NATO must have the right of first refusal visavi the European crisis management force.
- The United States has an important role in European security even if the military engagement partly is redirected towards Asia.

This attitude was accompanied by an informal strong critical view of the ESDP that according to Washington had gone far too far in a French Eurocentric direction at the expense of NATO and American influence over future European security.

During the fall of 2002 this view changed drastically. The unofficial view is now:

- ESDP is viewed in Washington as an institution that only will handle “lower and peacekeeping” and civilian efforts. In theory this is good.
- Washington sees a radical lowering of ambition of the ESDP. The ESDP thus does not compete with or replace NATO. It is unclear to Washington why this lowering of ambitions has taken place.
- A continued fear of weakened European military capabilities. Soon Europeans cannot participate in military operations together with Americans even if they would like to.
- After 9.-11 ESDP is obsolete. The focus has been changed. Few Americans take the ESDP seriously any more.
- Because of the EU expansion to New Europe the EU will become more Atlanticist and this again makes the ESDP less of an American problem.

Thus the irritation of 2001 is gone. The problem is rather if anything in Europe can work when it comes to defense initiatives.

The ESDP will never be the first choice either in a US or NATO perspective when it comes to substantial multilateral military interventions. NATO and ESDP operations can probably be coordinated, giving the ESDP a peacekeeping role in a later stage of an operation. The development of Berlin+ will also influence the issue. The trend now is a strong integration of NATO and the EU. For Sweden, as a non-member of NATO, one important consequence of all this is that Swedish influence over ESDP operations probably will be even less in the future than today.

Säkerhetspolitisk doktrin, kärnvapenstrategi och robotförsvar i Förenta Staterna

Ingemar Dörfer

Sammanfattning

Den nya amerikanska säkerhetspolitiska strategin, presenterad i september 2002, är den mest radikala förändringen i amerikansk utrikespolitik sedan George Kennan introducerade sin *containment* politik mot Sovjetunionen år 1947. Utrikespolitiken är fortfarande ett stormaktsspel där gamla maktattribut räknas. Liberala värden som frihet och demokrati betonas starkt. Men i detta stormaktsspel samverkar man inte bara med gamla vänner som NATO, Japan, Korea och Australien utan också med stormakter som Ryssland, Kina och Indien. Tillsammans ska dessa makter oskadliggöra terrorister, stater som skyddar terrorister och massförstörelsevapen. Dessa utgör de största hoten mot Förenta Staterna nu när det kalla kriget är över. Begreppen prevention och pre-emption har betonats eftersom doktrinen publicering sammanfallit med krisen och kriget i Irak. Begreppen har därför förknippats med Bush-administrationen trots att preventiva och pre-emptiva krig och attacker förekommit flera gånger under 1900-talet; till exempel det brittiska anfallet på den franska Medelhavsflottan 1940, Japans anfall mot Pearl Harbor 1941 och Israels angrepp i sexdagarskriget 1967. Doktrinen är ingen handbok som förordar ett preventivt anfall mot Iran eller Nordkorea bara därför att Irak passade in. Den bekräftar några drag i den nya amerikanska politiken såsom:

- En unipolär värld utan någon rival till Amerika.
- Terrorister med massförstörelsevapen kan inte avskräckas och lämnar ingen marginal för felbedömningar.
- Försvar och anfall inklusive *pre-emption* är viktigare än avskräckning.
- För att oskadliggöra massförstörelsevapen hos farliga nationer måste man ibland bryta med traditionella suveränitetsbegrepp.
- Internationella avtal och regler ändrar karaktär och måste ibland brytas.
- Uppdraget måste bestämma koalitioner sammansättning.
- Det går inte att frysa maktsituationen i världen och stabilitet har inget egenvärde.

Kärnvapenstrategi och robotförsvaret är två hörnpelare i den nya amerikanska strategin.

Den *nuclear posture review* som lanserades i januari 2002 bygger på ett nytt tänkande kring kärnvapenstrategi, en brytning med det kalla krigets filosofi. Den filosofin hade byggts på strategisk rustningskontroll mellan USA och Sovjetunionen med formella avtal, rigida kodifierade tak på antalet stridsspetsar och vapenbärare och mycket detaljerade verifikationsregimer. 30 år gamla avtal hindrade nya amerikanska metoder att förhindra spridning av massförstörelsevapen, och återspeglade inte den drastiska förskjutningen mellan amerikansk och rysk makt i världspolitiken. ABM och START-avtalen avsedda att säkra en doktrin av ömsesidig säker förödelse, MAD, förhindrar goda och förtroliga förbindelser mellan Amerika och Ryssland. Den gamla strategiska triaden av land- och sjöbaserade långdistansrobotar och bombflygplan ersätts av en ny triad med de gamla styrkorna plus konventionella slagstyrkor och förmåga till informationskrigföring. Ett andra nytt element är robotförsvaret. Det tredje elementet är en robust infrastruktur med vapensystem, ledningssystem och faciliteter för att bibehålla kärnvapenarsenalen inklusive möjliga tester i framtiden. Enligt SORT-avtalet år 2002 ska Amerika och Ryssland ha vardera 1700-2000 kärnvapenstridsspetsar förbandssatta år 2012, betydligt mindre än nuvarande 8000 på vardera sidan.

Robotförsvaret utvecklas på bred front under Bush-administrationen. Målet är att ha de första 10 robotarna operativa i oktober 2004. Robotförsvaret som har en egen organisation sedan januari 2002 ska försvara USA, dess styrkor utomlands samt vänner och allierade. Det ska fånga upp fiendliga robotar som avfyrats av misstag men också avskräcka potentiella motståndare från att utveckla en robotkapacitet.

Systemen som är land- och sjöbaserade, taktiska och strategiska, ska förbandssättas efter hand så snart som sig göra låter och ska integreras i ett världsomfattande system. Vänner och allierade inbjuds att medverka genom teknologi och baseringsmöjligheter och robotar, radarstationer och sensorer. Stor politisk enighet råder om systemet som kostar cirka 8 miljarder dollar per år, 2 % av försvarsbudgeten. Trots att många tester lyckats 2002 återstår det många skeptiker till den slutliga framgången.

1. Den nya säkerhetspolitiska strategin

1.2 Inledning

Den 17 september 2002 publicerades den nya amerikanska strategin.² En sådan periodisk översikt beordrades i Goldwater – Nichols Act år 1986. Också tidigare presidenter har presenterat sådana dokument men Bushs strategi är den mest omvälvande sedan George Kennan år 1947 med sin "X"-artikel i *Foreign Affairs* uppfann *containment*politiken, dvs att hålla tillbaka, hindra som huvudstrategin mot Sovjetunionen.

Strategin skulle egentligen ha presenterats i juni 2001, men igångsättningsfasen tog längre tid och sedan kom den 11 september. Grundläggande för den nya Bushadministrationen är att man till skillnad från Clintonadministrationen inte ser utrikespolitik som *social work*³ utan som ett stormaktsspel där gamla maktattribut räknas. Till detta kommer också en stark betoning på liberala värden som demokrati och frihet. Man var besluten att återknyta till de gamla vännerna i NATO, Japan och Korea och visade åter igen skepsis mot Rysslands och Kinas ambitioner. Försvarsminister Rumsfelds ambitioner att reformera och transformera den amerikanska krigsmakten stupade nästan på militärernas motstånd. Han räddades av den stora makt och prestige som händelserna den 11 september gav honom och kan nu på egen hand utnämna de chefer som är kapabla att genomföra hans intentioner.

Innovationerna i den nya strategin är många. Medan Clinton förutsatte freden som något givet vill Bush i det nya världsläget försvara, behålla och promovera fred. Traditionella liberala medel som frihandel, fria marknader och betydande u-hjälp spelar en viktig roll i dessa strävanden. Men tyngdpunkten ligger på att möta det nya hotet. Efter det kalla kriget är det största hotet mot Amerika kombinationen av terrorism och massförstörelsevapen – att terrorister och tyranniska regimer som stöder terrorism kan använda sådana vapen mot Amerika, dess vänner och allierade.

Kontrasten mot det kalla kriget är stor. Sovjetunionen hade massförstörelsevapen men såg kärnvapen som en sista utväg. Terroristerna ser dessa vapen som ett tillfälle att så snart det går skada sina fiender. Sovjetunionen var ett klart definierat område

² *The National Security of the United States of America*, Washington DC: The White House 2002. Den bästa analysen av strategin är John Lewis Gaddis: "A Grand Strategy" *Foreign Policy*, November/December 2002.

³ Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work", *Foreign Affairs*, January/February 1996.

med ledare som var mottagliga för avskräckning. Detta gäller inte många terrorister. I Sovjetunionens fall kunde kampen vara långvarig och Moskva var inte villigt ta risker. Terrorister tar per definition stora risker och är redo agera så fort tillfälle bjuds.

Den nya doktrinen hävdar därför att förebyggande slag mot fienden, *pre-emption* är en möjlig strategi. Man hävdar helt korrekt, att *pre-emption* i specifika situationer, är förenlig med internationell rätt. Tolkningsfrågor uppstår i fall då målet är hela stater och kontexten är så stor att den blir oklar.

Den amerikanska makten ses som något självklart och den ska bibehållas så att ingen rival i världspolitiken ska kunna utmana den. Samtidigt är Washington angeläget att samarbeta med andra makter i världen, främst vänner inom NATO, i Australien, Japan och Sydkorea.

Men Ryssland och Kina betraktas inte längre som motståndare utan som viktiga samarbetspartners⁴. Tillsammans ska dessa makter oskadliggöra terrorister, stater som skyddar terrorister och massförstörelsevapen i sina länder. I en osäker värld där avskräckning inte alltid fungerar måste man ibland använda sig av *pre-emption* samtidigt som man skyddar sig genom olika försvarssystem, inte minst robotförsvar.

Trots att strategin är ovanligt väl genomtänkt innehåller den oundvikliga motsättningar. Det är svårt att uppmuntra fria och öppna samhällen samtidigt som man ska samarbeta med odemokratiska och slutna Ryssland, Kina, Pakistan, Uzbekistan, Egypten och Saudarabien. I alla lägen räcker inte koalitioner av de villiga när allianser är bättre. Doktrinen undviker till skillnad från Clinton statsbyggande, "social work" med Michael Mandelbaums formulering. Ändå får man ägna sig åt statsbyggande i Afghanistan. Också i Iraks fall har flera men långt ifrån alla i Bushadministrationen en vision att skapa en demokrati efter kriget. Men att leta i doktrinen efter alla tankar och idéer som olika representanter för Bushadministrationen står för, går inte. Den publicerade strategin är ingen kokbok. Mest intresse har visats doktrinens tankar om *pre-emption*.⁵ Tanken att använda preemptiv styrka för att förhindra kärn-

⁴ I strategin omnämns NATO med 57 rader men Ryssland med 68, Kina med 60 och Indien med 22.

⁵ Man skiljer i den amerikanska debatten mellan *prevention* och *pre-emption*. *Prevention* innebär en serie strategier för att förhindra innehavet av massförstörelsevapen, inklusive, under extrema omständigheter, utövandet av militär makt. *Pre-emption* innebär utövandet av militär makt när en motståndares användande av massförstörelsevapen är nära förestående. (Robert S. Litwak, "The New Calculus for Pre-emption", *Survival*, Winter, 2002-03, s.54).

vapenspridning fanns redan i 1992 års Defense Planning Guidance dokument, utformat i Richard Cheney's försvarsdepartement men tillbakadraget av Pentagon när det hade läckts.⁶ Författare var bl.a. Paul Wolfowitz, Lewis Libby och Zalmay Khalilzad som alla fått prominenta poster i Bushadministrationen. Men också Clintonadministrationen var inne på liknande tankegångar. Debatten om pre-emption började redan 1993 när administrationen presenterade sin icke spridningsagenda för massförstörelsevapen. Oron för Saddam fick president Clinton att hålla ett tal i februari 1998 där han konstaterade att Förenta Staterna inte kan låta Saddam Hussein skaffa sig kärnvapen, biologiska och kemiska vapen. Han talade om en ohelig allians mellan terrorister och stater utanför lagen som hyser dessa terrorister. Senare under året genomförde han attacker med kryssningsrobotar mot Afghanistan och Sudan för att komma åt al-Qaida och bombanfall mot Irak eftersom Saddam vägrade samarbeta med vapeninspektörerna. Clintonadministrationen predikade pre-emption men praktiserade vedergällning. Doktrinen har därför kommit att identifierats med Bushadministrationen

Huvudskälet är kombinationen av publiceringen av den nya säkerhetspolitiska doktrinen i september 2002, FN inspektionerna av Irak och kriget i mars 2003. I debatten har pre-emption fått en prominens som inte motsvarar dess roll i doktrinen.⁷ Avskräckning och *containment* finns kvar i doktrinen och pre-emption ska komplettera dessa strategier bara i begränsade bestämda fall, nämligen när det gäller terrorister med global räckvidd och under vissa omständigheter skurkstater med massförstörelsevapen. Skälet till att begreppet lanseras är att man inte anser att alla terrorister kan avskräckas, att det finns situationer när hotet av en katastrofal attack är förestående och att den potentiella skadan kan vara så stor att man inte kan förlita sig enbart på avskräckning. Bush-administrationen anser också att folkrätten som tillåter pre-emption enbart mot en omedelbar fara för attack är för restriktiv och måste ändras. I Irakkriget hänvisar både Förenta Staterna och Storbritannien till alla FN resolutioner inklusive nummer 1441, som Irak trotsat, snarare än pre-emption eller prevention som ett *casus belli*.

⁶ Steven R. Weisman "Doctrine of preemptive war has its roots in the early 1990s" *International Herald Tribune*, March 24, 2003.

⁷ Walter B. Slocombe "Force, Pre-emption and Legitimacy", *Survival*, Spring 2003. Andrew Krepinevich *Pre-emption in Iraq: Rationale, Risks and Requirements*. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments. 2003. Ashton B. Carter & William J. Perry: *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington DC: Brookings 1999.

Preemptiva insatser har varit få under 1900-talet. Den brittiska flottans attack mot den franska medelhavsflottan i juli 1940 var en sådan operation, också om den föregicks av ett dygns förhandlingar. Avsikten som lyckades var att förhindra Tyskland och Italien ta över de franska fartygen. Ur japansk synpunkt var Pearl Harbor i december 1941 ett preventivt anfall. Den amerikanska Stilla HavsfloTTan kunde rikta ett dödligt hot mot Japan. Också om attacken delvis lyckades – de amerikanska hangarfartygen var till havs och berördes inte – var operationen i det långa loppet naturligtvis ett strategiskt misslyckande. Israel som är militärt sårbart har använt sig av *pre-emption* två gånger. Det klasiska exemplet är sexdagarskriget 1967 då man slog till först mot sina arabiska grannar. Det andra exemplet är flygangreppet mot Iraks kärnreaktor 1981 för att hejda utvecklingen av irakiska kärnvapen. I fråga om skurkstater med massförstörelsevapen är Amerika bara intresserat av Irak, Iran och Nordkorea. Men Iran, som inte nämns i doktrinen, är mångdubbelt större och starkare än Irak, har en befolkning som i stor utsträckning stöder regeringen och har åtskilliga vänner runt världen, på senaste år EU och Japan. Nordkorea har förmodligen redan kärnvapen och dessutom tiomiljonstaden Seoul som gisslan för sina konventionella styrkor. År 1994 var hotet mot Seoul avgörande när Washington valde att inte anfälla kärnvapenreaktorn i norr.⁸ Som stat är således Irak det enda tänkbara målet för preemptivt eller preventivt krig.

Pre-emptionstrategin har dessutom flera praktiska problem. Man vet kanske inte var massförstörelsevapnen finns och terroristerna kan försvinna från platsen som i Afghanistan. Fienden kan slå till först om han tror ett anfall är nära och i detta fall av "use them or lose them" för massförstörelsevapen kan man framkalla just den situation man vill förhindra. Preemptivt krig kan leda till antagonism i stora delar av världen, som Irakkriget visar. Irak angreps just precis för att undvika den situation som har uppstått med Nordkorea. Eftersom man inte avväpnade Nordkorea i tid har landet nu kärnvapen och måste behandlas mycket försiktigare än Irak. Problemet med detta är att andra potentiella skurkstater drar slutsatsen att det gäller att så fort som möjligt skaffa kärnvapen för att då ha en avskräckningsstyrka mot Amerika. Ett preemptivt krig kan således accelerera den process man vill förhindra. En annan fara är att andra stater anammar den amerikanska doktrinen och använder den; exempelvis Ryssland mot Georgien eller Indien mot Pakistan. Men det är inte Amerikas avsikt att tillämpa pre-emption urskillningslöst mot stater man ogillar. "Avsikten med våra aktioner kommer alltid vara att eliminera ett specifikt hot mot Förenta Sta-

⁸ Gary Samore: "The Korean Nuclear Crisis", *Survival*, Spring 2003.

terna eller våra allierade och vänner. Skälen till våra aktioner kommer att vara uppenbara, styrkan begränsad och orsaken berättigad” säger doktrinen.

Den nya strategin befäster grunddrag i den nya amerikanska säkerhetspolitiken som den beskrivs av professorn vid Georgetown University, G. John Ikenberry⁹. Under de femtiofem åren efter andra världskrigets slut vilade säkerhetspolitiken på två historiska överenskommelser menar han. Förenta Staterna skyddade Västeuropa och Ostasien och gav dem tillgång till Amerikas marknader, teknologi och varor mot att de var pålitliga partners som gav Amerika sitt diplomatiska, ekonomiska och underhållsstöd. I den andra, liberala, överenskommelsen gjorde sig Amerika tillgängligt för konsultationer, gemensamma beslut och samtidigt kunde västvärlden leva fritt inom det amerikanska världsomfattande maktsystemet.

De sju viktigaste elementen i den nya amerikanska politiken är enligt Ikenberry följande:

1. Bibehåll en unipolär värld utan någon rival till Amerika.
2. Det största nya hotet, terrorister med massförstörelsevapen kan inte avskräckas och lämnar ingen marginal för felbedömningar.
3. Avskräckning är således ett passerat stadium, försvar och anfall inklusive förebyggande slag är nödvändiga medel.
4. Ett nytt suveränitetsbegrepp. Innehavet av massförstörelsevapen (hos farliga nationer) är ett oacceptabelt hot som måste bemötas.
5. Många internationella regler, avtal, säkerhetspartnerskap ändrar karaktär och måste om nödvändigt brytas.
6. I svaret på hot måste uppdraget bestämma koalitionen sammansättning.
7. Strategisk stabilitet i och för sig är inte viktigt. Ryssland är exempelvis på väg ner och Kina på väg upp i stormaktshierarkin. Det går inte att frysa maktsituationen i världen genom exempelvis ABM eller START avtal.

Den nya doktrinen tövar mycken diskussion. Avsikten med denna delstudie är att presentera snarare än att problematisera det nya tänkandet. Fler studier behövs, allt eftersom doktrinen tar form och manifesteras i utrikespolitisk handling.

Den nya doktrinen tar sig uttryck i utformningen av kärnvapenstrategin och robotförsvaret.

⁹ G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition". *Foreign Affairs*, September/October 2002.

1.2 Kärnvapenstrategi och robotförsvar

Den amerikanska kärnvapenstrategin under Clintonadministrationen formulerades av *Nuclear Posture Review 1993-94*. 1997 genomfördes ytterligare en studie med stöd av *the Joint Chiefs of Staff*, som resulterade i ett *Presidential Decision Directive*. Båda studierna nådde slutsatsen att antalet strategiska kärnvapen kunde reduceras från 3 500 till 2 500 om Ryssland gjorde likadant. Möjligheten att drastiskt minska antalet till 1 000 eller mindre förkastades.

Bush-administrationen började snabbt utforma en egen filosofi rörande kärnvapen. En speciellt viktig informell studie utförd vid National Institute for Public Policy publicerades i januari 2001 – *Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control*. Studien har författats av Keith Payne och har stor politisk tyngd eftersom flera ledande befattningshavare i Bush-administrationen deltog. De viktigaste ur denna synpunkt är Stephen Cambone, Undersecretary of Defense for Intelligence, Stephen Hadley, Undersecretary of Defense, och Robert Joseph, Head of Counterproliferation, National Security Council.

Studiens huvudtema kommer att prägla den nya administrationens syn på kärnvapen i Amerika och Ryssland en gång för alla. Att hantera osäkerhet är en gemensam svårighet för försvars- och rustningskontrollpolitik i en världspolitisk miljö som är komplex, ickelinjär och överraskande. Den attityden till amerikanska kalla krigets strategiska rustningskontroll med sin tonvikt på formella avtal, konkurrerande förhandlingar, rigida kodifierade tak på antalet stridspetsar och vapenbärare och till slut enormt detaljerade verifikationsregimer kan i praktiken inte möta detta grundläggande krav.¹⁰

Som ett resultat av det kalla krigets rustningskontrollmetoder bildar ett avtal som förhandlades fram för trettio år sedan i ett totalt annorlunda strategiskt sammanhang nu ett hinder för den amerikanska förmågan att svara mot spridning av massförstörelsevapen. Detta avspeglar Washingtons speciella problem att söka väsentligen fixerade och kodifierade rustningskontrollavtal i en dynamisk strategisk miljö.¹¹

¹⁰ *Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control*. Volume II. Executive Report. Fairfax, Va: National Institute for Public Policy 2001, s. 13.

¹¹ *Ibid op cit.*

Man framhåller speciellt hur ABM och START med sin strategi av *mutual assured destruction* per definition hindrar goda och förtroliga förbindelser mellan de två staterna.

Koncentrationen på det kalla krigets rustningskontrollprocess som den återspeglas i ABM avtalet och START innebär att stadfästa ömsesidiga hot och kapacitet till ömsesidig kärnvapenutplåning. En sådan inriktning innebär en väsentlig (och konstgjord) barriär för en stabil förbättring av de amerikansk-ryska politiska förbindelserna.¹²

Nuclear Posture Review i januari 2002, den första sedan Clintons översyn 1994, innehöll flera innovationer¹³. Den nuvarande strategiska triaden bestående av land- och sjöbaserade långdistansrobotar samt bombblygplan ersätts av en ny triad där de gamla styrkorna ingår som ett element men med tillskott av konventionella slagstyrkor och förmåga till informationskrigföring. Ett andra element i den nya triaden är missilförsvaret som byggs ut på alla områden. Det tredje elementet består av en robust infrastruktur av vapensystem, ledningssystem och faciliteter för bibehållande av kärnvapenarsenalen inklusive möjliga tester i framtiden. Det gamla hotet Sovjetunionen har ersatts av ett mer mångfasetterat hot från ett antal stater med massförstörelsevapen inklusive kärnvapen. Målet med kärnvapenstrategin är att återförsäkra vänner och allierade, avstyra att motståndare utvecklar egna arsenaler, avskräcka motståndare från att använda sina kärnvapen och om nödvändigt besegra dem.

Den nya kärnvapenstyrkan som analyseras i *Nuclear Posture Review* kommer att vara mindre än den nuvarande på 7 000 strategiska stridsspetsar plus 1 000 taktiska stridsspetsar och 3 000 strategiska stridsspetsar i reserv.¹⁴

Ryssland har för närvarande 5 000 strategiska stridsspetsar plus 3 500 taktiska stridsspetsar och 11 000 strategiska och taktiska stridsspetsar i reserv. Skälet till att de är så många är de höga kostnaderna att förstöra dem. Till skillnad från Amerika producerar Ryssland fortfarande ett begränsat antal nya stridsspetsar. Arsenalens storlek

¹² Ibid s. 14.

¹³ *Findings of the Nuclear Posture Review*. Washington DC: Department of Defense Briefing, January 9, 2002. *Arms Control Today*, January-February 2002 s. 28-29. Den kompletteras av *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, Washington DC: National Security Council, 10 December, 2002.

¹⁴ *Arms Control Today*, June 2002 s. 8.

regleras i Strategic Offensive Reduction Treaty undertecknad den 24 maj 2002.¹⁵ Vapensystemen kommer att utgöras av de följande:

- 500 Minuteman II robotar
- 14 Tridentubåtar
- 76 B-52H bombflygplan
- 21 B-2 bombflygplan

År 2012 ska Amerika och Ryssland ha vardera 1 700 – 2 200 strategiska kärnvapenstridsspetsar förbandssatta. De stridsspetsar som tagits ur bruk eller repareras och underhålls räknas inte. För närvarande räknar man med att ha ytterligare 2 400 stridsspetsar i en svarskapacitet som kunde tagas i bruk upp till tre år efter beslut.¹⁶ En ytterligare reserv på 5 000 inaktiva vapen planeras.¹⁷ Liksom START avtalen måste SORT ratificeras av Senaten och Duman.

En tanke är att kärnvapen kan användas också mot stater som anfaller Amerika eller dess trupper med biologiska och kemiska vapen. Detta var också president Bush Srs. och Clintons politik men av olika skäl hamnade den i bakgrunden.¹⁸ Den kalkylerade oklarheten hos de tidigare presidenternas strategi blir mindre oklar i den nya strategin. I det hemliga *National Security Presidential Directive 17*, från den 14 september 2002, finns kärnvapenoptionen med.¹⁹ En annan innovation är möjligheten att utveckla speciella kärnvapen som kan förstöra mål djupt under jord. Enligt amerikanska beräkningar kan det finnas mer än 1 400 sådana potentiella mål på 20-90 meters djup. Inget beslut att verkligen utveckla sådana har dock fattats.²⁰ Den amerikanska senaten har inte ratificerat det CTBT allomfattande avtalet om förbud av kärnvapenprov. Clinton-administrationen lade fram detta avtal för senaten men misskötte förberedelserna och blev besegrade i omröstningen. Bush-administrationen har behållit det moratorium på tester som inleddes 1992, men har hållit möjligheten att återgå till testande i framtiden öppen. Eftersom man f.n. förlitar sig på ett Stockpile Stewardship program av simuleringar och delprover men särskilt om man vill utveckla nya typer av kärnvapen enligt ovan blir det i det långa loppet nödvändigt att åter-

¹⁵ Hela texten finns i *Ibid*, s. 9-11. SORT innebär ett stort steg bort från Ronald Reagans filosofi *Trust but verify*. Verifikationsinstrumenten blir unilaterala snarare än bilaterala.

¹⁶ *Ibid*, s. 26.

¹⁷ *International Herald Tribune*, February 7, 2003.

¹⁸ Richard Sokolsky "Demystifying the Nuclear Posture Review *Survival*, Autumn, 2002, s. 136.

¹⁹ Nicholas Kravetz, "Bush approves nuclear response". *The Washington Times*, January 31, 2003.

²⁰ Sokolsky, *op cit*, s. 139.

gå till nya prov.²¹ Den motsatta uppfattningen har en expertpanel vid National Academy of Sciences som i en rapport publicerad sommaren 2002 anser att CTBT täcker alla relevanta tekniska problem.²²

Om avtalet följts har Amerika 2 200 stridsspetsar år 2012 plus möjligheten att rekonstruera ytterligare 2 400 på tre år, sammanlagt 4 600. Detta antal skiljer sig inte drastiskt från 7 000 stridsspetsar. SORT-avtalet bygger på en deklarerad politik hos båda parter snarare än en sträng vapenkontrollregim. Avtalet kan sägas upp med tre månaders varsel. Den strategiska planeringen av kärnvapenstyrkor är naturligtvis beroende på världspolitiken i stort. I en studie publicerad 2002 beräknas Amerika behöva minst 1 395 stridsspetsar år 2010, varav 900 mot Ryssland, 260 mot Kina och 235 mot andra problemstater.²³ För år 2020 blir antalet mera osäkert beroende på världsläget.²⁴ Olika framtidsperspektiv genererar alltså radikalt olika behov, approximerade enligt tabellen nedan:

Framtidsperspektiv	Bedömt antal behövda stridsspetsar
Stormaktssamarbete:	1 130
Osäkra relationer mellan stormakterna:	1 970
Stormaktsrivalitet	3 825
Multipolaritet bland kärnvapenmakter	2 960

1.3 Robotförsvaret

1.3.1 Principer

Den viktigaste nya komponenten i kärnvapenstrategin är att avskräckning ska komplementeras med försvar. Den 1 september 2001 meddelade president Clinton att han skulle överlåta beslutet om ett amerikanskt robotförsvaret till sin efterträdare. President Bush lovade däremot att bygga ut robotförsvaret så fort som möjligt.²⁵

²¹ John Rydqvist & Wilhelm Unge, red.: *Rysk-amerikanska kärnvapenrelationer*. FOI-R-0113-SE. September 2001, s. 25-28.

²² Executive Summary publicerad i *Arms Control Today*. September 2002, s. 25

²³ Michele A. Flournoy & Clark A. Murdoch: *Revitalizing the US Nuclear Deterrent*. Washington DC: CSIS May 2002 s. 42-44.

²⁴ *Ibid*, s. 106-124.

²⁵ Den utförligaste svenska studien av ämnet är Ingemar Dörfer: *Ballistic Missile Defense. Det amerikanska programmet. Säkerhetspolitiska konsekvenser*, Stockholm: FOI rapport, FOI-R-0472-SE. April 2002. En utmärkt uppdaterad analys är andra upplagan av Michael E. O'Hanlon: *Defense Policy Choices for*

Den 2 januari 2002 redovisade försvarsminister Rumsfeld nya riktlinjer för det amerikanska robotförsvaret. Huvuduppgifterna för Missile Defense Agency, MDA blir följande:²⁶

1. Försvara USA, dess styrkor utomlands samt allierade och vänner.
2. Bygga ett robotförvarssystem med multidimensionell princip, för att kunna slå ut robotar under hela dess flygbana; uppskjutning, mittfas och slutfas.
3. Möjliggöra att alla typer av system kan förklaras operativa så snart som möjligt. PAC-3 skall börja användas under 2002 som första skydd mot kortdistansrobotar.
4. Utveckla och prova tekniker, använda prototyper för tidig förmåga om så behövs, samt höja effektiviteten genom integrering/tillägg av nya tekniker efter hand de blir tillgängliga eller när ökade hot kräver ökad förmåga.

Vidare skapas ett utvecklingsprogram för de integrerade delar som ska ingå i det multidimensionella robotförsvaret. Systemen ska integreras i stället för att byggas isolerade från varandra. Efter hand uppgraderas de för att möta alla typer av ballistiska robothot mot Förenta Staterna, styrkor, allierade och vänner. Boeing och Lockheed Martin leder integrationsarbetet. Systemen ska förbandssättas så tidigt som möjligt för att möta alla typer av hot. Grundstommen i systemet är Clintons planerade missilförvarssystem. Ett multidimensionellt system har större chans att fungera om ett felande element slår ut ett skikt av hela systemet. Det troligaste BMD systemet kommer att konstrueras av tre försvarslinjer:²⁷

1. I regionen/krigsskådeplatsen: *Boost-phase interception*, BPI, flyg, fartygs- eller landbaserat för att eliminera missiler av alla räckvidder kort efter avfyringen.
2. I mitten: rörliga skeppsbaserade missiler för att beskydda amerikanska styrkor, allierade eller territorier beroende på varningstid, hot och basering.
3. I hemlandet (CONUS): landbaserade missiler som tjänar som den sista amerikanska försvarslinjen.

the Bush Administration. Washington DC: Brookings 2002, ch. V: Building a Limited National Missile Defense and Cutting Nuclear Forces.

²⁶ *Missile Defense Program Direction Memorandum*, Washington DC: Secretary of Defense, January 2, 2002.

²⁷ David C. Gompert & Klaus Arnhold: *Ballistic Missile Defense*, Berlin: Rand & SWP 2001, s.11.

Clintons NMD (National Missile Defense) som går snabbast att installera kommer först i tiden och är närmast hemlandet i försvarssystemet. Ett utbyggt BPI anses ta längst tid att bygga ut helt - minst ett decennium. Mellan dessa två system finns ett land och skeppsbaserat områdesförsvar, Theater Missile Defense, TMD, mobilt runt världen, avsett att skydda amerikansk trupp men också allierade hamnar och flygbaser nödvändiga för maktprojektion. BPI består med tiden av fartygsburna system plus landbaserade, flygbaserade och rymdbaserade system.

Clintons NMD system är beroende av Storbritannien och Danmark (Grönland) i sin första version. Den brittiska regeringen har gått med på att bygga ut sin radarstation i Fylingdale för att anpassa den till robotförsvaret. Danmark väntas följa efter med klartecken för anpassning av radarstationen i Thule. En sjöbaserad BPI är till en början beroende av japanska hamnar men senare av hamnar i Medelhavet och Persiska Viken samt Turkiet och stater i Kaukasus i sin fulla utbyggnad. I fråga om mellanläge systemet av BMD står det vänner och allierade fritt att samarbeta eller inte. Det är i samband med detta system som europeiska TMD system blir intressanta. Också Ryssland som hittills har föreslagit ett TMD system baserat på S-300 robotar kan tänkas samverka med NATO på denna nivå.

1.3.2 Missile Defense Agency

Parallellt med denna utveckling förvandlades *Ballistic Missile Defense Organization* till *Missile Defense Agency*, MDA. Organisationen ändrades så att de olika systemen ska kunna integreras i stället för att byggas isolerade från varandra. Organisatoriskt stoppades *Navy Area Defense*, NAD, i november 2001 på grund av kostnadsöverdrag. Clintons NMD blev *Ground-based Midcourse Missile Defense*. *Navy Theater Wide* blev *Seabased Midcourse Missile Defense*. Programmen i *Ballistic Missile Defense* systemet är följande:²⁸

²⁸ *Defense News*, February 11-17, 2002, s. 24. Eftersom missilförsvaret är amerikanskt och inte har någon svensk motsvarighet finns inga vedertagna svenska översättningar av dess komponenter. Jag använder således de engelska termerna.

Boost Segments:

Airforce Airborne Laser

Space Based Laser

Navy Seabased boost interceptors.

Midcourse Defense Segments

Groundbased Midcourse Missile-Defense (f.d. NMD)

Aegis Ballistic Missile Defense System (f.d. Navy Theater Wide och Seabased Mid-course Missile Defense)

Terminal Defense Segments

Army PAC-3

THAAD, Theater High Altitude Area Defense System

MEADS, Medium Extended Air Defense System.

I december 2001 sade Amerika upp ABM-avtalet, att gälla från den 13 juni 2002.²⁹ Detta var logiskt; avtalet från 1972 hade haft som huvuduppgift att förhindra konstruktionen av ett robotförsvar i Amerika och Sovjetunionen. Tvärtemot många bedömningar reagerade Ryssland inte speciellt starkt mot att avtalet löpte ut. Tvärtom har Ryssland uttalat sitt intresse för att samarbeta med Amerika och NATO på robotförsvarsområdet. ABM-avtalet förbjöd utvecklingen av antirobotar och begränsade starkt de tekniska parameterna för tester. Sedan restriktionerna hävts kan exempelvis det amerikanska sjöbaserade mid-course-robotförsvaret utvecklas för att tjäna som ett strategiskt försvar för Förenta Staterna.

Den 17 december 2002 var president Bush mer precis. Den 1 oktober 2004 ska de första sex missilerna i Fort Greeley Alaska och fyra på Vandenberg Air Force Base i Californien vara operativa. De ska kunna möta ett begränsat hot från Nordkorea. År 2005 ska ytterligare 10 missiler i Alaska vara operativa. De ska också vara effektiva mot ett begränsat hot från Mellanöstern. Dessa Ground Based Interceptors, GBI, stöds av infraröda tidiga varningssatelliter, en uppgraderad Cobra Dane radar i Chenya, Alaska, en sjöbaserad Xband radar och Spyradar ombord AEGIS skepp. Samtidigt ska 20 sjöbaserade missiler också kunna verka.³⁰ En uppdaterad version

²⁹ The US Decision to Withdraw from the ABM Treaty". *Arms Control Today*, January-February, 2002

³⁰ *Fiscal 2004 Department of Defense Budget Release*, Washington DC: February 3, 2003 s. 4.

av Navy Standard Missile 3 baseras på AEGIS försedda skepp.³¹ Under budgetåret 2004 ska 108 Patriot PAC-3 robotar anskaffas. I försvarsbudgeten för 2004 finansieras robotförsvaret med 7,7 miljarder dollar. Denna summa är jämförbar med de 7,4 miljarder dollar som investeras i flygvapnets två framtida taktiska stridsflygplan, dvs F-22 Raptor, (5,2 miljarder dollar) och Joint Strike Fighter (2,2 miljarder dollar). Under åren 2004-09 får programmet 50 miljarder dollar, 2% av försvarsbudgeten.³²

Strategic Command som skapades i oktober 2002 genom att innefatta Space Command ska planera, koordinera och integrera operationer samt ansvara för infrastruktur för globalt missilförsvar. Det nyligen upprättade Northern Command ska där-
emot ha befälet över de styrkor som är ansvariga för robotförsvaret i det område som täcks av kommandot.³³

Samtliga ledande amerikanska politiker stöder nu programmet. Under år 2002 var provskjutningarna mer framgångsrika. En betydande expertgrupp, exempelvis Union of Concerned Scientists tvivlar på att projektet kommer att lyckas tekniskt.³⁴ Det internationella samarbetet tar många former. NATO slutför en "Theater Missile Defense Feasibility Study" om försvar mot robotar med en räckvidd under 3000 km. Vid Pragmötet i november 2002 skapade NATO en grupp för att studera robotförsvaret av allierat territorium och befolkningscentra. Dessutom har Amerika flera bilaterala samarbetsprojekt med allierade inklusive Japan för utvecklingen av olika system för robotförsvaret. Med Rysslands utökades samarbetet vid NATO-Rysslandsrådets möte i Prag den 22 november 2002 i anknytning till NATO:s toppmöte. Ett ambitiöst samarbetsprogram om interoperabilitet mellan allierade och ryska system på området initierades. Samarbetet med Ryssland, NATO och andra vänner och allierade fördjupas ständigt.³⁵ Det går dock inte att utesluta att Rysslands inställning till Irakkriget och dess hot om veto i FN:s säkerhetsråd i mars 2003 troligen kommer att dämpa entusiasmen för detta gryende samarbete.

³¹ Det fartygssjöbaserade robotförsvaret diskuteras i Hans Binnendijk & George Stewart: "Toward Missile Defenses from the Sea". *The Washington Quarterly*, Summer 2002.

³² *Inside Missile Defense*, February 5, 2003, s. 7.

³³ *Inside Missile Defense*, January 22, 2003, s. 8.

³⁴ Tvivlarna kommer ofta till tals i *Arms Control Today* och särskilt *Bulletin of the Atomic Scientists*.

³⁵ John R. Boltons tal till RUSI-konferensen om robotförsvaret den 18 november 2002. "Missile Defence in a New Strategic Environment: " The View from Washington", *RUSI Journal*, December 2002.

Bibliografi

Officiella amerikanska studier

Missile Defense Program Decision Memorandum. Washington DC: Secretary of Defense, January 2, 2002.

Findings of the Nuclear Posture Review, Washington DC: Department of Defense January 9, 2002

The National Security Strategy of the United States of America. Washington DC: National Security Council. September 17, 2002

National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. Washington DC: National Security Council, December 10, 2002.

Monografier

Carter, Ashton B & William J Perry: *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*. Washington DC: Brookings 1999.

Daalder, Ivo H., James M. Lindsay and James B. Steinberg: *The Bush National Security Strategy: An Evaluation*. Washington DC: Brookings, October 4, 2002.

Dörfer, Ingemar: *Det amerikanska BMD-programmet. Säkerhetspolitiska konsekvenser*, Stockholm: FOI-R-0472-SE. April 2002.

Flournoy, Michele A. & Clark A. Murdoch: *Revitalizing the US Nuclear Deterrent*. Washington DC: CSIS, May 2002.

Gompert, David C. & Klaus Arnold: *Ballistic Missile Defense*, Berlin: Rand & SWP 2001.

Kagan, Robert: *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf, 2003.

Krepinevich, Andrew: *Pre-emption in Iraq: Rationale, Risks and Requirements*. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments 2003.

O'Hanlon, Michael E. *Defense Policy. Choices for the Bush Administration*. Washington DC: Brookings 2002.

Rationale and Requirements for US Nuclear Forces and Arms Control Volume II, Executive Report. Fairfax, VA. National Institute for Public Policy 2001.

Rydqvist, John & Wilhelm Unge: *Rysk-amerikanska kärnvapenrelationer*. Stockholm: FOI-R-0113-SE. September 2001.

Artiklar

Bolton, John R. "Missile Defense in the New Strategic Environment. The View from Washington". *RUSI Journal*, December 2002.

Binnendijk, Hans & George Stewart "Toward Missile Defenses from the Sea". *The Washington Quarterly*, Summer 2002.

Drew, Elisabeth. "The Neocons in Power" *The New York Review of Books*, June 12, 2003.

Gaddis, John Lewis "A Grand Strategy". *Foreign Policy*, November/December 2002.

Letters section. *Foreign Policy*. January-February 2003. Comments on John Lewis Gaddis by William D. Hartung, Alan Sked, Ole Holsti, Gary Haubold. Answer by Gaddis.

Ikenberry, G. John "America's Imperial Ambition". *Foreign Affairs*, September/October 2002.

Litwak, Robert S.: "The New Calculus for Pre-emption", *Survival*, Winter 2002-2000.
Mandelbaum, Michael, "Foreign Policy as Social Work". *Foreign Affairs*. January/February 1996.

Samore, Guy. "The Korean Nuclear Crisis". *Survival* Spring 2003.

Slocombe, Walter B. "Force, Pre-emption and Legitimacy". *Survival*, Spring 2002.

Sokolsky, Richard. "Demystifying the Nuclear Posture Review". *Survival*, Autumn 2002.

Zelikow, Philip. "On the National Security Strategy". *The National Interest*, Spring 2003.

Tidningar och tidskrifter

Arms Control Today.

Bulletin of the Atomic Scientists

Inside Missile Defense.

International Herald Tribune.

The Washington Times.

Amerikansk närvaro i Europa och RMA

Ingemar Dörfer

Sammanfattning

Amerikansk närvaro i Europa har länge varit ett mål för den svenska regeringen. Delstudien undersöker hur denna närvaro varierar över tiden och vilken form den konkret tar sig. Parallellt undersöks revolutionen i militära affärer, RMA, i den amerikanska krigsmakten. Vilken form har den tagit och i vilken utsträckning har den genomförts? Hur påverkar RMA de amerikanska truppernas utlandsbasing? Vad är konsekvenserna för Sverige?

Förenta Staterna håller för närvarande på permanent basis c:a 100 000 trupper i Europa, 100 000 i Västra Stilla Havet och ca 30 000 i Mellanöstern, förutom de som i dagsläget är insatta i Irak. Traditionellt har den amerikanska krigsmakten sex huvuduppgifter:

- Försvar av hemlandet.
- Regional stabilitet.
- Maktprojektion.
- Operationer i rymden.
- Informationskrigföring.
- Bemöta massförstörelsevapen.

Av dessa är den regionala stabiliteten och maktprojektion mest intressant för de amerikanska trupperna i Europa. Eftersom försvar av hemlandet är kopplat till hotet från de ryska strategiska kärnvapenstyrkorna på Kolahalvön ägnas ett särskilt avsnitt detta ämne.

I studien identifieras formen av den amerikanska militära närvaron i Europa, styrkor och installationer och hur de nu delvis ombaseras till Östeuropa. Globalt flyttas amerikanska förband bort från Europa till den instabilitetens båge som sträcker sig från Magreb till Nordostasien. Flyg och sjötransportresurser och tidsförhållanden för amerikansk insats från Kontinentala Förenta Staterna respektive Europa analyseras.

I ett andra avsnitt identifieras RMA och dess genomslag i den amerikanska krigsmakten. På förbandsnivå har genomslaget hitintills varit begränsat och man definierar nu RMA på ett mer blygsamt sätt:

- En bestämd vision av framtida krigföring.
- Utnämning av seniora officerare som kan genomföra reformer.
- Vilja att investera i "språngstegsteknologier".
- En organisation som är flexibel nog att uppmundra innovation och institutionella förändringar.
- En reform av vapenanskaffningsprocessen.
- En budgetstrategi som kan frigöra resurser för system som transformerar krigsmakten.

Flera ledande strateger uttrycker skepsis beträffande idén om att RMA allvarligt påverkar utlandsbaseringen av amerikanska trupper. Politiska faktorer är mycket viktigare. Det militära teknologigapet mellan USA och dess allierade och koalitionskrigföring påverkas tydligt. Konsekvenserna för armén, marinen och flygvapnet analyseras. I den nya amerikanska geopolitiken är det marinen som blir vinnare.

Till sist studeras konsekvenserna för Sverige. Eftersom det svenska samhället och viktiga delar av försvaret är högteknologiskt blir samarbetet med den amerikanska RMA krigsmakten bättre och mer framgångsrikt än för många amerikanska allierade som saknar Sveriges tekniska nivå. Till syvende och sist är det ändå förhållandet till den europeiska kontinenten som avgör den amerikanska formen av samarbete med Europa.

1. Inledning

I sin klassiker om Tysklands enade konstaterar Philip Zelikow och Condoleezza Rice:

År 1989 hade president Bush lovat hålla betydande amerikanska kärnvapenstyrkor och konventionella styrkor stationerade i Europa. Hans administration trodde bestämt att även om det omedelbara militära hotet från Sovjetunionen minskade så borde Förenta Staterna behålla ett betydande militärt engagemang i Europa för den förutsägbara framtiden. Administrationen ansåg detta eftersom den politiska situationen verkade så förvirrad och oklar, eftersom amerikanska styrkor i Europa nu blivit viktiga för projiceringen av amerikansk makt i andra områden, som Mellanöstern, och eftersom sovjetisk makt oundvikligen skulle förbli stor nog att influera Västeuropa om amerikanerna lämnade denna världsdelen. Varje europeisk regeringschef som Bush talade med ville att de amerikanska trupperna skulle stanna i Europa och stanna med betydande styrkor. Den amerikanska truppenärvaron tjänade därför också som en investering för att försäkra Förenta Staterna en central roll som deltagare i den europeiska politiken. Bushadministrationen sätter högt värde på att behålla ett sådant inflytande, vilket markeras av Bushs enkla uttalande att Förenta Staterna var och skulle förbli en europeisk makt.³⁶

Detta satte scenen i Europa för många år framåt och är högst relevant även i dagsläget. En samtida studie av SIPRI konstaterade att medan Amerika skulle klara sig fint utan närvaro i Europa så skulle europeisk säkerhetspolitik bli betydligt svårare utan den amerikanska närvaron.³⁷ Clinton-administrationens syn några år senare var densamma:

Administrationen ansåg att Amerikas intresse av en allians med den gamla kontinenten var bestående – både att hålla Europa säkert och som en del av ett partnerskap för att möta nya utmaningar mot gemensamma intressen. Enligt denna syn var det kanske ingen del av världen som Förenta Staterna hade så mycket gemensamt med och ingen strategisk allians var viktigare. Amerikansk politik måste därför ändras från att se Europa som en plats att försvara till att börja betrakta det som en partner som Amerika arbetade med för att möta dessa utmaningar. Ett enat Europa, som utrikesminister Albright ofta uttryckte det, kunde bli Amerikas europeiska bas i ett nytt partnerskap som kunde möta det nya seklets nya utmaningar.³⁸

³⁶ Philip Zelikow & Condoleezza Rice: *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, sid 169.

³⁷ Jane M. Sharp ed: *Europe after an American Withdrawal*: Oxford: Oxford University Press, 1996.

³⁸ Ronald D. Asmus: *Opening NATO's Door*. New York: Columbia University Press 2002, s. 291.

Denna studie analyserar hur denna närvaro ser ut i dag och hur Revolutionen i Militära Affärer, RMA, kan tänkas påverka den.

2. Den nya strategin

2.1 Grunder

Närvaro i världen är en kombination av amerikanska tillgångar och aktiviteter utomlands som är ett komplement till maktprojektion från den amerikanska kontinenten (CONUS) och engagerar sig i målinriktade säkerhetsaktiviteter för att stödja ett antal strategiska nationella mål, dvs. politiska, ekonomiska och militära.³⁹

I maj 1997 avslutades Washingtons *Quadrennial Defense Review* (QDR).⁴⁰ Tillsammans med *Defense Reform Initiative*⁴¹ som kom i november och stort sett påverkad av rapporten *Transforming Defense*⁴² som en National Defense Panel publicerade i december samma år var QDR vägledande för den amerikanska krigsmaktens uppgifter under Clintonadministrationen. I kvantitativa termer kan skillnaderna mot 90-talets början illustreras i följande tabell:⁴³

Förband	1990	2001
Armédivisioner	18	10
Reservbrigader	57	42
Hangarfartyg	15/1	12
Marinflygflottiljer	13/1	10/1
Attackubåtar	91	55
Ytfartyg	206	116
Flygvapenflottiljer	13/2+	15+
Reservflottiljer	12+	13
Reservjaktdivisioner	14	4
Bombflygplan	277	112
Marinkårsexpeditionsstyrkor (divisioner)	3/1	3/1
Marinkårsflygflottiljer	3/1	3/1

³⁹ Richard L. Kugler. "Managing Regional Security: Toward a New U.S. Military Posture Overseas" I Zalmay M. Khalizad och David A. Ochmanek. Eds. *Strategy and Defense Planning for the 21st Century*. Santa Monica: RAND 1997, s. 214.

⁴⁰ William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington DC, Department of Defense, May 1997.

⁴¹ William S. Cohen, *Defense Reform Initiative Report*. Washington DC: Department of Defense, November 1997.

⁴² *Transforming Defense*, Washington DC: Report of the National Defense Panel, December 1997.

⁴³ *The Military Balance 1990-91 och 2000-01./1* etc. anger antalet reservförband.

Denna styrka skulle kunna utföra följande uppgifter:⁴⁴

- utkämpa två krig samtidigt i Korea och Persiska Viken
- bibehålla en global närvaro med sjöstridskrafter i Stilla Havet, Medelhavet och Persiska Viken samt land- och flygstridskrafter i Japan, Korea och Västeuropa
- behålla en kärnvapenkapacitet på 3.500 strategiska stridsspetsar och bemöta massförstörelsevapen genom rustningskontroll, försvar och förmåga till förebyggande insatser
- modernisera amerikanska vapensystem för att bibehålla teknologisk överlägsenhet över alla tänkbara fiender.

Denna strategi ska utföras från tre huvudbastioner i världen,⁴⁵ i första hand från Nordamerika där 1 113 000 man är stationerade (81 %) men också Europa med 118 000 man (9 %) och Ostasien med 92 000 man (7 %). Sedan Gulfkriget finns 24 000 trupper permanent i det området (2 %). 261 000 amerikanska trupper finns utomlands att jämföra med de 4,1 miljoner amerikaner som är permanent bosatta där.⁴⁶ Till detta kommer flera miljoner amerikaner som vid varje tillfälle tillfälligt befinner sig utanför landet.

Amerika har delat in världen i fem kommandon. European Command i Stuttgart sedan 1947, Pacific Command i Honolulu sedan 1947, Southern Command sedan 1947, senast i Miami, Central Command i Tampa sedan 1983 och Northern Command i Peterson Air Force Base, Colorado sedan 2002. De fem regionala generalerna och amiralerna har stor makt och inflytande, som regel betydligt mer än de amerikanska ambassadörerna i området.⁴⁷

⁴⁴ Michael O'Hanlon, *How to be a Cheap Hawk*, Washington DC: Brookings Institution 1998 sid 7.

En grundläggande studie utfördes av Paul Davis, Stephan Drezner och Richard Hillestad vid RAND. Studien sammanfattas i Paul K. Davis "Protecting the Grand Transition" i Paul K. Davis ed: *New Challenges for Defense Planning*, Santa Monica: RAND 1994. Förre försvarsministern Weinberger menade att krig kunde komma med Nordkorea och Kina 1998, Iran 1999, Mexico 2003, Ryssland 2006 eller Japan 2007. (Caspar Weinberger & Peter Schweizer: *The Next War*, Washington DC: Regency Publishing Inc, 1998.)

⁴⁵ *The Military Balance 2001-2002*, London: The IISS 2001.

⁴⁶ *International Herald Tribune*, 22 May, 2003, s. 8.

⁴⁷ Dana Priest: *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military*. New York: WW Norton 2003.

I rapporten *Transforming Defense* definieras huvuduppgifterna för den amerikanska försvarsmakten i följande termer.⁴⁸

- Försvar av hemlandet
- Regional stabilitet
- Maktprojektion
- Operationer i rymden
- Informationskrigföring
- Bemöta massförstörelsevapen

Av dessa funktioner berör speciellt regional stabilitet och maktprojektion Europa. Men också försvar av hemlandet har en koppling till Norden genom de ryska strategiska baserna på Kola och förmågan att därifrån rikta kärnvapenanfall mot Förenta Staterna. Ett särskilt avsnitt ägnas denna för Norden så viktiga fråga.

Donald Rumsfeld satte sin prägel på nästa Quadrennial Defense Review publicerad den 30 september 2001. Till skillnad från den förra var den senare kapacitetsorienterad och nämnde inte specifikt två konflikter i bestämda geografiska områden.

Den nya krigsmakten ska kunna göra följande:⁴⁹

- Försvara Förenta Staterna
- Avskräcka aggression och tvång i framskjutna viktiga regioner
- Snabbt besegra aggression i överlappande större konflikter och ge presidenten möjlighet att vinna en avgörande seger i en av dessa konflikter inklusive regimskifte eller ockupation
- Genomföra ett begränsat antal mindre operationer.

⁴⁸ *Transforming Defense*. Sid 25-42. Den bästa samlingen essäer över ämnet med betoning på sjömakten Amerika är Pelham G. Boyer & Robert S. Wood, eds: *Strategic Transformation and Naval Power in the 21st Century*, Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 1998

⁴⁹ *Quadrennial Defense Review*, Washington DC: Department of Defense, September 30, 2001, s. 17.

2.2 Ett dynamiskt perspektiv

Det finns ett annat sätt att se på den amerikanska krigsmaktens uppgifter och i ett dynamiskt perspektiv är det mest intressant.⁵⁰ Richard Kugler noterar att de viktigaste reglerna under det kalla kriget gällde *containment* (tillbakahållande), avskräckning och eskalationskontroll. Dessa riktlinjer utgör fortfarande grundbulten i amerikansk säkerhetspolitik

I avsaknad av en storfiende som Sovjetunionen är de nya strategiska reglerna i stället följande:

- Ingripande vid situationer där säkerheten hotas
- Miljöskapande
- Strategisk anpassning (adaptivitet).

Mest spektakulärt är ingripande. Här planerar Amerika att kunna utkämpa krig i Korea och Persiska Viken samtidigt. Med tiden kommer hotet att ändras så att de potentiella krigen är troligare på andra ställen och planeringen genomförs därefter.

Miljöskapandet blir viktigare i framtiden. Det är en uppgift för all amerikansk säkerhetspolitik men styrkorna har specifika uppgifter.

Närvaron signalerar intentioner och kapacitet. Den underlättar försvarssamverkan med gamla och nya allierade och återförsäkrar sårbara och svaga nationer om Amerikas stöd. Den leder till interaktion med före detta motståndare som förändras till partners. Samtidigt avskräcker närvaron kvarvarande problemstater och begränsar deras handlingsfrihet. Vid kris underlättar närvaron krishantering och eskalationskontroll. Amerikas närvaro i Europa efter det kalla kriget är det bästa exemplet på denna miljöskapande verksamhet.

Strategisk adaptivitet är den tredje regeln, dvs. förmågan att om nödvändigt ändra strategin vid ett drastiskt förändrat läge som i Europa och Persiska Viken 1989-91. Samma styrkor som förut ska möta nya hot eller lösa nya uppgifter.

⁵⁰ Richard L. Kugler: *Changes Ahead*. Santa Monica: RAND 1998, sid 68-72.

En tablå sammanfattar resonemanget:⁵¹

Strategiska mål	Stabilitet och integration	Förhindra konflikter och krig	Besegra aggression
Strategiska regler	Miljöskapande i fredstid	Ingripande	Strategisk anpassning
Uppgifter	Fredstida uppgifter	Fredsbevarande och krishantering	Krig
Tillgångar	Amerikansk närvaro utomlands	Maktprojektion	Allierade och partners

Den amerikanska närvaron utomlands pekas här ut som speciellt viktigt för miljöskapandet dvs. stadiet som ligger före konflikter och krig. Det är just de som ska förhindras genom den militära närvaron i fredstid. Men också högre upp på eskalationskedjan från fred till storkrig spelar närvaron och dess bidrag till maktprojektion och samarbete med allierade och partners en roll. Den amerikanska närvaron utomlands är naturligtvis nära knuten till vänner och allierade eftersom den är beroende av baser och installationer på främmande mark. Dessa tankar om miljöskapande och vikten att interagera med allierade och vänner var speciellt populära under Clinton-administrationen. Under Bush har politiken blivit mycket mer unilateral.

Frågan om koalitionskrigföring och konkreta europeiska åtgärder kommer att behandlas senare. Oberoende av de konkreta åtgärderna pågår planering för en tvåstegsprojektion vid RAND som kan bli tongivande. Två slags styrkor finns enligt detta resonemang

- projektionsstyrkor som utgår från Amerika
- projektionsstyrkor som utgår från baser utomlands.

I själva verket har de amerikanska operationerna på Balkan och i Persiska Viken använt båda typens styrkor. Den första amerikanska pansardivisionen i Bosnien, som de svenska SFOR-bataljonerna ingick i, kom från Tyskland, inte Amerika.

⁵¹ Ibid. sid 67.

Den nya situationen kan sammanfattas i en matris:⁵²

	Traditionell	Ny
Geografi	Försvar av gamla gränser och parametrar	Säkerhet för nya gränser och nya yttre parametrar
Operationer	Stationära med undantag för sjöstridskrafter	Mer maktprojektion för alla stridskrafter
Mål	Besegra aggression	Stabilitet och konfliktförebyggande
Regler	Ingripande mot planerade störningar, fall	Miljöskapande och strategisk anpassning
Uppgifter	Större krig	Fredsbevarande och krishantering
Allierade och partners	Stor roll i Europa och Korea men inte annars	Stor roll i alla regioner med bättre styrkor
Amerikanska styrkor	Nuvarande struktur	Mångdimensionell attityd, andra strukturer
Teknologi	Ny teknologi i nuvarande struktur	Ny teknologi att skapa nya strukturer
Investeringar	Behåll nuvarande baser och faciliteter	Utveckla nya baser i uteliggande områden

2.3 Regional stabilitet och maktprojektion på 2000-talet

I den nya europeiska situationen har den amerikanska närvaron en förändrad betydelse. I fråga om geografi, operationer, mål och uppgifter har man anpassat sig till den nya rollen. I fråga om regler, allierade, amerikanska styrkor, teknologi och investeringar ligger man mest kvar vid de gamla rollerna. Efter Bosnien och Kosovo är NATO:s styrkor miljöskapande på Balkan.

De allierade och partners tänker sig först nu en större roll i nya regioner med bättre styrkor. Problemkomplexet koalitionsstridföring behandlas utförligare senare. De

⁵² *Ibid*, sid 77.

amerikanska styrkornas struktur förändras gradvis, ny teknologi introduceras och nya baser planeras.

2.3.1 Förändringar i den globala positionen

Metoderna att avskräcka från konflikt ändras. Framskjutet baserade styrkor kombinerar med expeditionsstyrkor som snabbt förstärker de amerikanska trupperna. Nya avskräckningsinstrument kommer inte bara att äventyra fiendens militära styrkor och andra värderade tillgångar utan också försvara allierade och vänner genom robotförsvar, informationskrigföring och anti terrorist operationer.

I fråga om positionerna runt om i världen ska Amerika kunna göra följande:⁵³

- Utveckla ett basystem som ger amerikanska styrkor runt världen större flexibilitet, med större tonvikt på ytterligare baser utanför Västeuropa och Nordostasien.
- Tillhandahålla temporär tillgång till faciliteter i utlandet som låter amerikanska styrkor träna i avsaknad av permanenta baser och skjutfält.
- Omfördela styrkor och utrustning baserat på regionala krav på avskräckning.
- Tillhandahålla tillräcklig rörlighet, inklusive flygtransport, sjötransport, basinfrastruktur, alternativa debarkeringsplatser och nya underhållskoncept, att genomföra expeditionskårsoperationer på främmande krigsskådeplatser mot fiender som har massförstörelsevapen och andra metoder att hindra amerikanska styrkor tillträde.

Rent konkret ska följande genomföras:

- Ett Interim Brigade Combat Team IBCT ska stationeras i Europa från 2007. Möjligheterna att stärka marktrupperna i Persiska Viken undersöks.
- Hangarfartygsgrupperna ska öka sin närvaro i Västra Stilla Havet. Tre-fyra skepp och kryssningsrobotsbåtar ska kunna få hemmahamnar i området.
- Flygvapnet ska temporärt kunna baseras i Stilla Havs- och Indiska Oceanområdet. Logistik och bränsleinfrastrukturen i Persiska Viken och västra Stilla Havet förbättras.
- Del av marinkårens sjöbaserade utrusning flyttas från Medelhavet till Indiska Oceanen och Persiska Viken. Träningsområden söks i Västra Stilla Havet. Nya

⁵³ *Quadrennial Defense Review* 2001, s. 25-27.

concept rörande utrustningsbaser, snabb sjötransport och ny kapacitet för marinkåren utvecklas.

- Specialstyrkor ska lägga tonvikten på regionala operationer.
- De vitala baserna i Västeuropa och Nordostasien behålls för att kunna utgöra operationsbaser för maktprojektion i andra delar av världen.

3. Huvuduppgifterna

I detta kapitel appliceras de amerikanska uppgifterna i *Transforming Defense* till Europa år 2003. Vi får en bild av styrkorna innan omvandlingen.

3.1 Försvar av hemlandet

Försvar mot ett strategiskt ryskt kärnvapenanfall var länge den viktigaste komponenten i detta försvar. Trots att scenariet nu har mycket liten trovärdighet kvarstår Rysslands förmåga att förstöra Förenta Staterna med strategiska kärnvapen. I Europa är det speciellt basområdet i Kola som är intressant i detta sammanhang.

3.1.1 Kola

Baskomplexet på Kola spelar inte längre så stor roll som man tidigare har förutspått. I fredstid är dess hamnar och installationer viktiga när Ryssland har förlorat kuststräckor vid Östersjön och Svarta Havet. Men Kolabaserna hotas inte i fredstid - det är i krig som de blir ytterst sårbara. I krig har de hur som helst inte stort värde om inte konflikten varar i månader eller år. Om en storkonflikt bryter ut befinner sig den ryska strategiska ubåtsflottan i Barents hav och återkommer inte till hamn förrän kriget är slut. Om ett storkrig varar längre är parallellen med det andra världskriget falsk.⁵⁴

Då försåg brittiska, amerikanska och kanadensiska konvojer Ryssland via Murmansk men dessa sjöfartsnationer är nu snarare framtida motståndare än allierade. Den ryska handelsflottan kan inte ge sig ut på världshaven eftersom dess örlogsflotta inte kan skydda den. Med tanke på den ryska flottans tillstånd är den tid sedan länge förbi när ryska Nordflottan kunde hota de västliga Atlantförbindelserna.

Trots detta tycks det riskabelt för Ryssland att koncentrera alla sina framtida strategiska kärnvapenubåtar i Nordflottan. Dess bassystem hålls i bättre skick än Stilla havsflottans men det är troligt att några strategiska ubåtar placeras i Stilla Havet också i framtiden.

⁵⁴ Ämnet analyseras utförligt av Ingemar Dörfer i "Kola has lost Significance", *US Naval Institute Proceedings*, March, 2002.

Det strategiska intresset för Kola har varit fokuserat på dess kärnvapen och deras roll i START-regimen. Ledande ryska beslutsfattare som Andrei Kokoshin fortsätter att ge Nordflottan högsta prioritet som bas för flottans strategiska kärnvapenstyrkor.

Rustningskontrollregimen som omfattar START-avtalen har baserats på tanken att två supermakter står emot varandra i en bipolar värld där alla andra konflikter nu är bisaker. Amerika ser numera inte Ryssland som huvudmotståndare i världspolitiken. Amerika har dragit ifrån i rustningskapplöpningen och Ryssland har i praktiken lämnat denna kapplöpning. Amerika kan nu hota en stor del av den ryska strategiska arsenalen med konventionella vapen, speciellt kryssningsrobotar. Amerikansk överlägsenhet i informationskrigföring får Ryssland att undra om de kan behålla säkra kommunikationer med sin ubåtsflotta eller om amerikanska genombrott i antiubåtskrigföring i själva verket hotar hela denna flotta. Av byråkratiska skäl finns den amerikanska SIOP-kärnvapenansfallsplanen kvar (Single Integrated Operational Plan), men med tiden är den ryska Nordflottan bara ett av många tänkbara mål för amerikanska kärnvapen och långt ifrån det mest prioriterade. Både Amerika och Ryssland har tröttnat på försöken att reglera den ryska kärnvapenarsenalen genom START. Avtalet gynnade ubåtsbaserade kärnvapen på bekostnad av tunga ICBM och eftersom ryska flottbyggen misslyckas är det till rysk fördel att avtalet förvandlats till SORT. Ryssland satsar på relativt pålitliga och mobila ICBM i framtiden. Det är heller inte troligt att ryska bombflyget längre har mål i Nordamerika. Basområdet i Kola för detta ändamål har förlorat sin relevans.

Av tre amerikanska strategierna i Europa - den kontinentala strategin, den maritima strategin och den strategiska kärnvapenstrategin⁵⁵ är den kontinentala mindre intressant än tidigare eftersom Ryssland har förlorat sin förmåga att genomföra ett angrepp på den europeiska kontinenten. Den maritima och kärnvapenstrategin finns kvar och de understryker Norge som en arktisk och atlantisk nation. Men dessa amerikanska strategier är inte beroende av en försvarslinje i Norge och därmed amerikanskt stöd för Norges försvar. Revolutionen i Militära Affärer RMA kommer att stärka denna trend.

Varken den amerikanska flottan eller flygvapnet behöver norskt territorium för att anfälla Kola med kärnvapen eller konventionella vapen. Den amerikanska förrådsställningen av materiel för en brigad marinkårssoldater i Trøndelag tillkom under det kalla kriget då ett militärt hot mot Nordnorge ägde trovärdighet. Nu ser Washington detta förråd som en tillgång i Europa som kan tillgripas vid konflikt någon

⁵⁵ Rolf Tamnes: *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam 1991, s. 303.

annanstans på kontinenten. Också de fem COB baserna i Norge har till uppgift att bidra till Norges försvar men de behövs inte för en operation mot Kola.

Det var tveksamt för tio år sedan om Kolakomplexet kunde försvaras bättre genom att Sovjetunionen säkrade stödpunkter i Finland, Sverige och Norge. Med CFE avtalet som tak och nuvarande nordiska land och flygstridskrafter i området har Ryssland inte resurser att utföra en sådan operation utan omfattande förberedelser. Om den ryska krigsmakten i framtiden omfattar 15 aktiva plus 15 reservdivisioner är det än mindre troligt, speciellt som området inte prioriteras av Moskvas planerare. Däremot kan Ryssland förstöra baser i de tre nordiska länderna. I första hand skulle det ske genom konventionella flyganfall men om SS 26 förbandssätts kan hela nordligaste Finland och Sverige nås av taktiska kärnvapen. De 400 taktiska kärnvapen i Leningrads militärområde (av sammanlagt beräknat 4 000) utgör ett hot mot grannländerna i en konflikt.

3.2 Regional stabilitet

Under det kalla kriget innebar stabilitet i Europa att NATO och därmed Förenta Staterna utgjorde en motvikt till Sovjetunionen, inte bara militärt utan också politiskt.

NATO:s huvuduppgift var att avskräcka Sovjetunionen från anfall och försvara sig mot ett sådant anfall om det trots allt skulle komma. Sveriges roll i detta säkerhetspolitiska läge låg i balansrollen i Europa. Trots att Sverige sågs som en del av Väst fanns det ingen garanti att Sverige skulle delta i en sådan konflikt på västs sida om landet inte blev angripet. Nu är ett ryskt anfall på Västeuropa ett av de minst troliga scenarierna och Sverige ses inte i det perspektivet utan jämte Finland, Österrike och Schweiz som ett kärnland (core nation) bland de västliga demokratierna i Europa.⁵⁶ För att skapa ett helt och fritt Europa vill man helst att NATO och EU utökas till att omfatta alla europeiska länder väster om Vitryssland och Ukraina.

Kärnländernas uppgift är att verka som ett föredöme och kraftcenter till vilka transitländerna (transition nations) exempelvis de baltiska staterna, Rumänien, Bulgarien, Slovenien, Slovakien etc. ska söka sig. Just Polen, Tjeckien och Ungern är de bästa exemplen på transitländer som genom först NATO-medlemskapet och sedan medlemskapet i den Europeiska Unionen ansluter sig till kärnländerna. Samtidigt för-

⁵⁶ *Strategic Assessment 1998*, Washington DC: National Defense University 1998, sid 22, 71-72, 257-258.

ändras alliansernas roll i amerikansk säkerhetspolitik. Som Richard Haass, visar delar gamla grupperingar av nationer inte längre samma målsättningar eller åtminstone mindre ofta än tidigare.⁵⁷ Alliansen förutsätter en stor grad av förutsebara hot där medlemmarna har samma angelägenhet och vilja att hjälpa varandra. Detta sker i allt minskande grad och i stället bildas från fall till fall en koalition av de villiga eller ett uppbåd - *posse* i Haass terminologi.⁵⁸ Koalitioner av de villiga kommer att bilda grunden för många operationer i framtiden. Amerika kan sålunda få större tillgång till en region men inte nödvändigtvis större närvaro. Av detta skäl blir professionalismen allt viktigare och därför också professionella kontakter, gemensam erfarenhet etc. Gemensamma operationer och övningar är det bästa receptet.

De amerikanska målen i Europa var under Clinton-administrationen att:⁵⁹

- försvara Östeuropa mot ett eventuellt hot från ett framtida revanschistiskt Ryssland
- skydda tillförseln av olja och gas från större Mellanöstern
- återställa freden på Balkan.

Irakkrisen har aktualiserat frågan om de amerikanska trupperna i Europa. Helt oberoende av krisen finns det strukturella problem, som kan sammanfattas enligt följande:

- Försvarsbudgeterna har minskat mer i Västeuropa än i Amerika vilket innebär att de europeiska länderna satsar på territorialförsvar medan Amerika vill att de skapar en förmåga att agera utanför Europa.
- Det amerikanska teknologiska försprånget ökar och detta gör det svårare att samverka med europeiska styrkor i olika operationer.
- De europeiska krigsmakterna kan bara mobilisera en mindre del av sina styrkor vid en vald tidpunkt jämfört med den amerikanska.

Den amerikanska ambitionen gick från avskräckning och försvar genom närvaro i Europa under det kalla kriget till att forma miljön genom olika åtgärder där närva-

⁵⁷ Richard Haass. *The Reluctant Sheriff, The United States after the Cold War*, New York: Council on Foreign Relations 1997, sid 87.

⁵⁸ Ibid. sid 93-100.

⁵⁹ *Strategic Assessment 1998*, sid 22. Den mest ambitiösa genomgången av hoten finns i John van Qudenaren "Sources of Conflict in Europe and the Former Soviet Union" i Zalmay Khalilzad & Ian C. Lesser, ed. *Sources of Conflict in the 21st Century*, Santa Monica: RAND, 1998.

ron är en förutsättning men inte den enda. Metoderna var att undvika konflikt, öka självförtroendet, promovera försvarsreformer och påverka potentiella motståndare.⁶⁰ Exempelvis har man pacificerat ex-Jugoslavien, medlat mellan Grekland och Turkiet, reformerat CFE-fördraget, förmått centraleuropeiska länder att sluta avtal mot diskriminering av etniska minoriteter, promoverat försvarsreformer genom PARP och Foreign Military Financing Programs (405 miljoner dollar år 1997)⁶¹ och signalerat till potentiella fiender att de inte kan räkna med att separera Amerika från dess allierade i Europa. Sådana länder är exempelvis Iran, Irak, Libyen. Säkert kommer Irakkriget att påverka listan.

Rent konkret har de amerikanska trupperna utomlands följande uppgifter:⁶²

- att förhindra att allierade och vänner hotas och att etablera en maktbalans mot yttre motståndare
- att skapa tillfällen för gemensamma övningar med allierade och vänner
- att öka amerikanska styrkors erfarenhet av miljöer utomlands och skapa en infrastruktur som kan underlätta snabba förstärkningar från amerikanska styrkor utanför regionen
- att bevara intrycket att Amerika kan försvara sina och sina allierades intressen om nödvändigt.

Extra kostnader för denna basering utomlands är ca 10-15 miljarder dollar om året. Denna summa tar med i beräkningen att Japan betalar ca 6 miljarder dollar om året och NATO-länderna ytterligare 1,4 miljarder dollar för de amerikanska trupper som stationeras där. Också Kuwait och Saudiarabien betalar för de amerikanska trupperna.⁶³

Närvaron i Europa finns i alla former:⁶⁴

⁶⁰ *Strategic Assessment 1998*, sid 72-74.

⁶¹ *Ibid* sid 224.

⁶² Kugler "*Managing Regional Security*" sid 214.

⁶³ *Ibid*, sid 216.

⁶⁴ *Ibid*. sid 224.

C4I Command, Control, Communications, Computers, Intelligence

Staber, kommunikationsnät, strategisk spaning och andra underrättelseenheter och informationsbehandling. Dessa tillgångar hanterar ledning av operationer, planering och kontakter med utländska militärapparater.

Trupper

Inte bara stridande trupp utan också deras underhållsförband, samt andra enheter som inte är i rampljuset - t ex marinens P-3 spaningsplan, flygvapnets lufttransport, tanknings-, spanings- och räddningsenheter samt arméns specialförband.

Förhandslagrad materiel

Arméns POMCUS och andra förråd både till lands och till sjöss, flygvapnets förråd till lands och till sjöss, två marinkårsbrigaders förråd (en i Medelhavet och en i Norge). Med större strategisk rörlighet har dessa förråd blivit viktigare de senaste åren.

Militär infrastruktur

Nätverket av baser, mottagnings- och förrådscentraler, värdnationens baser som kan ta emot amerikanska styrkor och faciliteter en route (t ex Azorerna), vilket underlättar förstärkningar till avlägsna platser. Detta nätverk är anpassat till kalla krigssituationer och ligger nu ofta fel för framtida operationer.

Utländsk militär interaktion (FMI)

Detta rör Pentagons aktiviteter för samarbete med allierade och partners. Exempel är internationell militär träning, PFF, militära kontaktprogram, gemensamma övningar, militära besök och demonstrationer, säkerhetsassistans inklusive export, lån och stipendier.

FMI-aktiviteterna ligger utanför NATO och är relativt billiga, förutom de lån och anslag vilka uppgår till 4 miljarder dollar om året, men nästan uteslutande går till Israel, Egypten, Turkiet och Grekland.

Traditionellt innebär NATO-medlemskapet amerikansk närvaro i alla dessa former, men genom PFF får militär integration ökad betydelse, speciellt med länder som inte är NATO-medlemmar t ex Sverige och Finland. Gulfkriget och dess efterspel betyder en större närvaro i Turkiet. NATO:s utvidgning betyder till en början förberedelser för C⁴I och infrastruktur i Polen, Tjeckien och Ungern men naturligtvis drastiskt ökad militär interaktion med dessa stater samtidigt som också förhandslagrat materiel och trupper (i staber) kommer att finnas på plats.

Den amerikanska synen på Norden i samband med Kolabaskomplexet har redan behandlats. Sedan det kalla krigets slut har fokus varit riktat mot Medelhavsområdet

eftersom Gulfkriget och situationen på Balkan fångat Amerikas intresse. Tabellen nedan sammanfattar den geografiska lokaliseringen av den amerikanska militära närvaron:⁶⁵

Amerikanska trupper (i tusental):

	Nord- och Centraleuropa	Medelhavet och Balkan	Europa	Totalt i världen	Varav i Europa
1989	279	47	326	2 125	15 %
2001	86	32	118	1 368	9 %

13 % av de amerikanska trupperna fanns i Nordeuropa och Centraleuropa vid det kalla krigets slut mot 6 % nu, dvs. mindre än hälften i proportion till alla amerikanska trupper och en tredjedel i absoluta antal.

3.3 Amerikanska trupper i Europa

3.3.1 Nuläget

118 000 man av den amerikanska krigsmakten på 1 368 000 befinner sig i Europa.⁶⁶ Trupperna fördelar sig enligt följande:⁶⁷

⁶⁵*The Military Balance 1988/89*, London:IISS 1988, s. 24, *The Military Balance 2001/02*, London: IISS, 2001 s. 26.

⁶⁶*The Military Balance 2001-2002*, London IISS, 2001, sid 19-28. År 1992 argumenterade Richard Kugler att 100.000 man i Europa bara hade räckt till ett begränsat inflytande inom NATO. *The Future U.S.Military Presence in Europe*, Santa Monica: RAND 1992, sid 133-135. Den utförligaste studien av närvaron under höjden av det kalla kriget är Simon Duke, *US Military Forces and Installations in Europe*, Oxford: Oxford University Press 1988.

⁶⁷ *The Military Balance 2001-2002*, sid 19-28. Ibid. sid 49.

Tyskland	71 000
Medelhavet	14 000
Italien	12 000
Storbritannien	11 000
Kosovo + Serbien	6 000
Bosnien	3 000
Turkiet	2 000
Spanien	2 000
Belgien	2 000
Island	2 000

Amerikanska styrkor utanför CONUS år 2001 var följande:⁶⁸

Tyskland	71 000	
Japan	40 000	
Korea	38 000	
Hawaii	33 000	
Alaska	16 000	
Medelhavet	14 000	Ombord 6:e flottan
Italien	12 000	
UK	11 000	
Arabien	11 000	Saudiarabien, Kuwait, Bahrain, Oman, Förenade Arabrepubliken
Balkan	10 000	Bosnien, Kosovo,
Guam	4.000	

I Ostasien finns 82 000 jämfört med 118 000 i Europa men den amerikanska Stilla Havsflottan omfattar 135 000 man. Med en tredjedel på plats i Ost- och Sydasien tillkommer då 45 000 man dvs. sammanlagt 127 000 i Ostasien. Eftersom marinen ständigt håller 87.000 man i en framskjuten position⁶⁹ stämmer 45.000 man bra i Stilla Havet.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ *Annual Report to the President and Congress 1999*, sid 197.

Det historiska arvet väger som synes tungt. 58 år efter andra världskrigets slut är 50% av de amerikanska trupperna utomlands, dvs. 123 000 man, fortfarande stationerade i de tre förra axelmakterna Tyskland, Italien och Japan.

Armén

Högkvarteret för US Army Europe, EUCOM, ligger i Stuttgart. 1a mekaniserade infanteridivisionen i Würzburg och 1a pansardivisionen i Wiesbaden, Tyskland bildar 5e armékåren. Divisionerna har vardera två brigader stationerade i Tyskland medan den tredje brigaden i vardera divisionen är i Fort Riley, Kansas. Dessa förband har hittills roterats till Bosnien. 173e flygburna brigaden är baserad i Vicenza, Italien. POMCUS förråd för 2 pansar/mek. brigader finns i Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg. Förråd för en brigad finns i Italien. Medan förråden i Centraleuropa dras ner från fyra till två brigader byggs de upp i Persiska Viken där nu förråd för en pansarbrigad finns i Kuwait och en ytterligare i Qatar.⁷⁰

Flottan

Högkvarteret för US Navy Europe, USNAVEUR, ligger i London. Högkvarteret för Sjätte Flottan ligger i Gaeta, Italien. Amerikanska baser finns vid Neapel och La Maddalena i Italien samt Soudha Bay och Makri i Grekland. Strategiska ubåtar har en bas i Rota, Spanien. Sjätte Flottan håller permanent en hangarfartygsgrupp i Medelhavet.

Marinkåren

Marinkåren har permanent 2000 man ombord på Sjätte Flottan. Förråd för en brigad finns ombord på fartyg i Medelhavet och förråd för ytterligare en brigad i Trøndelag i Norge.

Flygvapnet

Högkvarteret för US Air Force Europe, USAFE, ligger i Ramstein. I Tyskland finns två divisioner F-16 och en division A-10. I Storbritannien finns två divisioner F-16 och en division F-15. I Italien finns två divisioner F16. I Turkiet finns en flottilj med F-15 och F-16.

⁷⁰ Anthony S. Cordesman: *US Forces in the Middle East* Boulder: Westview Press, 1997, s. 56..

3.3.2 Amerikansk omstationering i Europa

År 2002 var läget i Europa följande.⁷¹

	Större baser	Trupper	Anhöriga	Amerikansk spending i lokalekonomin
Tyskland	25	71 000	93 300	\$ 4 500 miljoner
Italien	7	11 854	11 400	742 -"-
UK	5	11 361	13 700	662 -"-
Andra	6	25 785	13 200	-
Europa	43	120 000	131 600	Ca 7 000 -"-

Dessa sju miljarder dollar, dvs. 28 000 dollar per capita skulle amerikanerna spendera utomlands också i andra delar av världen, också om prisnivån och varuutbudet är betydligt lägre i Östeuropa. Enligt nytänkandet skulle det inte vara nödvändigt att ha 132 000 anhöriga med trupperna utan i stället låta de flesta familjer stanna hemma i Amerika.

Med NATOs utvidgning beslutad i Washington 1999 och i Prag 2002 tillkommer 10 nya medlemsländer. Deras proamerikanska politik jämförd med Tysklands ändrade politik mot Amerika leder till ett omtänkande i fråga om de amerikanska trupperna i Europa. Detta nytänkande initierades av Bush-administrationen och symboliseras av att en marinkårsgeneral, James Jones, för första gången blivit SACEUR. I stället för stora arméförband (f.n. två divisioner plus) kan man basera materiel i Europa och sedan flyga in trupper för att öva eller transporteras vidare till krigsskådeplatsen. Systemet tillämpades till en del av den amerikanska armén under det kalla kriget men då var Warzawapakten den potentiella fienden. Systemet är ett led i övergången till lättare, rörligare trupper.

I stället för att ha trupperna konstant baserade i Europa sänds de in för perioder på 4-6 månader, tränar i Europa och återgår sedan till sina amerikanska baser. Flera trupper får utländsk erfarenhet genom detta rotationssystem samtidigt som de anhöriga stannar hemma i Amerika. I Tyskland stannar amerikanerna i Ramsteinområdet med sina anläggningar men lämnar troligen Stuttgart - Heidelberg. Två styrkor av brigadstyrka blir kvar i Tyskland. I Östeuropa disponerar man ett stort övningsom-

⁷¹ *Defense News*, February 24, 2003.

råde i södra Polen och andra områden i exempelvis Rumänien. Den sannolika fördelningen på de amerikanska trupperna i Europa blir den följande:⁷²

Tyskland	25 000
Storbritannien	10 000
Sydeuropa	30 000
Öst- och Centraleuropa	20 000
Summa:	85 000

Ca 35 000 man dras tillbaka till Förenta Staterna eller baseras i andra delar av världen.

3.4 Maktprojektion

Under det kalla kriget var amerikansk maktprojektion i fråga om Europa det samma som förstärkning av de amerikanska trupperna där vid hotet av ett sovjetiskt anfall. Nu är läget helt annorlunda. Amerikansk maktprojektion innebär i nuvarande läge projektion från de amerikanska baserna i Europa till konflikthärdar i exempelvis Balkan eller Mellanöstern. Samtidigt behålls en beredskap att förstärka trupperna i Europa om de skulle behövas där, exempelvis i Turkiet eller vid gränsen mot Ryssland.

Gulfkriget lärde Amerika vikten av snabb strategisk rörlighet och denna kapacitet byggs för närvarande ut väsentligt.

3.4.1 Medel för maktprojektion

Flygtransporter

Den amerikanska lufttransportflottan består av följande flygplan:⁷³

⁷² Intervju med Hans Binnendijk, Richard Kugler och Stuart Johnson vid National Defense University, Washington DC den 29 april 2003.

⁷³ *Moving US Forces: Options for Strategic Mobility*, Washington DC: Congressional Budget Office, February 1997, sid 11-21, Cordesman: op cit, sid 58. *Aviation Week & Space Technology*, January 13, 2003, s. 274-75.

Flygplan	Antal
C-5 Galaxy	126
C-141 Starlifter	212
C-17 Globemaster	76
C-130 Hercules	562

Allt som allt 180 C-17 Globemaster ska anskaffas medan C-5 Galaxy börjar tas ur bruk från år 2004.

C-141 Starlifter utgår gradvis ur organisationen. The Civil Reserve Aircraft Fleet består av 500 civila flygplan med lång räckvidd som kan tas i bruk vid mobilisering.

Sjötransporter

Department of Defense har följande sjötransportfartyg till sitt förfogande.⁷⁴

Fartygstyp	Antal
SL-7 snabba sjötransportfartyg	8
LMSR fartyg	19
RORO fartyg	21
Specialfartyg varav sju tankfartyg och två trupptransportfartyg	19

Av de 19 LMSR fartygen används 8 till förrådsställning av en tung armébrigad. Eftersom den amerikanska handelsflottan på ca 300 fartyg mest består av containerskepp föredrar krigsmakten att förlita sig på egna skepp även om 110 containerfartyg står till förfogande genom Sealift Readiness Program (SRP). Under Gulfkriget och tiden dessförinnan mobiliserades t ex aldrig SRP.

3.4.2 Förstärkningsproblematik i Europa

Vid behov förstärks de två divisionerna i Tyskland med var sin brigad som är baserad i Fort Riley, Kansas. Central för Amerikas interventionsförmåga blir den XVIII

⁷⁴ *Moving US Forces*, sid 22-32.

Airborne Corps som består av 82nd luftlandsättnings-, 101th luftangrepps-, 10th bergs-, och 24rd mekaniserade infanteri-divisionen. Målet är att flytta de tre lätta divisionerna till Persiska Viken på 30 dagar och hela kåren på 75 dagar.⁷⁵

Tiden för att ombasera amerikanska trupper till Balkan med flygtransport i dagar framgår av följande tabell:⁷⁶

	Från Europa	Från Amerika	Skillnad
Brigad	3,3	6,4	3 dagar
Division	9,9	18,3	8 dagar

Med dubbelbasering i Europa/ Amerika till Balkan:⁷⁷

	Från Europa	Från Amerika	Dubbelbaserad
2 divisioner plus för- råd för 6 flottiljer	23 dagar	43 dagar	33 dagar

Med sjötransport blir tiderna för en två divisioners armékår till Turkiet följande:⁷⁸

Från Europa	Från Amerika
20 - 35 dagar	23 - 32 dagar

Den amerikanska strategiska transportkapaciteten är mycket god. Armén har utvecklat en plan att kunna förflytta tre divisioner 7500 sjömil inom 30 dagar.⁷⁹ Denna *Army Strategic Mobility Plan* förutser att styrkan kan flyttas dubbelt så snabbt som under Desert Shield år 1990.

National Defense Panel anser att Amerika i framtiden måste bli bättre inom följande förmågor:

⁷⁵ Cordesman *op cit*, sid 56.

⁷⁶ *The Future of US Military Presence in Europe*, sid 100.

⁷⁷ *Ibid*, sid 101.

⁷⁸ *Ibid*.

⁷⁹ David Kassing, "Strategic Mobility in the Post-Cold War Era" i Paul K. Davis ed, *New Challenges for Defense Planning*, Santa Monica: RAND 1994, sid 672.

- sätta in och dra ut styrkor i avsaknaden av framskjutna baser
- sätta in styrkor framåt före en konflikt, om baserna finns men är hotade
- förstärka och underhålla styrkor genom luft och sjötransporter när baser och flygfält är hotade
- ta och kontrollera nyckelterräng inklusive städer om markstridskrafterna måste operera utspridda
- nå luftöverlägsenhet mot en fiendes robotstyrka, (kryssnings- och ballistiska) såväl som luft-luft och mark-luft hot
- försvara viktiga regionala partners mot robotattacker.

De styrkor som behövs för detta är enligt samma källa:

- mindre styrkor med större slagkraft understödda av mindre logistik
- vitt spridda landstridskrafter som snabbt kan koncentrera sig och slå
- små enheter som *special operations* styrkor och andra team för fjärrspaning
- spridda och sammanhållna krigsflottor som kan lansera sjö- och landangrepp
- flygvapen med förmåga att verka över stora avstånd och med pilotlösa system
- både offensiva och defensiva medel att motverka hotet från massförstörelsevapen mot insatta styrkor
- mer utveckling av strid i bebyggelse.

För att konkretisera de projekteringsstyrkor som diskuterades i tidigare avsnitt kan amerikansk maktprojektion komma från tre baser - från utlandsbas, från havet eller från CONUS - hemmabasen i Nordamerika.⁸⁰ Utlandsbasen är dyrbar och inte alltid lätt att utnyttja för en insats någon annanstans. Om konflikten finns i närheten har den stora fördelar.

Offshore är mer flexibelt men dyrt - 5 - 10 miljarder dollar om året för att hålla ett hangarfartyg på plats (dvs. tre som roterar).

Ny teknologi finns i sikte, men bara blygsamma summor har hittills anslagits till FoU för *Mobile off-shore base* MOB och *Arsenal Ship*. En *Mobile off-shore base* med 1600 m landningsbana, 10 000 trupper och C⁴I, förråd kan ersätta baser i land. Ett Arsenal

⁸⁰ *Strategic Assessment 1998*, sid 248-250. En stark plädering för framskjuten närvaro och US Navy är Jacquelyn K. Davis, *Forward Presence and US Security Policy*, Cambridge MA: Institute for Foreign Policy Analysis, 1995.

Ship med utrustat med TACM (räckvidd 200 km) och SLCM (räckvidd 2 500 km) kan bli den nya tidens slagskepp med en besättning på 50 i stället för 1 200 man.

CONUS basering är bra för bombflygplan och blir effektivare med större strategiska rörlighetsresurser, tillika det mest flexibla och säkraste alternativet.

3.4.3 Europeisk maktprojektion i amerikansk debatt

Sedan västs seger i det kalla kriget argumenterar en viktig del av den amerikanska säkerhetspolitiska eliten att Europa bör göra mer för försvaret av den egna kontinenten och också bistå Förenta Staterna i konflikter utanför området. *Out of area or out of business* var ett slagord myntat vid ett tal i Washington den 24 juni 1993 av senator Richard Lugar, en av de främsta supportrarna av NATOs utvidgning. Särskilt vid RAND Corporation har man systematiskt följt denna linje, bäst symboliserad av skriften *America and Europe. A Partnership for a New Era* publicerad, år 1997.⁸¹

I en RAND-studie artikuleras hur stort det europeiska bidraget borde vara för att tillfredsställa amerikanska ändamål.⁸²

	Förenta Staterna	Viktiga allierade
Mindre konflikt i Europa	25 %	75 %
Större konflikt i Europa	50 %	50 %
Större konflikt i Persiska Viken	75 %	25 %
Sydeuropa	25 %	75 %
Mellanöstern	ad hoc	ad hoc

En annan studie hävdar att detta kan åstadkommas genom omstrukturering av de europeiska styrkorna så att fler bildar rapid reaction forces. Detta kunde ske utan ökning av försvarsbudgeten.⁸³

⁸¹ David C. Gompert and F. Stephen Larrabee eds: *America and Europe. A Partnership for a New Era*, London: Cambridge University Press 1997.

En tidig studie av problemet är Richard L. Kugler: *US-West European Cooperation in Out-of-Area Military Operations*, Santa Monica: RAND 1994.

⁸² Paul K. Davis & Richard L. Kugler: "New Principles for Force Sizing" in *Strategy and Defense Planning*, sid 126.

⁸³ David C. Gombert & Richard L. Kugler: *Rebuilding the Team: How to Get Allies to do More in Defense of Common Interests*, Santa Monica: RAND September 1996, sid 5.

Aktör	Konflikt i Europa		Konflikt i Persiska Viken	
	Divisioner	Flygflottiljer	Divisioner	Flygflottiljer
Amerika	2	3	5	8
Allierade	6	10	3	5
Summa	8	13	8	13

Trots att det europeiska NATO:s budget är hälften av den amerikanska är den europeiska strategiska kapaciteten att intervensera "out of area" mindre än 10 % av den amerikanska, framhålls det. Speciellt Tyskland satsar fortsatt på territoriellt försvar av hemlandet medan Frankrike och nu enligt den senaste vitboken Storbritannien är något på väg att möta amerikanernas önskemål. De europeiska NATO-länderna och Kanada deltog i Gulfkriget med 65 000 trupper (varav 35 000 brittiska) dvs. 10 % av de amerikanska.

Amerikanska planer för konflikter runt om i världen räknar inte med europeisk hjälp annat än i Europa. Men uträkningen med kalkyler som genomförts av t ex Michael O'Hanlon är att Europa borde kunna ta hand om åtminstone en halv konflikt utanför kontinenten för att därigenom lösgöra amerikanska resurser för insatser på annat håll.⁸⁴

⁸⁴ Michael O'Hanlon, "NATOs European Pillar", *Survival*, Autumn 1997.

4. Betydelsen av RMA

4.1 Inledning

För sex år sedan var ambitionerna för RMA mycket stora. Quadrennial Defense Review 1997 anvisade fyra programpunkter för att förbereda krigsmakten för en osäker framtid.⁸⁵

1. Modernisering genom ersättningen av gamla system och införlivandet av spetsteknologi.
2. Utnyttjande av RMA
3. Utnyttjande av RBA, Revolution in Business Affairs⁸⁶
4. Återförsäkran mot osannolika men viktiga framtida hot.

Tankegångarna utvecklades sedan på följande sätt:

Vår modernisering är direkt kopplad till den större utmaningen att transformera våra styrkor för att bibehålla vår militära överlägsenhet trots förändringar i den säkerhetspolitiska omgivningen och krigskonsten.

Precis som tidigare teknologiska revolutioner har påverkat konflikters natur så gör också den nu pågående. Förändringen innefattar mycket mer än anskaffningen av nya militära system. Det betyder att forma nya teknologier som ger amerikanska styrkor större militärkapacitet att genom avancerade koncept, doktrin och organisation så de kan dominera alla framtida slagfält.

Eftersom amerikanska styrkor dagligen måste möta allvarliga säkerhetskrav genomgår de nödvändigtvis en seriös utveckling mot revolutionerande kapacitet. De amerikanska styrkorna och försvarsdepartementet har under flera år engagerats i en rad ansträngningar att utnyttja RMA. Joint Vision 2010 har varit den viktigaste. Den stipulerar att våra kombinerade styrkor kan nå RMA potential om vi skapar och utnyttjar informationsöverlägsenhet till att nå full-spektrum-dominans genom synergien av fyra nya operativa koncept

Överlägsen manöverförmåga, precisionsbekämpning, målinriktad och effektiviserad underhållstjänst och skydd inom hela stridsområdet. Att nå denna fulla-spektrum-dominans innebär att bygga ett integrerat komplicerat systemkomplex, särskilt en CISR arkitektur för att skapa informationsöverlägsenhet. Viktiga komplementära satsningar innefattar:

⁸⁵ *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, sid III.10.

⁸⁶ En rationalisering av betalningsmetoder och privatisering av vissa militära tillgångar och funktioner.

- utvecklingen av förbandschefers och vapengrenarnas syn på krigföring år 2010 och framåt
- investering i en rad FOU program för att identifiera, utveckla och testa innovativa operativa koncept och förbandsstrukturer som exploaterar ny teknologi
- praktiska experiment som genomförs av varje vapengren för att testa nya koncept och kapaciteter. (Dessa koncept är metoden för att utveckla ny doktrin, taktik, träning och förbandsstruktur, för att fullt ut utnyttja den synergi som ny teknologi för till slagfältet.)

Under de närmaste åren vill försvarsdepartementet stärka både miljön och kapaciteten att utnyttja nya koncept och teknologier att göra våra styrkor mer responsiva i en osäker värld.⁸⁷

RMA definierades vidare som användandet av informationsteknologi för att vinna en strategisk fördel genom att samla de egna styrkorna i nätverk, vinna total översikt över slagfältet och slå mot varje mål med precisionsvapen från ett stort avstånd.⁸⁸

Den nya C⁴I arkitekturen innehåller fem komponenter:⁸⁹

1. ett robust multisensor-informationsnät som ger detaljerad realtidkunskap av slagfältet upp till 200 km djup
2. avancerad stridsledningsförmåga som underlättar snabbt och flexibelt insättande av amerikansk trupp
3. kapacitet att förhindra fienden från att få underrättelser om slagfältet och att använda sina styrkor effektivt
4. ett sofistikerat kommunikationsnät som ger ett högt informationsflöde genom hela den amerikanska kommandostrukturen
5. defensiva system som hindrar fienden från att störa den amerikanska informationsdominansen.

4.2 Konsekvenser och RMA i praktiken

Trots mycket tal om RMA ser den amerikanska realiteten annorlunda ut. Som Andrew Bacevich visar i sin bok *American Empire* lever de gamla klassiska soldatdygder-

⁸⁷ *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, sid III.10. Författarens översättning.

⁸⁸ David C. Gompert, Richard L. Kugler & Martin C. Libicki: *Mind the Gap*, Washington DC: National Defense University Press 1999, sid 3.

⁸⁹ *Changes Ahead*, sid 120-121.

na kvar och mycket av reformerna har stannat på papperet.⁹⁰ I QDR 2001, präglad av den nye försvarsministern Rumsfelds tänkande, nämns inte längre Joint Vision 2010. I praktiken har transformeringen av krigsmakten kommit att innefatta sex huvudelement:⁹¹

1. En bestämd vision av framtida krigföring.
2. Utnämning av seniora officerare som kan genomföra reformer.
3. Vilja att investera i "språngstegsteknologier".
4. En organisation som är flexibel nog att uppmuntra innovation och institutionella förändringar.
5. En reform av vapenanskaffningsprocessen.
6. En budgetstrategi som kan frigöra resurser för system som transformerar krigsmakten.

RMA ska genomföras först år 2010-20, om ett decennium. Den är inte enbart en teknologisk revolution. Också i fråga om teknologin har många innovationer bidragit till effektivare stridskrafter de senaste decennierna utan att någon för den skulle ha talat om revolution: radar, helikoptrar, infraröda sensorer, laserstyrda bomber, laser-räckviddsmätare, stealth teknologi, autonoma och träffsäkra robotar, spanings satelliter.⁹²

En viktig tankeskola i Förenta Staterna anser att Amerika som enda kvarvarande supermakt bör lansera en förändringsstrategi som möter de säkerhetspolitiska utmaningarna år 2010-2020. RMA är det viktigaste redskapet för en sådan förändring och problemet är att gå från nuvarande struktur till en ny struktur med mer avancerad teknik om 12-20 år. En stor satsning på ny teknik innebär kanske risker under övergångsperioden men ger full utdelning i längden. I *Strategic Assessment 1997* analyseras denna övergång från en *Recapitalized Force* till en *Accelerated RMA Force*.⁹³

⁹⁰ Andrew J. Bacevich: *American Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2002. 5. "Full Spectrum Dominance"

⁹¹ *Strategic Survey 2001/2002* London: The IISS 2002 s. 70,78.

⁹² *How to be a Cheap Hawk*, sid 105.

⁹³ "Force Structure" *Strategic Assessment 1997*, Washington DC: National Defense University 1997, sid 259-298. En utmärkt populär framställning av RMA är James Adams, *The Next World War*, London, Hutchinson 1998.

Det finns prominenta skeptiker. Förra försvarsministern James Schlesinger anser att budget och resurser inte räcker till.⁹⁴ Analytiker som Lawrence Freedman och Michael O'Hanlon tror att RMA:s betydelse är överdriven och det kommer att ta lång tid att genomföra den. Gregory Treverton visar hur de faktorer som brukar leda till förändring just nu saknas i den amerikanska säkerhetspolitiska miljön - penningbrist, militära nederlag, stark visionär militärledning som sitter länge, ett tydligt hot.⁹⁵

Oavsett snabbheten har RMA medfört ett helt nytt problem inom NATO. De gamla målen, standardisering och interoperabilitet, blir mycket svårare att genomföra om de amerikanska vapensystemen är tekniskt mycket överlägsna de allierades. Eftersom Förenta Staternas försvarsbudget är större än de andras sammanlagt och FoU-satsningen ännu större halkar de obönhörligen efter. Resultatet blir som Freedman spår två typer av styrkor - en högteknologisk amerikansk för RMA-krigföring och en mer konventionell med mindre resurser och mindre avancerad utrustning för de ordinarie och därmed vanligare stridsuppgifterna.⁹⁶ Denna tudelning kan äga rum inom den amerikanska krigsmakten men än mer mellan den amerikanska krigsmakten och de andra allierade eller partners.

De amerikanska ansträngningarna är på detta område relativt modesta. En Defense Science Board-studie om koalitionskrigföring havererade. En annan studie om interoperabilitet pågår. C⁴I-demonstrationsprogram för koalitionskrigföring gäller arméledningsförband. Marinen studerar strategisk sjötransport tillsammans med UK och C⁴I-interoperabilitet med andra högteknologiflottor. Marinkåren har involverat holländska, brittiska och australiensiska krigsmakterna i sina Sea Dragon-experiment. Flygvapnet slutligen har samarbetat med UK och Australien i Navigation warfare-demonstrationsprogram och med UK, Australien och Kanada i expeditionskårsexperiment och Global Engagement-krigsspel.⁹⁷ Tyskland, Frankrike, Italien, Turkiet, Japan och Korea för att nämna de viktigaste, saknas i detta sammanhang.

⁹⁴ James Schlesinger "Raise the Anchor or Lower the Ship" *The National Interest*. Fall 1998.

⁹⁵ Gregory F. Treverton and Marten van Heuven with Andrew Edward Manning: *Toward the 21st Century: Trends in Post-Cold War international Security*, Santa Monica RAND, July 1998, sid 38. Michael O'Hanlon har drivit kritiken längst i *Technological Change and the Future of Warfare* Washington DC: Brookings 2000. Trots hans mörka profetia har omvandlingen påbörjats under Rumsfeld.

⁹⁶ Freedman op cit, sid 70, Colin Clars & David Mulholland, "US Urges Allies to Face Growing Technology Gap", *Defense News*, October 15-22, 1999.

⁹⁷ Cohen: *Annual Report to the President and Congress*, sid 145.

Kuglers åsikter om hur RMA påverkar framskjutet försvar är traditionella. Fördelarna är de uppenbara RMA förbättrar förmågan att avskräcka aggression, genomföra snabba försvarsoperationer, utöva ledarskap och kultivera partnerskap. Till nackdelarna räknar han förändringar i installationer och avtal med gästnationer men framför allt svårigheter i koalitionskrigföring. RMA kan inte tillämpas vid strid i djungel eller stadslandskap. I fråga om maktprojektion ser Kugler förvånande nog inga större förändringar på grund av RMA. Luft- och sjötransportkapaciteten är redan väl utbyggd och en ytterligare förstärkning med 60 transportplan förutom de tidigare planerade är redan beslutad. Inga planer finns på att avskaffa stridsvagnar, hangarfartyg och andra tunga komponenter i den amerikanska arsenalen. Kanske kan 15 % av truppstyrkorna i Europa sparas in, eller 15 000 av 100 000 man.⁹⁸ Men eftersom den verkliga styrkan 2002 är 112 000 visar dessa siffror hur beroende man är av säkerhetspolitiska realiteter. En ökad satsning på faciliteter och styrkor utomlands skulle öka totalkostnaden från 12 till 14-15 miljarder dollar per år. RMA tar 10-15 år att genomföra i de amerikanska styrkorna.

Vid ett idealläge skapas följande reformer:⁹⁹

- ett förbättrat C⁴I SR system
- stridskrafter i varje krigsskådeplats baserad på mer flexibla krav
- en ny styrkestruktur baserad på framtidens behov
- ny militär doktrin, RMA, ny utformning av vapensystem för ändamålet
- konstant högt operationstempo för de amerikanska styrkorna som är baserade utomlands
- nya baser och infrastruktur, förrådslagring i uteliggande regioner
- ett nätverk av nya flygbaser för amerikanska flygvapnet
- ökning av FMI och finansiell säkerhetsassistans.

4.2 Det militära teknologigapet

Huvudproblemet inom alliansen är dock den amerikanska teknologiska överlägsenheten, symboliserad av RMA, som bara ökar.¹⁰⁰ Under det kalla kriget var termerna standardisering och interoperabilitet honnörsord inom NATO. Nu är svårigheterna

⁹⁸ *Changes Ahead*, sid 131.

⁹⁹ *Ibid*, sid 136.

¹⁰⁰ Luke Hill "Kosovo spurs review of U.S. Allied Capabilities Gap", *Defense News*, August 24 - 31, 1999

att samverka så stora att det i många fall är enklare för amerikanerna att agera unilateralt. Ett av de få försöken att analysera problemet är en RAND-studie publicerad i mars 1999, betecknande titulerad *Mind the Gap*.

Den strategi som förordas är:¹⁰¹

- konvergens av europeiska och amerikanska strategiska synsätt och motiv
- överenskommelse om en gemensam beskrivning av nutida militära operativa problem som amerikanska och europeiska styrkor måste övervinna genom samarbete, och en serie RMA prioriteter, C⁴ISR, intelligenta vapen, ny militär strategi och taktik som utnyttjar informationsteknologi
- skapandet av öppen nätverksarkitektur och teknikstandard som gör nätverkade styrkor och sensorer, dvs. ett "system of systems", till en koalitions-kapacitet, även om det kan användas oberoende
- skapandet av öppnare transatlantiska marknader för vapensystem och bakomliggande informationsteknologier.

De europeiska krigsmakterna måste utveckla sina styrkor för maktprojektion och skära ner sina territoriella styrkor som var avsedda att möta det sovjetiska hotet mot Väst-Europa, anser författarna. Med dessa styrkor i blickpunkten ska ett atlantiskt NATO-nätverk skapas för informationsflödet inom alliansen. Nätverket bildar grunden för RMA inom hela NATO där amerikansk RMA-teknologi ska delas med européerna. De stora NATO-länderna kan gå före och bör inte hållas tillbaka av de mindre. Också med god vilja tar reformen minst tio år att genomföra. Utvidgningen av NATO till 26 länder innebär att det nu finns två teknologigap – ett mellan USA och de traditionella allierade och ett annat mellan de traditionella allierade och de nya medlemmarna. De har upptagits i NATO inte på grund av sin militära eller teknologiska kapacitet utan därför att deras medlemskap i alliansern gör Europa fritt och helt. Genom sin geografi och terräng utgör de dessutom en resurs för amerikanska ombaseringar i Europa.

Problemet är att inga av de fyra komponenterna i strategin för närvarande följs. Randförfattarna är skickliga planerare och tekniker men vet litet om europeiska politiska realiteter, Européerna har hitintills inte sett militära operativa problem som måste lösas utanför NATO. En gemenskap nätverksarkitektur håller inte på att ska-

¹⁰¹ *Mind the Gap*, sid 16.

pas.¹⁰² I fråga om försvarsindustrin är de nya jätteföretagen antingen amerikanska eller europeiska, men inte transatlantiska.¹⁰³

Det är just de två första punkterna som skiljer Amerika och Europa åt inom NATO. Ivo Daalder vid Brookings uttrycker saken på följande sätt:

NATO kunde skifta tonvikt från att försvara gemensamt territorium till att försvara gemensamma intressen. Eftersom dessa intressen som regel inte hotas i ett relativt fredligt Europa, behövde NATOs fokus skiftas bortom Europa till Mellanöstern. Persiska Viken, Nordostasien och andra regioner där spridning av massförstörelsevapen, avbrytandet av energiförsörjning, terrorism och utmaningar mot den regionala maktbalansen hotar amerikanska och europeiska intressen. Trots att detta mål har stort stöd i den amerikanska regeringen är europeiska allierade, inklusive Storbritannien och Frankrike vars intressen sträcker sig långt utanför Europa, skeptiska. För dem förblir alliansen en alltigenom europeisk säkerhetsorganisation. Och även om de allierade i princip stödde tanken att flytta NATOs fokus utanför Europa så skulle detta i praktiken troligen inte fungera. Som transatlantiska dispyter om vapenspridning och Mellanöstern har visat, är Europa och Amerika ofta oense om vilka intressen som står på spel hur och om dessa intressen hotas och hur svaret bör bli.¹⁰⁴

4.3 Koalitionskrigföring

Den viktigaste tvistefrågan är Amerikas önskan att européerna ska satsa mer på styrkor som kan operera utanför Europa och konstruera dessa styrkor så att de inte ytterligare ökar det teknologiska gapet mellan europeiska och amerikanska styrkor.

Denna åsikt formulerades kärnfullt av en arbetsgrupp vid Council on Foreign Relations vintern 1999:

NATO bör utvidga sitt nya *Strategic Concept* för att hantera hot mot delade västliga intressen utanför Europa, speciellt i Mellanöstern: att skydda oljan från Persiska Viken, att minska flödet av massförstörelsevapen och robotvapen till området, och att genomföra den långsiktiga gemensamma militära planering som är nödvändig som förberedelse för dessa eventuella

¹⁰² Biträdande amerikanske försvarsministern John Hamre ansåg att de europeiska planerna att skapa ett eget GPS system att duplicera det amerikanska är en ren förlust på 10 miljarder dollar.

¹⁰³ Joseph Fitchett "Trans-Atlantic Deals in Defense Don't Fly", *International Herald Tribune*, 2 november 1999. John Deutch, Arnold Kanter & Brent Scowcroft "Saving NATO's Foundation", *Foreign Affairs*, November-December 1999.

¹⁰⁴ Ivo H. Daalder: *NATO at 50: The Summit and Beyond*, Brookings Policy Brief, no 48, April 1999, sid 2-3.

liteter, Denna strategiska och operativa förändring av NATO, som inte kommer att gå snabbt, kräver starkt ledarskap från Washington under åtskilliga år framåt.¹⁰⁵

NATOs strategiska koncept som antogs av de 19 medlemmarna under toppmötet i april 1999 följer denna linje. NATO kan hålla riskerna på avstånd genom att ägna sig åt krishantering på ett tidigt stadium. Om en kris hotar den euroatlantiska stabiliteten och säkerheten hos alliansens medlemmar så ska alliansens militära styrkor företa krishanteringsoperationer.¹⁰⁶

Också i fråga om hotet från massförstörelsevapen fick Amerika gehör. Trots långvarigt europeiskt motstånd nämns robotförsvaret som en konkret arbetsuppgift för NATO.¹⁰⁷ Robotförsvaret och hotet från massförstörelsevapen var viktiga ämnen vid NATOs Pragmöte i november 2002. Det var också initiativet att skapa en NATO interventionsstyrka. Men hotperceptionen av massförstörelsevapen och asymmetriska hot skiljer sig fortfarande väsentligt i Amerika och Europa.

4.4 Konsekvenser

I en studie från 1998 konstaterar Gregory Treverton och Martin van Heuven följande:

Det projekterade partnerskapet väcker frågan om hur många styrkor Förenta Staterna kommer att ha i Europa, deras sammansättning och läge. År 2010 har den amerikanska närvaron i Europa minskat ytterligare. Den tekniska utvecklingen och budgetrestriktionerna är orsakerna bakom denna minskning. Men också förändringar i den militära strategin när Förenta Staterna går mot Joint Vision 2010. Tonvikten skiftar från bevarandet av stridskrafter av divisionsstyrka till mindre men mer selektiva förband. Den nya *Army after next Concept* och snabb förstärkning från den amerikanska kontinenten CONUS med flygstridskrafter blir alltmer fördelaktigt jämfört med framskjuten basering. Men också Marinen kommer att drabbas av minskande installationer och framskjuten infrastruktur.¹⁰⁸

De styrkor som kvarstår är inte längre koncentrerade i Tyskland. De kommer att baseras mer selektivt och dra fördel av de möjligheter som ett energiskt PFF program och NATO utvidgning erbjuder, och med ett kontinuerligt svar på det kroniskt instabila läget på Balkan.

¹⁰⁵ Robert D. Blackwill, Chairman and project director, *The Future of Transatlantic Relations*. New York: Council on Foreign Relations 1999, sid 33.

¹⁰⁶ Hagman HC et al: *NATOs strategiska koncept 1999* - öppen version, Försvarsmakten, MUST 1999-05-26, Artikel 48.

¹⁰⁷ *Ibid* Artikel 56.

¹⁰⁸ Martin van Heuven & Gregory Treverton: *Europe and America. How will the United States Adjust to the New Partnership?* Santa Monica: RAND Issue Paper 1998, sid 4.

Med färre styrkor stationerade i Europa än för närvarande kommer Förenta Staterna troligen att reducera om än inte överge sin styrkenärvaro i Östersjöområdet (förutsatt att det inte finns något ryskt hot), Nordsjön, Adriatiska havet, och i viss utsträckning Medelhavet.

Som Lawrence Freedman har visat förutsätter diskussionen om RMA och Amerikas allierade i Europa a *Western Way of War* med professionella krigsmakter och minimala förluster bland de egna och i ökande utsträckning också bland fienderna.¹⁰⁹

I Europa finns amerikanska trupper av alla de skäl som redan analyserats ovan. En del tänkare med Richard Kugler i spetsen anser att systemet bör utökas till en rad basområden som sträcker sig från Norden till Medelhavet via Mellanöstern mot Diego Garcia¹¹⁰ och från Korea via Japan och Sydostasien också mot Diego Garcia. Precis som Sovjetunionen var omgivet av SAC baser skulle Eurasien kontinenten nu återigen omges av amerikanska baser. Detta vore en drastisk kursändring i den trend där Amerika hade 84 flygbaser utomlands år 1960 men bara 14 år 1996.¹¹¹ För att försvara dessa utsatta baser har traditionella analytiker konstruerat komplicerade teknologiska lösningar, t ex konstgjorda öar utanför kusterna.¹¹² RMA med färre och mer träffsäkra insatser innebär mindre behov av hamnar, ammunitionsförråd och tunga transportsystem. Underhållsfunktionen kan utformas för "just in time warfare".¹¹³ Men detta gäller kanske bara Europa. Paul Bracken ställer den intressanta frågan om vi nu kommer att ställas inför en *Eastern Way of War*?¹¹⁴

Han ställer de hittills vidmakthållande teknologierna i väst mot de nya förstörande teknologierna i öst.¹¹⁵ Dessa är aktuella eftersom hotet av en konflikt med Amerika i Europa praktiskt taget har försvunnit samtidigt som det ökat markant i Asien. Samtidigt har de indiska och pakistanska kärnvapen återigen öppnat frågan om sådana

¹⁰⁹ Freedman *op cit*, sid 14.

¹¹⁰ *Changes Ahead*, sid 132-136, Författaren föreslår baser i Finland, Polen, Ungern, Rumänien och Turkiet.

¹¹¹ Chandler *op cit*, sid 238.

¹¹² George & Meredith Friedman: *The Future of War*, New York: Crown Publishers 1996, sid 416-417.

¹¹³ James Hazlett "Just in Time Warfare", i Stuart E. Johnson & Martin C Libicki, eds: *Dominant Battlespace Knowledge*, Washington DC: National Defense University 1995. *Defense Science Board 1998 Summer Study Task Force on DOD Logistics Transformation* är inte nöjd med den nuvarande amerikanska förmågan att snabbt komma till skott utomlands. På plats inom 24 timmar och med förmåga att stanna kvar inom 7 dagar är det framtida målet (sid 6).

¹¹⁴ Paul Bracken: *Fire in the East. The Rise of Asian Military Power and the Second Nuclear Age*. New York: Harper & Collins 1999 s. 47.

¹¹⁵ *Ibid*, sid 149.

vapen och andra massförstörelsevapen också i Nordkorea, Iran, Irak och naturligtvis Kina. "Asiatiska robotar och massförstörelsevapen kan anfalla kritiska västliga svaghetspunkter som beror på geografi och politik, inte teknologi." Med andra ord, när "Nordkorea, Kina, Iran och andra länder framgångsrikt kan utmana amerikansk överlägsenhet i de områden som täcks av deras kärnvapen, biologiska och kemiska vapen är den traditionella amerikanska konventionella strategin att projicera stridskrafter över haven till krigsskådeplatser långt borta i farozonen."¹¹⁶

Hitintills har det amerikanska svaret varit att satsa på robotförsvaret vilket nu förbereds just för de amerikanska trupperna i Asien.¹¹⁷ Trots amerikanska propåer har européerna varit motvilliga att gå samma väg. I ett pressat budgetläge vill inte Europa satsa på robotförsvaret. På marginalen kommer robotförsvaret till och med efter strategisk transportkapacitet. Men huvudskälet är att Europa helt ställt in sig på ett Western Way of War. Sedan kärnvapenhotet från Sovjetunionen har sjunkit under horisonten vill européerna inte tänka på hotet från massförstörelsevapen. Man tänker helt enkelt inte intervensera i Asien där ett sådant hot är tänkbart. I Mellanöstern förväntas man vara under det amerikanska kärnvapen och antirobotparaplyet. Amerika däremot som ser hotet mot sina styrkor i Korea och eventuellt också Mellanöstern vill ha ett jämntjockt skydd mot massförstörelsevapen dvs., också i Europa.

Paul Bracken anser att robotförsvaret för amerikanska trupper placerade utomlands i längden blir för dyrt. I stället förordar han att styrkor baseras i CONUS och att de omstruktureras i rörliga styrkor som kan använda stealth, snabbhet och list för överlevnad. Hangarfartyg, ubåtar och bombflygplan är hans lösning.¹¹⁸ Flygöversten Robert Chandler förordar samma lösning. Samtliga översyner av det amerikanska försvaret på 90-talet har felaktigt gått ut från att Amerika befinner sig i en strategisk paus, anser han. Desert Storm var en unik händelse där Amerika hade både gott om tid och fritt tillträde till hamnar, flygfält och baser i området. Detta sker inte i framtiden och därför förordar han ett *Global Reconnaissance Strike Complex* som ska agera från CONUS.¹¹⁹ Denna styrka består av åtta komponenter - ISR C⁴I, globala precisionplattformar, precisionsslagvapen, krigsskådeplats - stödstyrkor, hangarfartygs-

¹¹⁶ James Chase: "The Pentagon's Superpower Fantasy?", *New York Times*, March 16, 1992.

¹¹⁷ Vid IFRI:s konferens i Paris i november 1999 uppmanade Helmut Sonnenfeldt Europa att satsa på BMD. (*International Herald Tribune*, November 6, 1999).

¹¹⁸ Bracken *op cit*, sid 164.

¹¹⁹ Chandler *op cit*, sid 332.

baserade flygplan, landstridskraftceller, robot- och luftförsvar.¹²⁰ I fråga om vapensystem betyder det alla flygvapnets modernaste och marinens halvgamla system¹²¹ Strategic Air Command som upplöstes år 1992 bör återuppstå för att hantera det traditionella kärnvapenhotet och det nya hotet från massförstörelsevapen. Produktionen av B-2 bombaren bör återupptas. Utrymme i budgeten finns om man skrotar minst två pansardivisioner och Joint Strike Fighter. Utvecklingen har gett översten rätt så tillvida att nu har ett Strategic Command upprättats som ska hantera de nya hoten. Efter den stora ökningen av försvarsbudgeten behöver inga styrkor skrotas.

Skapandet av ett *Global Reconnaissance Strike Complex* är per definition ett unilateralt koncept. Den amerikanska flygstyrkan är inte beroende av allierade utomlands eftersom allt sker med CONUS eller amerikanska skepp som bas. Flygvapnet har redan påbörjat inrättandet av förband med dessa förutsättningar – *Aerospace Expeditionary Air Force*.¹²² Tio sådana AEF skapas i CONUS, alla självgående med alla element som behövs för unilateralt insats i omvärlden. Målet är att två AEF med en 90 dagars verksamhet ska vara ständigt tillgängliga medan de andra åtta hålls i reserv eller genomgår träning, bemanning etc. Över en period på 15 månader har alla tio AEF varit i tjänst, dvs. varje AEF är i elden normalt var femtonde månad men naturligtvis mer om en storkonflikt utbryter i världen. Också flygvapnets reserver och Air National Guard införlivas i detta system som ska göra ad hoc placering överflödigt.

Detta är helt i konsekvens med det amerikanska flygvapnets doktrin som anser att teknologin kan ersätta *forward engagement*. Armén däremot anser att man måste vara på plats. Närvaron ska vara fysisk och synlig, inte "virtuell". Trots RMAs betoning av högteknologi är armén skeptisk till teknologiska lösningar. Trots all retorik om partnerskap vill armén kunna slåss ensam utan att förlita sig på allierade.

Marinen har genomgått den mest intressanta förändringen doktrinmässigt. I det kalla krigets slutskede dominerade John Lehmans Maritime Strategy – US Navy på 600 fartyg skulle söka upp den sovjetiska marinen och förintna den. Flottan dominerades av ubåtsmän; allierade behövdes inte och behovet av utländska baser var inte stort. Med det kalla krigets slut formulerades doktrinen genom dokumenten *From the Sea* (1996) och *Forward – From the Sea* (1997). Detta koncept betonade en kuststrategi där

¹²⁰ *Ibid*, sid 387.

¹²¹ Joint STARS, AWACS, U-2, UAV, E-C Hawkeye, Global Hawk, Dark Star, P-3 Orion, F-22, BC-135, B-52, B-1, B-2, JSOW, JASSM, FDAM, C-141, Tomahawk, FA/-18, F-14.

¹²² Cohen: *Annual Report to the President and Congress 1999*, sid 131-133.

den amerikanska marinen genomförde konstanta framskjutna operationer i kustnära vatten runt om i världen. Vid en kris skulle marinen vara närvarande och eftersom den inte var beroende av baser kunde den till skillnad från armén ingripa snabbt. Men efter det kalla kriget var uppgifterna i fred lika viktiga:

Marinens roll vid fredstida engagemang är att projicera amerikanskt inflytande och makt utomlands till stöd för amerikanska ansträngningar att forma den säkerhetspolitiska omgivningen som befordrar regional, ekonomisk och politisk stabilitet. Stabilitet skapar en miljö av säkerhet i vilken nationella ekonomier, frihandel och demokrati kan blomstra. Demokratiska stater, särskilt de med växande ekonomier och starka handelsförbindelser kommer mindre troligen att hota våra intressen utan snarare samarbeta med Förenta Staterna. Denna stabilitet och samarbete som vårt fredstida engagemang befordrar, hjälper till att bemöta hoten mot säkerheten och befordrar frihandel och en robust utveckling.¹²³

Naturligtvis har då amerikanska marinen större betydelse för Japan än för Tyskland. Eftersom marinens betydelse inom den amerikanska krigsmakten är växande, vinner Asien på Europas bekostnad i det amerikanska medvetandet, och inom Europa Medelhavet över Östersjön.

Marinens bidrag till Joint Vision, som heter Vision 2020, stadfästes aldrig av marinchefen och är i konflikt med *Forward from the Sea* såtillvida att den förordar ett avgörande slag mot motståndaren med utnyttjande av precisionsanfall.¹²⁴

De vapensystem som profileras är arsenalskepp och BMD-system. Eftersom arsenalskeppet är ett hot mot hangarfartyget är det impopulärt inom stora delar av marinen och utvecklingspengarna till konceptet har för tillfället försvunnit ur försvarsbudgeten.

Trots RMA förblir framskjuten närvaro i främmande kustnära vatten marinens strategi. Kritiker finns mot konceptet. I en konflikt med en mindre motståndare är inte en snabbinsats nödvändig eftersom Amerika ändå vinner, lyder argumentet. Med motståndare som Ryssland, Kina eller Indien är den framskjutna övervattensflottan marginell. Återstår större regionala konflikter som med Irak eller Nordkorea. Dessa konfliktscenarier är redan så genomplanerade och förberedda att marinen inte heller här behöver finnas på plats från första stund. Den främsta kritiken är dock mer filo-

¹²³ Edward Rhodes "From the Sea" and Back Again; Naval Power in the Second American Century" i Pelham G. Boyer & Robert S. Wood, eds: *Strategic Transformation and Naval Power in the 21st Century*, Newport, RI: Naval War College Press 1998, sid 334.

¹²⁴ Admiral Jay L. Johnson: *Forward from the Sea, The Naval Operational Concept* US Navy March 1997, sid 42 citerat i Rhodes sid 344.

sofisk. Amerikanska flottans närvaro i kustnära vatten runt världen leder inte nödvändigtvis till förmåga att kontrollera sociala eller politiska skeenden runt världen, konstaterar Edward Rhodes.¹²⁵ Flottan bör återvända till de öppna haven och nöja sig med hegemoni över världshaven, menar han.

För närvarande är Kuglers idéer de dominerande. I en *tour de force* visar han hur den amerikanska marinen har en allt viktigare roll i den instabilitetens båge som sträcker sig från Mellanöstern via Sydasien och Kina till Japan och Korea.¹²⁶ Hotet mot amerikanska intressen kommer från terrorister och andra icke statliga aktörer, från kollapsande stater, etniska konflikter, regionala problemstater beväpnade med massförstörelsevapen och stormakter med nya aggressiva geopolitiska aspirationer.

Marinen står för maktprojektion i detta område i samverkan med amerikanska styrkor som transporteras från den amerikanska kontinenten. I den nya strategin ses de amerikanska trupperna utomlands som en integrerad del. Extrakostnaderna för dessa 230 000 man utomlands är ca 10-15 miljarder dollar per år, eller 2-3 % av försvarsbudgeten. Kugler delar inte Brackens pessimism – när Amerika trots Sovjetunionens stora militära kapacitet lyckades hålla flera hundra tusen man i Västeuropa och Nordostasien kommer man säkert att hålla stora styrkor på och kring den euroasiatiska kontinenten nu när motståndarna är betydligt svagare. I stället för storkrig kan man vänta sig ett antal mindre krig där Amerika intervenerar. Själva frambaseringen *forward presence* försäkrar allierade och avskräcker potentiella fiender från en rustningskapplöpning. De som anser att bombflyg baserat långt bort kan ersätta många av marinens och arméns funktioner bemöter Kugler med att alla landoffvapen bara svarar för 25 % av den amerikanska krigsmaktens eldkraft.¹²⁷ Michael O'Hanlon vid Brookings stöder honom. Flygstridskrafter och markstridskrafter utomlands, hamnar och baser räknas fortfarande anser han. Av strategiska skäl är närvaron viktig. Också om man kunde spara 5 --10 miljarder dollar om året med mindre trupper utomlands, dvs. 2 - 3 % av budgeten är inte alternativet att investera dessa pengar i RMA värt besväret. Tvärtom kan som vi redan konstaterat, RMA vidga klyftan till de allierade.¹²⁸

¹²⁵ Ibid, s. 342.

¹²⁶ Richard L. Kugler "Naval Overseas Presence in the New Defense Strategy" I Sam J. Tangredi, ed: *Globalization and Maritime Power*. Washington DC: National Defense University 2002.

¹²⁷ Ibid s. 301.

¹²⁸ Michael O'Hanlon: "Can High Technology Bring US Troops Home?" *Foreign Policy*, Winter 1998-99. Rachel Bronson & Daniel Gouré "Diplomatic Consequences of the Coming RMA" *Foreign Service Journal*, September 1998.

Bracken och Chandler utgör en minoritet, men denna minoritet utgörs av en högteknologivänlig republikansk elitgrupp, och i stor utsträckning från Västkusten och Sydväst. För dem är Asien traditionellt viktigare än Europa. De tror mer på teknologiska lösningar i en hård asiatisk värld än politiska i en mjukare europeisk.

4.5 Svenska intressen

Tvårt emot Brackens spådom kommer den amerikanska närvaron i Asien att öka. Också vid fortsatt engagemang i Europa spår Treverton att den amerikanska närvaron i Östersjöområdet och Nordsjön minskar på bekostnad av densamma i Balkan. Men två nya utvecklingar talar mot detta. De amerikanska trupperna drar sig gradvis bort från Balkan när ESDP-styrkan (eller European Rapid Reaction Force som den ofta betecknas i amerikansk debatt) nu får ett naturligt verksamhetsområde. I östersjöområdet har de tre baltiska staterna snabbt blivit inbjudna att gå med i NATO och EU med ett åtföljande amerikanskt intresse för att stabilisera området. Slovakiens, Sloveniens, Rumäniens och Bulgariens NATO inträde stabiliserar hela öst och Centraleuropa utanför Balkan. Trots de baltiska staternas nya NATO medlemskap är det amerikanska intresset traditionellt svagt. När Council on Foreign Relations för första gången på en generation publicerade en visserligen tam studie om Östersjöområdet förtog det uppblossande kriget i Kosovo allt intresse för studieobjektet.¹²⁹ Sedan det kalla krigets slut har den svenska regeringen hävdade att man vill att Amerika behåller sin närvaro i Europa. Liksom andra europeiska länder ville man i början av 90-talet ha en motvikt mot Rysslands kvarvarande eller framtida makt. Nu ser man närvaron som en stabiliserande faktor för att nå just det fria och hela Europa som också är Förenta Staternas mål.¹³⁰ Om det är ett svenskt intresse att hålla Amerika fokuserat på Nordeuropa, vad är då metoden för att nå detta mål? De svenska målen är stabilitet och integration, att förhindra konflikter och krig. Den säkraste metoden är naturligtvis svenskt och finskt Natomedlemskap men den finns f.n. inte på den inhemska politiska agendan. På agendan finns däremot följande uppgifter:

- Territorialförsvar.
- Internationella operationer
- Försvarsindustrisamarbete

¹²⁹ Zbigniew Brzezinski, Chairman: *US Policy Toward Northeastern Europe*, New York: Council on Foreign Relations, 1999.

¹³⁰ Ingemar Dörfer "Europas sak är vår". *Framsyn* 1. 2002.

Av dessa uppgifter förblir territorialförsvaret kärnan men blir svår bara om Ryssland återigen har makt och förmåga att agera aggressivt i Europa. Amerika är motvikten. Den amerikanska närvaron i Europa baseras som i inledningscitaten på dess önskan att förbli en europeisk makt för att undvika 1900-talets storpolitiska misstag. Frågan om Petersbergsoperationer och dess relationer till ett europeiskt försvar blir en av de viktigaste i svensk säkerhetspolitik under de närmaste åren. Som EU-medlem ställs landet inför besvärliga val. Den svenska kapaciteten för fredsbevarande- och fredsfrämjande operationer uppskattas av Washington. Sedan 1992 är fredsbevarande operationer en NATO-funktion.¹³¹ De är en väsentlig del av vad amerikanerna kallar Military Operations other than War (MOOTW), som sedan det kalla kriget tagit allt mer av krigsmaktens tid.¹³² Efter en MOOTW insats beräknar US Army att det tar 6 månader att träna förband för att verka effektivt i krig.¹³³ Att svenska förband ställs till förfogande för sådana uppgifter avlastar den amerikanska krigsmakten och ger goodwill. Kontinuerligt pågår den svenska harmoniseringen med NATO genom PARP.¹³⁴ Sverige har lovat bidra till EUs Rapid Reaction Force armé-, marin och flygstridskrafter om totalt drygt ett par tusen soldater.¹³⁵

Försvarsindustrisamarbetet mellan Sverige och väst har gått så långt att Sverige på detta område i praktiken redan är integrerat i NATO. Brittiskt ägarskap av Alvis Hägglunds och delägande i Saab, tyskt ägarskap av Kockums och amerikanskt ägarskap av Bofors är exempel. Eftersom den militära högteknologin bildar den tekniska basen för RMA finns här många tillfällen till samarbete.

Förslag om en dialog med Amerika om prioriterade teknologier inom RMA för att stärka den transatlantiska länken finns redan. Ett förslag till samarbete gäller strategiska kompetenser inom militärteknik men också rymdteknik och tillhörande teknologier, bredbandsteknik och realtidsinformation, nätverksteknik och informations

¹³¹ Ronald Asmus: "Redefining the Atlantic Partnership after the Cold War" i *America and Europe*, sid 37.

¹³² Jennifer M. Taw & Alan Vick "From Sideshow to Center Stage: The Role of the Army and Air Force in Military Operations Other than War," i *Strategy and Defense Planning*.

¹³³ "Chapter Ten. Small-Scale Contingencies" i *Strategic Assessment 1998*, sid 157.

¹³⁴ PFP och PARP avhandlas i Ingemar Dörfer: *The Nordic Nations in the New Western Security Regime*. Washington DC: The Woodrow Wilson Center Press 1997 s. 48-51.

¹³⁵ Denna styrka analyseras kontinuerligt av ett stort antal tjänstemän vid Försvars- och Utrikesdepartementen samt inom andra forskningsprojekt vid FOI, varför den inte berörs vidare här. För USA:s syn på ESDP i sin helhet, se också den följande delstudien i denna rapport.

hantering, arkitekturer för IT nätverk, sensorer, speciellt i nätverk, skyddsmetoder mot dataintrång, simuleringsteknik för stora komplicerade system, tekniker för sammanbyggnad av system till "system of systems", system- och farkostteknik för obemannade farkoster, precisionsvapentechniker och teknologier för vapen med både kort och lång räckvidd samt tekniker för möjliga skydd mot ballistiska vapen.¹³⁶ Av dessa teknikområden är flera uppenbarligen av största betydelse om man vill delta i skapandet av en atlantisk nätverksarkitektur som den utmålats i *Mind the Gap*. Så till vida har Sverige mer att erbjuda Amerika i samarbete på RMA-området än många NATO-medlemmar.

Men för Amerika förblir sådant samarbete marginellt. Attityden och politiken i London, Paris och Berlin avgör ytterst om Amerika vill stanna i Europa och vilka former denna närvaro tar sig. Det var först år 1950 efter Koreakrigets utbrott som Amerika bestämde sig för att stanna i Europa i massiv skala.¹³⁷ Den gången måste Frankrike övertalas att tolerera västtysk återupprustning till NATO:s försvar. Femtio år senare börjar tankesätten förändras. Också de ledande europeiska länderna tänker regionalt och var tills nyligen nöjda med att följa Amerika i spåren i hårda säkerhetspolitiska frågor. Amerika som tänker globalt har hitintills sett stora fördelar i ett nära transatlantiskt samarbete.

¹³⁶ Sven-Olof Hökberg: "Teknologier och tekniker för framtida försvar - möjligheter och svårigheter" *Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 5, 1999, sid 19.

¹³⁷ Gregory F. Treverton: *America, Germany and the Future of Europe*, Princeton: Princeton University Press 1992 "Chapter Four. Integrating Germany, Engaging America".

Bibliografi

Officiella amerikanska studier

From the Sea. Preparing the Naval Service for the 21st Century, Department of the Navy, September 1992.

Forward - - from the Sea, Department of the Navy, 1994.

New World Vistas, Department of the Air Force 1995.

Global Engagement, Vision for the 21st Century Air Force, Department of the Air Force, 1996.

Army Vision 2010, Department of the Army, 1996.

Joint Vision 2010, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996.

Implementing Joint Vision 2010, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996.

Report of the Quadrennial Defense Review, William S. Cohen, Department of Defense, May 1997.

Concept for Future Joint Operations. Expanding Joint Vision 2010. Joint War fighting Center, May 1997.

Defense Reform Initiative Report, William S. Cohen, Department of Defense, November 1997.

Transforming Defense. Report of the National Panel, December 1997.

Defense Science Board 1998. Summer Study Task Force on DOD Logistics Transformation. Office of the Under Secretary of Defense (Acquisition and Technology), December 1998.

Annual Report to the President and Congress 1999, William S. Cohen, 1999.

A National Security Strategy for a New Century. Washington DC: The White House, December 1999.

Strengthening Transatlantic Security. Washington DC: Department of Defense, December 2000.

Quadrennial Defense Review. Washington DC: Department of Defense, 30 September 2001.

Andra studier

The U.S. Commitment to Europe's Defense: A Review of Cost Issues and Estimates, Washington DC: Congressional Research Service. The Library of Congress, November 1985.

Moving U.S. Forces. Options for Strategic Mobility, Washington DC: Congressional Budget Office, February 1997.

“Linking Arms. A Survey of the Global Defense Industry”, *Economist*, June 14, 1997.

Naval Forward Presence. Present Status Future Prospects, Washington DC: CSIS, November 1997.

Navy Theater Ballistic Missile Defense, Washington DC: Department of the Navy, 1997.

The Role of Sea Power in US National Security in the Twenty-first Century, Washington DC: CSIS, March 1998.

Modern Forces for the Modern World. Strategic Defense Review, London: Ministry of Defense, July 1998

NATO's strategiska koncept 1999 – öppen version, Stockholm: Försvarsmakten, MUST, 26 maj 1999.

European Security. Washington DC: General Accounting Office 2002.

Årsböcker

The Military Balance, London: The IISS.

Strategic Survey, London: The IISS.

Strategic Assessment. Washington DC: National Defense University 1996, 1997, 1998, 1999.

Monografier

Adams, James; *The Next World War*, London: Hutchinson, 1998.

Allison, Graham & Gregory F. Treverton eds.: *Rethinking America's Security*, New York: Norton & Co, 1992.

Arquilla, John & David Ronfeldt, eds.: *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica: RAND, 1997.

Asmus, Ronald D.: *Germany's Contribution to Peacekeeping. Issues and Outlook*, Santa Monica: RAND 1995.

Asmus, Ronald D.: *Opening NATO's Door*. New York: Columbia University Press, 2002.

Bacevich, Andrew: *American Empire*, Cambridge, Mass: Harvard University Press 2002.

Berman, MB & CM Carter: *The Independent European Force*, Santa Monica: RAND, 1993.

Bertram, Christoph: *Europe in the Balance*, Washington DC: Carnegie, 1995.

Blackwill, Robert chairman, *The Future of Transatlantic Relations*, New York: Council on Foreign Relations 1999.

Boyer, Pelham G, & Robert S. Wood eds.: *Strategic Transformation and Naval Power in the 21st Century*, Newport, RI: Naval War College Press, 1998.

Bracken, Paul: *Fire in the East. The Rise of Asian Military Power and the Second Nuclear Age*. New York: Harper Collins 1999.

Brzezinski, Zbigniew, chairman: *US Policy towards Northeastern Europe*, New York: Council on Foreign Relations, 1999.

Carpenter, Ted Galen: *Beyond NATO. Staying out of Europe's Wars*, Washington DC: Cato Institute, 1994.

Chandler, Robert W: *The New Face of War*, McLean, VA: Amcoda Press, 1998.

Cordesman, Anthony: *US Forces in the Middle East*. Boulder: Westview Press, 1997.

Daalder, Ivo: *NATO at 50. The Summit and Beyond*, Washington DC: Brookings 1999.

Davis, Jacqueline K: *Forward Presence and US Security Policy*, Cambridge MA: Institute for Foreign Policy Analysis, 1995.

Davis, Paul K., ed.: *New Challenges for Defense Planning*, Santa Monica: RAND, 1994

Duke, Simon: *US Military Forces and Installations in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1988.

Dörfer, Ingemar: *The Nordic Nations in the New Western Security Regime*, Washington DC: The Woodrow Wilson Center Press, 1997.

Dörfer, Ingemar: *Ballistic Missile Defense. Det amerikanska programmet. Säkerhetspolitiska konsekvenser*. Stockholm: FOI rapport FOI-R-0472-SE, april 2002.

Freedman, Lawrence: *The Revolution in Strategic Affairs*, London, the IISS, 1998.

Friedman, Norman: *The US Maritime Strategy*, London: Jane's, 1988.

Giné, Michael: *Clintonadministrationen och RMA*, Stockholm: Försvarshögskolan 2002.

Gompert, David C. & F. Stephen Larabee, eds.: *America and Europe, A Partnership for a New Era*, London: Cambridge University Press 1997.

Gompert, David C. & Richard L. Kugler: *Rebuilding the Team: How to get Allies to do more in Defense of Common Interests*, Santa Monica: RAND, September 1996.

Gompert, David C, Richard L. Kugler & Martin C. Libicki: *Mind the Gap, Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs*, Washington DC: National Defense University, 1999.

Gompert, David C & Uwe Nerlich: *Shoulder to Shoulder. The Road to U.S. – European Military Cooperability*. München: Center of Euro-Atlantic Military Analysis 2002.

Gouré, Daniel & Christopher M. Szara, eds.: *Air and Space Power in the New Millennium*, Washington DC: CSIS, 1997

Haass, Richard: *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, New York: Council on Foreign Relations 1997.

Johnson, Stuart E. & Martin C. Libicki: *Dominant Battle Space Knowledge*, Washington DC, National Defense University, 1995

Kagan, Robert: *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf, 2003.

Khalizad, Zalamy M. & David A. Ochmanek, eds.: *Strategy and Defense Planning for the 21st Century*, Santa Monica: RAND 1997.

Khalizad, Zalamy M. & Ian O. Lesser, eds.: *Sources of Conflict in the 21st Century*, Santa Monica: RAND, 1998.

Kissinger, Henry: *Diplomacy*, New York; Simon & Schuster, 1994.

Kissinger, Henry: *Does America Need a Foreign Policy?* London: The Free Press 2002.

Komer, Robert W.: *Maritime Strategy or Coalition Defense?* Cambridge, MA: Apt Books, 1984.

Korb, Lawrence: *Reshaping America's Military: Four Alternatives* , New York: Council on Foreign Relations, 2002.

Kugler, Richard: *The Future US Military Presence in Europe*, Santa Monica, RAND 1992.

Kugler, Richard: *US-West European Cooperation in Out-of-Area Military Operations*, Santa Monica, RAND 1994.

Kugler, Richard: *Changes Ahead. Future Direction for the US Overseas Military Presence*. Santa Monica: RAND 1998.

Laird, Robin F. & Holger H. Mey: *The Revolution in Military Affairs: Allied Perspectives*, Washington DC: National Defense University, April 1999.

Lehman, John: *Command of the Seas*, New York, Scribner's, 1988.

Lynn-Jones, Shawn M. & Steven E. Miller, eds.: *America's Strategy in a Changing World*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1993.

Mako, William P: *U.S. Ground Forces and the Defense of Central Europe*. Washington DC: Brookings 1983.

Nye, Joseph: *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books 1990.

Nye, Joseph.: *The Paradox of American Power*, Oxford: Oxford University Press 2002.

Ochmanek, David A.: *NATO's Future. Implications for U.S. Military Capabilities and Posture*. Santa Monica: RAND, 2002.

O'Hanlon, Michael: *How to be a Cheap Hawk*, Washington DC: Brookings Institution 1998

O'Hanlon, Michael: *Technological Change and the Future of Warfare*. Washington DC: Brookings 2000.

O'Hanlon, Michael: *Defense Policy Choices for the Bush Administration*. Washington DC: Brookings 2001.

Owens, William: *High Seas. The Naval Passage to an Unchartered World*, Annapolis: Naval Institute Press 1995.

Priest, Dana: *The Mission: America's Military in the Twenty-First Century*. New York: W.W. Norton 2003

Sharp, Jane M: *Europe after an American Withdrawal*, Oxford: Oxford University Press, 1980.

Tamnes, Rolf: *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam 1991.

Tangredi, Sam J.: *Globalization and Maritime Power*. Washington DC: National Defense University 2002.

Treverton, Gregory F: *America, Germany and the Future of Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

Treverton, Gregory F. & Martin Van Heuven with Andrew Edward Manning: *Toward the 21st Century: Trends in Post-cold War International Society*; Santa Monica: RAND, July 1998.

van Heuven, Martin & Gregory F. Treverton: *Europe and America. How will the United States Adjust to the New Partnership?* Santa Monica: RAND, 1998.

Weinberger, Caspar & Peter Schweitzer: *The Next War*, Washington DC: Regency Publishing, 1998.

Williams, Cindy, Ed: *Holding the Line*, Cambridge, Mass: MIT Press 2001.

Winnerstig, Mike: *A World Restored? The United States and European Security from Reagan to Clinton*. Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science 2000.

Zelikow, Philip & Condolezza Rice: *Germany Unified and Europe Transformed*: Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Artiklar

Bonnart, Fredrick: "Europe takes a first Step to create a NATO less strategy", *International Herald Tribune*, November 9, 1999.

Bronson, Rachel & Gouré Daniel: "Diplomatic Consequences of the Coming RMA", *Foreign Service Journal*, September 1998.

Chace, James: "The Pentagon's Superpower Fantasy?", *New York Times*, March 16, 1992.

Clark, Colin & David Mullholland "US Urges Allies to Face Growing Technology Gap" *Defense News*, October 15-22, 1999.

Deutch, John, Arnold Kanter & Brent Scowcroft "Saving NATO's Foundation", *Foreign Affairs*, November-December 1999.

Dörfer, Ingemar: "Det finns bara en supermakt", *Svenska Dagbladet*, 17 november 1985.

Dörfer, Ingemar. "NATO's future. A Nordic View", *Link* March-April 1999.

Dörfer, Ingemar: "Europas sak är vår". *Framsyn* 1, 2002.

Dörfer, Ingemar: "Kola has lost significance", *US Naval Institute Proceedings* March, 2002.

Fitchett, Joseph: "Trans-Atlantic Deals in Defense don't fly", *International Herald Tribune*, November 2, 1999.

Hill, Luke: "Kosovo spurs Review of US Allied Capabilities Gap", *Defense News*, August 24-31, 1999.

Huntington, Samuel P: "The Erosion of American National Interests", *Foreign Affairs*, October 1997.

Hökborg, Sven-Olof: "Teknologier och tekniker för framtida försvar - möjligheter och svårigheter", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 5, 1999.

Medley, Richard: "Europe's Next Big Idea", *Foreign Affairs*, September-October, 1999.
Melby, Svein: "Endring og status quo: Amerikansk forsvarspolitik på vei mot det 21 århundre", *Internasjonal Politik* 3, 1998.

Nye, Joseph & Owens William: "America's Information Edge", *Foreign Affairs*, March-April, 1996.

O'Hanlon, Michael: "NATO's European Pillar", *Survival*, autumn 1997.

O'Hanlon, Michael: "Can High Technology bring the US Troops Home?", *Foreign Policy*, Winter 1998-99.

Schlesinger, James: "Raise the Anchor or Lower the Ship", *The National Interest*, Fall, 1998.

Vedby Rasmussen, Mikkel. "NATO's RMA Dilemma" in Bertel Heurlin & Mikkel Vedby Rasmussen, eds: *Challenges and Capabilities. NATO in the 21th Century*. Copenhagen: Institute for International Studies 2003.

USA OCH ESDP: FRÅN PROBLEM TILL IRRELEVANS?

Mike Winnerstig

Sammanfattning

De olika amerikanska administrationerna fram till år 2000 genomförde olika varianter av samma tvetydiga politik: en på ytan positiv inställning men i grunden utomordentligt villkorad attityd till europeiska, icke NATO-relaterade försvarsstrukturer. NATO:s primära roll fick på inget sätt undermineras. Man ser även på lång sikt NATO som den centrala organisationen och EU som ett komplement, snarare än som en likvärdig aktör. I Washington, DC har synen på ESDP hunnit svänga tämligen dramatiskt under Bush-administrationens första två år vid makten. Sedan hösten 2002 föreligger följande tendenser:

1. ESDP uppfattas numera i Washington som något som endast kommer att hantera "lower-end peacekeeping" och civila insatser.
2. En radikal europeisk ambitionssänkning beträffande ESDP har uppfattats, vilket gör att man i USA nu inte alls ser att ESDP riskerar att konkurrera med NATO.
3. En stark fortsatt oro för försvagade europeiska militära kapabiliteter finns, inklusive farhågor om att européer snart inte kommer att kunna delta i militära operationer med amerikaner även om man skulle vilja.
4. ESDP-utvecklingen uppfattas allmänt som överkörd av händelseutvecklingen efter den 11 september 2001. Fokus har flyttats och få bedömare i USA tar ESDP på allvar längre.
5. Genom EU-utvidgningen kommer dessutom EU på sikt att bli allt mer atlantiskt, vilket ytterligare minskar riskerna för att ESDP skulle bli ett problem i amerikanska ögon.

En övergripande slutsats är därför att ESDP i det amerikanska perspektivet aldrig kommer att bli förstahandsvalet när det gäller substantiella militära insatser. Däremot kan NATO- och ESDP-operationer sannolikt samordnas, genom att ESDP står för peacekeeping i ett senare skede i en konflikt. ESDP måste vara nära knutet till NATO och några autonoma EU-ledda operationer kommer knappast att få någon enkel accept av USA. Irakkriget har sannolikt förstärkt detta synsätt. Sverige som icke NATO-medlem kan därför antas få ett än mindre inflytande än dagens över hur ESDP-operationerna i praktiken kan komma att utvecklas.

1. Inledning

Under lång tid har en av de gränssättande och definierande faktorerna för alla former av europeiskt försvarssamarbete utanför NATO:s direkta ram varit hur relationerna till NATO och USA ska hanteras. Frågan har potential att få konsekvenser för en mängd utvecklingar, t ex för USA:s fortsatta intresse för militär närvaro i Europa, de grundläggande samarbetsmönstren för amerikansk och europeisk säkerhetspolitik, och för de övergripande politiska relationerna mellan USA och EU. Med detta i åtanke framstår det därför inte som egendomligt att problemområdet har bevakats och analyserats under lång tid.

Syftet med detta kapitel är att klara ut de viktigaste aspekterna av detta, med fokus på dagens aktuella tankeströmningar i USA. Underlaget består dels av genomförd forskning, dels av tidigare forskningsresor till USA och en relativt nyligen genomförd sådan (2-7 december 2002).

Huvudfrågan som ställs är följande: Vilka konsekvenser har den hittillsvarande utvecklingen inom ESDP-området haft för den amerikanska säkerhetspolitiken gentemot Europa i stort?

2. Utvecklingen sedan 1990 i korthet

2.1 Den första Bush-administrationen och ESDI

Av hävd har republikanska administrationer betraktats som mer skeptiska än demokratiska sådana till europeiska säkerhetspolitiska lösningar som inte har formats inom ramen för NATO. Detta är i betydande utsträckning en myt. Den grundläggande linjen har för alla administrationer sedan 1990 och åtminstone tio år framåt varit följande: USA välkomnar och stödjer europeisk integration på försvarsområdet, **om** NATO:s roll **inte** undermineras och europeiska säkerhetsstrukturer **inte** förvandlas till med NATO konkurrerande verksamheter.¹³⁸

¹³⁸ Den historiska genomgången här är, där inte annat anges, baserad på Winnerstig, M.: *A World Reformed? The United States and European Security from Reagan to Clinton* (Stockholm: Stockholm University, 2000), samt Winnerstig, M.: *Shared Values or Power Politics? Transatlantic Security Relations 1981-94* (Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 1996).

Denna inställning har givetvis formulerats på en hel del olika sätt. Dessutom har det, som brukligt är i USA, ofta funnits aktörer inom respektive administration som uttalat delvis annorlunda uppfattningar. I maj 1989, innan det kalla krigets slut, menade t ex den då relativt nyvalde presidenten George H.W. Bush att det var helt naturligt att det nya och allt mer integrerade Europa också inkluderade en integration på försvarssamarbetet som åtminstone *prima facie* inte hade något med NATO att göra.¹³⁹

I motsats till dessa Europaintegrationsvänliga tongångar uttryckte den dåvarande ställföreträdande utrikesministern i Bush-administrationen, Lawrence Eagleburger, en från administrationen i sin helhet avvikande uppfattning i ett kongressförhör 1989:

U.S. relations with Europe will become more complicated as Europeans (...) seek a more coherent political and economic identity, and generally adopt more assertive attitudes in dealing with the United States. (...) The Europe of 1990 will be a more aggressive competitor. (...) Some Europeans (...) criticize what they see as America's "go-it-alone" tendencies. [L]eadership sometimes requires 'going it alone'.¹⁴⁰

Dessa implicit Europakritiska formuleringar känns igen från dagens debatt, inte minst i ljuset av konflikten kring Irak. Vid 1990-talets ingång var de dock relativt ovanliga, även om liknande resonemang fördes i den amerikanska akademiska debatten.¹⁴¹

Även i NATO-sammanhang accepterade USA skrivningar som tydligt gick en europeisk försvarspolitisk integration till mötes. Vid NATO:s toppmöte i maj 1989 berömdes en europeisk "säkerhetsidentitet" som antogs "balansera" de transatlantiska relationerna på ett positivt sätt:

Growing political unity can lead to a reinforced European component of our common security effort and its efficiency. (...) We welcome (...) the evolution of an increasingly strong and coherent European identity, including in the security area. The process we are witnessing today provides an example of progressive integration (...). It opens the way towards a more

¹³⁹ "The Future of Europe", tal av president Bush i Boston den 21 maj 1989. Se *Department of State Bulletin*, July 1989, pp 18-19

¹⁴⁰ Statement before the Subcommittee on European Affairs of the Senate Foreign Relations Committee on June 22, 1989 by Deputy Secretary of State Lawrence S. Eagleburger. Källa: Department of State Bulletin (DSB), October 1989, pp 37, 40.

¹⁴¹ Se t ex John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Summer 1990 (Vol. 15:1).

mature and balanced transatlantic partnership and constitutes one of the foundations of Europe's future structure.¹⁴²

Ett år senare, under den intensiva toppmötesdiplomati som kännetecknade det tidiga 1990-talet, utformade NATO:s medlemsländer den så kallade London-deklarationen, som för NATO:s del på många sätt var slutpunkten i det kalla kriget. Här fastslogs, att idén om en säkerhets- och försvarsidentitet inom EG/EU, vid sidan om NATO, var något som positivt skulle bidra till transatlantisk säkerhet: "The move within the European Community towards political union, including the development of a European identity in the domain of security, will also contribute to Atlantic solidarity and to the establishment of a just and lasting order of peace throughout the whole of Europe."¹⁴³

På ett liknande, men mera dubbeltydigt sätt, uttalade sig den dåvarande amerikanske utrikesministern James Baker vid NATO:s utrikesministermöte ett halvår senare: "I am confident that if Europe intends to develop a security identity, we can produce a more clearly defined, visible European pillar that contributes to NATO's ability to handle its new security challenges".¹⁴⁴

Här antas alltså att en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet – utvecklad av "Europa" och inte av NATO – skulle bidra till, alternativt utgöra, en europeisk "pelare" inom NATO. Att förändringar av den transatlantiska länken var på gång hur som helst förefaller dock att stå klart.

Vid NATO:s utrikesmöte i november 1990 reflekterades detta på två sätt. Dels noterades att balansen mellan Europa och Nordamerika inom NATO skulle bli jämnare, dels att en europeisk säkerhets- och identitets-"roll" skulle återspeglas i en europeisk pelare inom alliansen snarare än att vara något helt fristående. En inte obetydlig oro för att de bägge processerna inom NATO respektive EG/EU skulle gå snett uttrycktes dock också.¹⁴⁵

¹⁴² Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 29-30 May 1989. Se *Texts of Final Communiqués (Vol. IV) Issued by ministerial sessions of the North Atlantic Council, the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group 1986-90* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1986-90), pp 32-39.

¹⁴³ *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance* (Issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the NAC in London) 5-6 July 1990. Se *ibid.*, pp 41-44, §3.

¹⁴⁴ "Challenges Facing the Atlantic Alliance", utdrag från utrikesminister James Bakers inlägg inför NAC, NATO HQ, 17 december 1990. Se *Department of State Dispatch* 1990, Vol 1:17, p 352.

¹⁴⁵ Final Communiqué of the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 17-18 December 1990. Se *ibid.*, pp. 149-152, §5.

I debatten inför Maastricht-fördraget under 1991 kom dock debatten att få ett delvis mer engagerat format. Amerikanska företrädare underströk ytterst frekvent att de idéer om en gemensam säkerhets- och försvarspolitik som fördes fram inför Maastricht - framför allt av Frankrike och Tyskland - endast var något som USA skulle stödja om de var kompatibla eller identiska med en starkare europeisk "pelare" inom NATO. Bibehållandet av NATO som den främsta säkerhetsorganisationen i Europa var en fundamental grundsten i den dåvarande Bush-administrationens Europapolitik.

Det till det yttre mest dramatiska tecknet på detta var en diplomatisk incident, kallad Bartholomew-demarchen efter upphovsmannen Reginald Bartholomew, som utspelades i februari 1991. Den utgjordes av ett inofficiellt brev som sändes till samtliga europeiska NATO-huvudstäder, vilket innehöll tydliga varningar till dessa om att ingen europeisk lösning inom ramen för EG/EU vare sig fick utvecklas till en konkurrent till NATO eller ens till ett europeiskt "caucus" inom NATO. Brevet initierade en mycket upprörd debatt i europeiska huvudstäder, där europeiska företrädare anklagade USA för att topprida det blivande EU.

Utvecklingen betraktades med viss oro även av den högsta amerikanska ledningen vid denna tid. Samtidigt som man applåderade de europeiska ambitionerna att bli militärt mera koherenta - och starkare - uttryckte man på olika sätt en tydlig nervositet avseende de konsekvenser för NATO:s framtid - och därmed det amerikanska inflytandet i Europa - som denna utveckling skulle kunna medföra. Inför NATO:s toppmöte i Rom i slutet på 1991 uttalade Bush personligen en stark, om än relativt implicit, kritik mot alla planer på separata europeiska kapaciteter samtidigt som han sade sig stödja den europeiska integrationsprocessen även på "försvarsidentitetsplanet":

[T]he United States has been, is, and will remain an unhesitating proponent of the aim and process of European integration. This strong American support extends to the prospect of a political union - as well as the goal of a defense identity. (...) [E]ven the attainment of political union, however, will not diminish the need for NATO (...). We do not see how there can be a substitute for the alliance as the provider of our defense and Europe's security. We support the development of WEU (...) because it can complement the alliance and strengthen the European role in it. (...) But we do not see the WEU as a European alternative to the alli-

ance. Our premise is that the American role in the defense and the affairs of Europe will not be made superfluous by European union.¹⁴⁶

Det var med andra ord tydligt att det i Washington fanns en rädsla för att utvecklingen i Europa skulle göra NATO överflödigt. Vid NATO:s toppmöte i Rom blev skrivningarna i denna fråga tämligen närstående den amerikanska politiken, även om det antydde att frågan på inget sätt var färdigdiskuterad.¹⁴⁷

Den första Bushadministrationen - och NATO - följde alltså linjen att tydligt konditionellt stödja framväxten av europeiska säkerhetsstrukturer. De senare utgjordes vid denna tid av VEU och vad som då kommit att kallas ESDI - European Security and Defense Identity. Det senare konceptet var inte från början ett NATO-koncept - något som ofta, men felaktigt, antas idag - utan ett sätt att med EG/EU och VEU som bas konstruera europeiska säkerhetsstrukturer.

Med de luddiga skrivningar på försvarsområdet som Maastrich-fördraget 1991 i slutändan kom att innehålla, lät sig George H. W. Bush och den amerikanska administrationen sig nöja. Detta framgick bl a av ett uttalande som Bush gjorde dagen efter fördragets undertecknande: "We are pleased that our allies in the Western European Union in turn decided to strengthen that institution [WEU] as both NATO's European pillar and the defense component of the European union."¹⁴⁸ Detta innebar även fortsättningsvis, enligt den då rådande amerikanska uppfattningen, att NATO skulle behålla sitt primat på området.

Även NATO stödde denna linje, även om stödet för GUSP respektive ESDI uttrycktes något tydligare i NATO-sammanhang. Det kan exemplifieras genom den typiska kompromissformuleringen i frågan från NATO:s utrikesministermöte i december 1992:

"We reaffirm our support for the development of a common European foreign and security policy and defence identity (...). We believe that the Alliance's interests are best served by a

¹⁴⁶ "A Time of Decision For the NATO Alliance", inlägg av president Bush vid NATO-toppmötet i Rom, 7 november 1991. Se *Department of State Dispatch* 1991, vol 2:45 pp 824.

¹⁴⁷ *Rome Declaration on Peace and Cooperation* (Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the NAC in Rome) 7-8 November 1991. Se *Texts of statements, declarations and final communiqués issued at meetings held at Ministerial level during 1991* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1991) pp 26-32, §§6, 8.

¹⁴⁸ George Bush, "Historic Step Toward Unity By European Community", uttalande av president Bush publicerat av Vita Husets presstjänst den 11 december 1991. Källa: *Department of State Dispatch* (DSD) 1991, s. 907.

more united Europe and that the maintenance of a strong Atlantic Alliance will be a fundamental element in any emerging European defence policy.¹⁴⁹

Därefter utgjorde inte längre frågan något större problem för Bush-administrationen. I sin sista årsrapport till kongressen uttalade sig till och med den dåvarande försvarsministern och nuvarande vicepresidenten Dick Cheney i tämligen tillmötesgående ordalag om ESDI: "The emergence of a distinct European security identity within the context of transatlantic relations is compatible with NATO, and the United States is prepared to support arrangements needed for the expression of a common European security and defense policy".¹⁵⁰

Som kommer att framgå fortsatte i allt väsentligt denna i retoriska termer Europaorienterade politik även under Clinton-eran.

2.3 Clinton-administrationen och ESDI/ESDP

Clinton-administrationen gjorde tidigt en viss poäng av en mildare och till formen mer ESDI-stödande retorik, med den uttalade ambitionen att skilja sig från vad man såg som Bush-administrationens Europaskeptiska hållning i säkerhets- och försvarsfrågor. 1993 uttalade den dåvarande utrikesministern Warren Christopher till exempel att USA "fully supports efforts to create a strong and effective European Security and Defense Identity. Such an identity is a natural element of European integration. It will make the European Union a more capable partner in the pursuit of our mutual interests."¹⁵¹ Grundtanken i administrationens politik var emellertid i princip densamma: USA sade sig stödja utvecklingen av en "separable but not separate European defense capability - anchored in NATO - which would respond to European political and military requirements, avoid senseless duplication, and strengthen the European contribution to our transatlantic partnership".¹⁵²

¹⁴⁹ Final communiqué of the NAC meeting in Brussels, 17 December 1992. Se *Texts of statements, declarations and final communiqués issued at meetings held at Ministerial level during 1992* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1992) pp 47-52, §9.

¹⁵⁰ *Report of the Secretary of Defense (Dick Cheney) to the President and the Congress* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, January 1993), s. 7.

¹⁵¹ "Strengthening the Atlantic Alliance Through a Partnership for Peace", remarks by Secretary Christopher at the NAC Ministerial Meeting, NATO HQ, Brussels, Belgium, December 2, 1993. Källa: DSD 1993, vol. 4:50 pp. 857-859.

¹⁵² "The NATO Summit and the Future of European Security", uttalande inför ett senatsutskott av Stephen Oxman, Assistant Secretary of State of European and Canadian Affairs, 1 februari 1994 Källa: Department of State Dispatch 1994, s. 199.

ESDI skulle alltså vara förankrat i NATO, inte leda till duplicering av NATO-strukturer, och bidra till ökad europeisk "burdensharing". Det säger sig självt att denna syn på ESDI inte särskilt lätt låter sig kombineras med idéer om europeisk autonomi och separat försvarsgemenskap.

Vid NATO:s utrikesministermöte i december 1993 användes vad som kan ses som en kreativ diplomatisk formuleringsförmåga för att täcka denna fråga. Enligt slutkommunikén välkomnade NATO-ministrarna det faktum att Maastricht-avtalet trätt i kraft samt " reaffirmed their full support for the emerging [ESDI] and for the further development of close cooperation between NATO and WEU on the basis of transparency and complementarity. They believe that this will contribute to strengthening the European pillar and, by doing so, the Alliance itself, and result in a strengthened and more equal transatlantic partnership."¹⁵³

Under sitt besök i Europa i början på 1994 betonade Bill Clinton själv ett flertal gånger att USA aktivt stödde EU:s ansträngningar att forma en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och att stärka WEU:s roll i detta.¹⁵⁴ Det Europaförsvarspositiva språket till trots förde Clinton-administrationen en i allt väsentligt atlanticistisk politik när det gällde NATO:s ställning i det nya Europa. Redan i dess första säkerhetspolitiska strategirapport (*National Security Strategy*) från 1994 klarade man ut att NATO kommer att förbli den viktigaste aktören inom området europeisk säkerhet: "Many institutions will play a role, including the European Union, the Western European Union [but] NATO, history's greatest political-military alliance, must be central to that process. Only NATO has the military forces [and] the integrated command structure (...) that are essential to draw in new participants and respond to new challenges."¹⁵⁵

Denna attityd reflekterades också tydligt vid NATO:s toppmöte i Bryssel 1994. Såväl ett erkännande av ett allt mer integrerat Europa – även på försvarsområdet – och

¹⁵³ Final Communiqué of the NAC meeting in Brussels, 2 December 1993. Se *Texts of statements, declarations and final communiqués issued at meetings held at Ministerial level during 1993* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1993) pp 41-47, §2.

¹⁵⁴ Se text "Partnership for Peace: Building A New Security for the 21st Century" (Intervention by President Clinton at the NAC summit, NATO HQ) Brussels, Belgium, January 10, 1994. Källa: DSD 1994, vol. 5:1 pp. 3-5

¹⁵⁵ NSS 1994: A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House, July 1994. (Washington, DC: US Government Printing Office), s. 22.

NATO:s tydliga centralitet i militär mening underströks i slutkommunikén från mötet:

“We confirm (...) the enduring validity and indispensability of our Alliance. It is based on a strong transatlantic link, the expression of a shared destiny. It reflects [an ESDI] gradually emerging as the expression of a mature Europe. (...) We have agreed: to adapt further the Alliance’s political and military structures to reflect both the full spectrum of its roles and the development of the emerging [ESDI] (...). Today, we confirm and renew [the transatlantic link] between North America and a Europe developing a [CFSP] and taking on greater responsibility in defence matters. We reaffirm that the Alliance is the essential forum for consultation among its members and the venue for agreement on policies bearing on the security and defence commitment of Allies under the Washington Treaty.¹⁵⁶

Även under Clinton lade alltså USA stor vikt vid att NATO:s integrerade militära kommandostruktur bevarades och att alliansens primära roll inte utmanades av någon europeisk organisation eller struktur – den logiska konsekvensen är närmast att alla former av europeiska strukturer får karaktär av komplement och inget annat.

Samtidigt utmålades i retoriken en fortsatt mycket EU-integrationsvänlig linje. Även det amerikanska försvarsdepartementet var inne på denna linje. Bl a i Pentagons rapport *U.S. Security Strategy for Europe and NATO* från 1995 konstaterades att förhållandet mellan NATO och VEU höll på att fördjupas.¹⁵⁷ I ett tal från 1996 noterade Christopher vidare att Clinton-administrationen i själva verket var mer Europaintegrationsvänlig än någon tidigare amerikansk administration, och att USA starkt stödde utvecklandet av ESDI-processen.¹⁵⁸

Samtidigt konstaterades av bl a Pentagon att det nu var möjligt att avfärda idén – inte minst av resursskäl – om att Europa höll på att bygga upp en oberoende försvarskapacitet, och att detta utgjorde ytterligare en anledning att behålla NATO som den primära organisationen för europeisk säkerhet:

NATO must remain at the center of European security. Some European states will push hard to develop a European Security and Defense Identity, but few will increase their capabilities for independent military action. For any major threat – including nuclear threats –

¹⁵⁶ *Declaration of the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 10-11 January 1994* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1994)§§1, 3

¹⁵⁷ *United States Security Strategy for Europe and NATO* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1995) s.16.

¹⁵⁸ “NATO: the Linchpin of U.S. Engagement in Europe” (Secretary Christopher’s remarks to the NAC Ministerial Meeting) Berlin, Germany, June 3, 1996. Källa: DSD 1996, vol. 7:24, pp. 297-299.

the Europeans will continue to look to the United States and to NATO as the principal guarantors of their security.¹⁵⁹

En avgörande händelse för utvecklingen av ESDI inträffade året därpå, vid NATO:s utrikesministermöte i Berlin i juni 1996. Här formaliserades nu det som tidigare bara tvetydigt hade antytts i NATO-policy (även om det stått klart i de amerikanska uttalandena), nämligen att ESDI skulle utvecklas som en del av NATO och i stort sett ingenting annat. För att möta dagens utmaningar skulle NATO enligt slutkommunikén bli byggd

a European Security and Defence Identity within NATO, which will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; to act themselves as required; and to reinforce the transatlantic partnership.¹⁶⁰

Som synes saknas alltså tidigare alltid gjorda referenser till ESDI-konceptets dubbla funktion som NATO:s europeiska pelare och EU:s militära förmåga. VEU omnämndes i kommunikén snarast som något som var underordnat NATO: "ESDI inom NATO" skulle baseras på "sound military principles and supported by appropriate military planning and permit the creation of militarily coherent and effective forces capable of operating under the political control and strategic direction of the WEU."¹⁶¹

I slutkommunikén redovisades dessutom principerna för de olika åtgärder som skulle vidtas inom NATO:s ram, för att VEU skulle kunna disponera NATO-resurser mm för att genomföra operationer på egen hand. Detta skulle dock ske strikt inom ramen för NATO:s beslutsprocedurer, dvs NATO och NAC skulle alltid ha det sista ordet i varje konflikt där VEU/ESDI faktiskt kom att genomföra praktiska operationer.¹⁶²

I och med detta toppmöte kunde konstateras, att ESDI-frågan efter ett halvt decennium eller mer av diplomatiskt argumenterande fått en tydlig lösning: ESDI hade nu blivit något som i allt väsentligt både skulle kunna fungera och bli kvar inom den transatlantiska sfären, dvs NATO.

¹⁵⁹ *United States Security Strategy for Europe and NATO* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1995) s. 37. Cf. också *ibid.* ss. 3, 7, 21.

¹⁶⁰ Press Communiqué, M-NAC-1(96)63: *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Berlin 3 June 1996*, §5. Se <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>.

¹⁶¹ *Ibid.* §7.

¹⁶² *Ibid.*

Paradoxalt nog innebar detta i praktiken att frågans aktualitet, och därmed närvaro i den säkerhetspolitiska debatten, drastiskt minskade i vikt. Inte minst Frankrike, som traditionellt föredragit en utveckling av ESDI mot något som på de flesta punkter var en från NATO oberoende verksamhet, föreföll efter 1996 att helt tappa intresset för frågan.

Med den nya brittiska regeringen under Tony Blair, som tog makten 1997, förändrades emellertid – eller kanske just därför – läget. Efter det brittisk-franska St. Malo-mötet 1998 fick de franska idéerna om mer oberoende europeiska försvarsstrukturer delvis nytt liv, vilket sedan EU som bekant följde upp genom möten och beslut i Köln, Helsingfors och Nice 1999-2000. Den nya frasen för detta blev den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, ESDP, med målet att senast år 2003 kunna ha en operativ styrka, eller styrkepool, om 60 000 man vilken skulle kunna utföra allt ifrån fredsbevarande till fredsframtvingande operationer under minst ett år.

Detta ledde initialt inte till annat än försiktiga reaktioner från USA. I 1999 års National Security Strategy, publicerad i december detta år, nämns inte ens EU:s nya beslut. Däremot konstateras, helt i linje med de tidigare åtta årens Clinton-politik, att "NATO remains the anchor of American engagement in Europe and the linchpin of transatlantic security. As the leading guarantor of European security and European stability, NATO must play a leading role in promoting a more integrated and secure Europe."¹⁶³

Detta hindrade inte en mängd andra reaktioner från att komma upp till ytan. Inför Helsingforsbesluten i december 1999 kom det under hösten detta år en mängd signaler i media om att man i Washington, DC följde utvecklingen med viss nervositet, eftersom ett autonomt EU på försvarsområdet direkt skulle påverka NATO:s ställning och primära roll. Det man från amerikansk sida istället ville föra in debatten på var en lösning där EU:s initiativ i allt väsentligt genomfördes inom ramen för NATO, dvs i enlighet med ESDI-besluten från Berlin 1996.¹⁶⁴ Vid NATO:s toppmöte i Washington, DC i april 1999 hade man dessutom preliminärt kommit överens om de modaliteter som skulle reglera samarbetet mellan NATO och EU, de s k Berlin+

¹⁶³ A National Security Strategy for a New Century (Washington, DC: The White House, December 1999), s. 29.

¹⁶⁴ Se text Craig R. Whitney, "Americans Alarmed Over European Union's Defense Plan", *New York Times* 11 oktober 1999.

klausulerna. De utgjorde de sätt på vilka NATO och NATO:s ledningsstrukturer mm skulle kunna "lånas" och användas av EU för europeiska operationer. Ett sätt att fraseras detta, de "tre D-na", gjordes flera gånger av företrädare för Clinton-administrationen: ESDP fick inte leda till "decoupling", "discrimination" eller "duplication", dvs den transatlantiska länken måste bevaras, NATO-medlemmar får inte bli diskriminerade i processen och någon duplicering av NATO:s strukturer - t ex genom att bygga upp operativa EU-staber - fick inte ske.

Washington-kommunikén innehöll dock ett antal nyckelformuleringar, som i vanlig diplomatisk ordning var utomordentligt tvetydiga - deras främsta funktion kan ses som ett sätt att släta över meningsskiljaktigheter - och som kom att i viss mening förvirra debatten kring ESDI/ESDP. Ett centralt stycke där dubbeltydigheten var som starkast är följande:

We acknowledge the resolve of the European Union to have the capacity for autonomous action so that it can take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged; As this process goes forward, NATO and the EU should [build on] the mechanisms existing between NATO and the WEU;

We applaud the determination of both EU members and other European Allies to take the necessary steps to strengthen their defence capabilities (...) avoiding unnecessary duplication; We attach the utmost importance to ensuring the fullest possible involvement of non-EU European Allies in EU-led crisis response operations, building on existing consultation arrangements within the WEU.

We are determined that the decisions taken in Berlin in 1996, including the concept of using separable but not separate NATO assets and capabilities for WEU-led operations, should be further developed.¹⁶⁵

Granskar man dessa paragrafer med en metaforisk lupp kan det konstateras, att NATO endast "bekräftar" EU:s beslut att skaffa sig en autonom militär förmåga, medan man "applåderar" europeiska allierades avsikt att stärka sina försvarsförmågor. Detta uttrycker en stor skillnad i termer av diplomatisk entusiasm. Vidare kan det noteras att NATO sätter sig före att utveckla VEU-spåret med sina "separerbara men inte separata" kapabiliteter, trots att VEU-spåret vid det här laget var relativt överspelat.

¹⁶⁵ Washington Summit Communique, §9. Se <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

Under lång tid kom amerikanska företrädare att inte diskutera ESDP som sådant, utan man fortsatte, inte utan politiska avsikter, att prata om ESDI fast man uppenbarligen menade de nya ESDP-besluten. Den konditionalitet som så tydligt präglade de första Bush- och Clintonadministrationerna kom dessutom tillbaka i mycket hög utsträckning. Detta var inte minst tydligt uttryckt i ett tal av Clintons sista försvarsministers, William Cohen, vid den årliga säkerhetspolitiska konferensen i München i februari 2000. Till de tre "D:na" lade Cohen tre "I:n":

Indivisibility: there can be no severance of the linkage between NATO and ESDI. It must be Improvement, and that means improvement in capabilities which we don't have today. And it must be Inclusive: all of the NATO nations, which are not part of the EU, must have access to the planning and preparations part of it or we are going to see some resistance to full co-operation between NATO and the ESDI.¹⁶⁶

Cohen uttryckte dessutom i samma sammanhang en stor rädsla för att de europeiska insatserna skulle inskränka sig till ett uppbyggande av byråkratiska strukturer snarare än förstärkande av det centrala i det amerikanska perspektivet, nämligen militära kapabiliteter och resurser. Utan att göra någon koppling till problemen i relationerna mellan EU och NATO antydde Cohen att resursfrågan kanske ändå skulle göra EU:s ansträngningar omöjliga: "I think the EU headline goal of having a rapid-reaction force of fifty to sixty thousand is very commendable and it is achievable, but you have to set some milestones of 2001 and 2002. I haven't seen them yet. So the question is where are the resources to match the rhetoric?"¹⁶⁷

I *Strengthening Transatlantic Security*, ett Pentagonodokument från december 2000 och ett av de sista större strategidokumenterna från Clinton-administrationen, erhöll frågorna om EU:s säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) en tämligen utförlig behandling. Nyckelformuleringen var följande: "The United States welcomes European efforts to increase their contribution to collective defense and crisis response operations within NATO and to build a capability to act militarily under the EU where NATO as a whole is not engaged."¹⁶⁸ Här accepteras alltså fullt ut ett EU som agerar militärt, dock under förutsättningen att NATO i sin helhet inte är engagerat i den specifika konflikten. En viss minskning av NATO:s vikt kan dock, lite kremlologiskt,

¹⁶⁶ Remarks as Delivered By Secretary of Defense William S. Cohen on "European Security and Defense Identity," Hotel Bayerischer Hof, Munich, Germany, Saturday, February 5, 2000. Se <http://www.defenselink.mil/speeches/2000/s20000205-secdef.html>.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ *Strengthening Transatlantic Security* (Washington, DC: Department of Defense, December 2000), s. 2.

skönjas i formuleringar i skriften: "In the years to come, NATO will continue to play a leading role in guaranteeing European security and stability throughout Europe",¹⁶⁹ dvs NATO kommer att spela en ledande roll i Europa men inte vara ensam om detta.

Vidare anges att "[a] fundamental tenet of U.S. strategy is that NATO will continue to be the anchor of American engagement in Europe." Detta ser på ytan traditionellt ut, men kan tolkas som att NATO:s främsta roll nu är att tillse det amerikanska engagemanget i Europa, snarare än att vara den enda centrala euroatlantiska säkerhetsorganisationen.¹⁷⁰

Vad gäller hanteringen av ESDP i detta strategidokument kan noteras, att den äger rum under rubriken "Strengthening the European Pillar". Detta kan tolkas som om att europeiska försvarsinitiativ ses som något som stärker NATO:s europeiska del, snarare än något som ger EU en autonom förmåga. I dokumentet klargörs att EU inte har några intentioner att utmana NATO:s kärnverksamhet, dvs kollektivt försvar, och att det är högst otroligt att någon operation skulle genomföras under ESDP-befäl på t ex Balkan, om den t ex krävde storskalig insättning av militär trupp. I det senare läget vore det självklart att uppdraget skulle gå till NATO. Dessutom konstateras att det i ett sådant läge vore utomordentligt osannolikt att EU skulle be USA att inte engagera sig.¹⁷¹

Trots den påtagligt mer positiva synen på ESDP som framkom i detta dokument gav den dock ändå uttryck för en tydligt konditional inställning till hela ESDP-projektet, även om denna uttrycks på ett subtilt sätt:

The United States actively supports an ESDP that will benefit Allies on both sides of the Atlantic. We recognize that development of a foreign and security policy for the EU is a natural, even an inevitable, part of the development of broader European integration. We agree with the EU that NATO remains the foundation of our collective defense of its members. Greater European military capabilities will make the Alliance stronger, lift some of the burden the United States now has to carry in every crisis, and make the U.S.-European relationship a more balanced partnership.¹⁷²

¹⁶⁹ Ibid. s. 10, min kursiv.

¹⁷⁰ Ibid. ss. 10, 13.

¹⁷¹ Ibid. s. 19.

¹⁷² Ibid. s. 20.

Här såg man således tydligt ESDP som dels något som inte får inverka negativt på vare sig NATO eller amerikanska intressen, dels något som bidrar till att stärka NATO och slutligen något som är tydligt EU-orienterat. Det ligger nära till hands att uppfatta att denna något ambivalenta politik till sin grund ändå har de drag som karaktäriserat amerikansk europapolitik under hela 90-talet: gärna europeiskt försvarssamarbete, men endast på villkor att det inte underminerar det transatlantiska samarbetet, dvs NATO. Vad som underminerar det senare är det implicit, men ändå uppenbart, USA som definierar.

2.4 Amerikansk Europapolitik 1989-2000: slutsatser

Mot bakgrund av ovanstående utveckling kan vi alltså konstatera att de olika amerikanska administrationerna fram till år 2000 genomförde olika varianter av samma politik: en på ytan ofta positiv inställning till europeiska, icke NATO-relaterade försvarsstrukturer, samtidigt som denna inställning var utomordentligt villkorad: NATO:s primära roll inom europeisk säkerhetspolitik fick på inget sätt undermineras. På senare tid, främst Clinton-administrationens sista år, framställdes emellertid ESDP-arbetet som något i grunden positivt – givet den nämnda konditionaliteten. Det faktum att det förelåg tydliga tecken på att man från amerikansk sida helst såg att alla former av substantiell militär verksamhet i och kring Europa genomförs av USA och Europa tillsammans, under NATO-paraplyet, är ytterligare ett tecken på att man även på lång sikt ser NATO som den centrala organisationen och EU som ett komplement, snarare än en likvärdig aktör.

I analytiska termer kan man alltså i den amerikanska politiken se en spänning mellan å ena sidan traditionella maktbalansorienterade resonemang, där NATO och USA:s vetorätt i denna organisation gör att alliansen sätts främst av landet, och å andra sidan mer liberalt integrationsorienterade sådana, där det ses som naturligt både att EU skaffar sig en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och att denna inte är något som hotar USA:s intressen. Som goda liberala demokratier borde, enligt det senare resonemanget, vare sig USA eller EU-länderna ha några allvarliga konflikter emellan sig som skulle göra det nödvändigt att inte acceptera ett militärt starkare EU.

3. Den nya Bush-administrationens politik

3.1 Utvecklingen av ESDP och Bush-administrationens förutsättningar

När Bush-administrationen installerades i januari 2001 förekom det frekventa rykten om att USA skulle lägga om sin Europapolitik till en betydligt mera atlanticistisk och euroskeptisk sådan. Givet debatten inom det republikanska partiet och den konservativa fåran inom amerikansk politik i stort, var detta egentligen ingen självklar slutsats. Under många år hade isolationistiska neokonservativa eller libertarianer, t ex Patrick Buchanan och kretsen runt Cato Institute, hävdat att USA efter det kalla krigets slut borde dra sig tillbaka från Europa och låta 'européerna ta hand om europeiska problem'.¹⁷³ Det senare innebar i regel alltid att dessa aktörer aktivt stödde uppbyggandet av ett heleuropeiskt ESDP, eftersom ett sådant skulle innebära just att USA slapp ansvaret för all säkerhetspolitik på den europeiska kontinenten.¹⁷⁴ Olika uppfattningar om hur säkerhet och andra politikområden definierades i USA respektive Europa bidrog också till att många neokonservativa amerikaner framstod som benägna att räkna ut både NATO och den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen i stort.¹⁷⁵

Parallellt med dessa förväntningar hade också hela ESDP-processen drabbats av ett antal problem under perioden 2001-2002. Efter EU:s Nice-möte i slutet av 2000 stod det under det följande året klart att något avtal om samarbetsformerna mellan EU och NATO - enligt de riktlinjer (de ovannämnda Berlin+-modaliteterna) som beslutades vid NATO:s toppmöte 1999 och Nice-mötet 2000 - inte skulle bli verklighet på länge. Den blockering som först genomfördes av Turkiet, sedan av Grekland och därefter av Turkiet igen (förenklat uttryckt) hämmade relationerna mellan de bägge organisationerna påtagligt. Detta och andra utvecklingar, inte minst händelserna den 11 september, fick till följd att ESDP-utvecklingen i många sammanhang sågs som något som tappat kraft och dynamik.

¹⁷³ Se t ex Christopher Layne, *Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defense Policy*, Cato Institute, Policy Analysis # 394, April 4, 2001.

¹⁷⁴ Detta argument framförs inte sällan även av framstående amerikanska akademiker; se t ex John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: WW Norton, 2001).

¹⁷⁵ Se t ex Kim Holmes, "The United States and Europe in the 21st Century: Partners or Competitors?", Heritage Lectures, March 20, 2000 (Washington, DC: Heritage Foundation).

Bristen på dynamik i ESDP-processen under åren 2001-02 var dock inte begränsad till Berlin+. Vid många internationella sammankomster förelåg det under 2002 en allt starkare känsla av att ESDP-projektet såg tappat styrfart, något som underströks även av starkt EU-vänliga analytiker.¹⁷⁶ Härtill kom europeisk och amerikansk kritik mot de generellt minskande europeiska försvarsbudgetarna. Andra har dock pekat på att det faktiskt hänt saker inom EU vad avser t ex kapacitetsfrågor: den så kallade Helsinki Progress Catalogue har nu gått från 140 till 38 områden där allvarliga kapacitetsproblem fortfarande kvarstår, vilket är en väsentlig förbättring. Det finns, menar samma bedömare, all anledning att tro att EU, när man kommer ut ur den nuvarande konstruktionsfasen som av nödvändighet är långsam, dramatiskt kommer att öka tempot i ESDP-processen.¹⁷⁷

Av olika skäl misstänktes dock Bush-administrationen tidigt, eftersom den bedömdes vara dominerad av unilateralister snarare än isolationister, för att nära ESDP-fientliga ståndpunkter. John R. Bolton, då senior vice president vid den konservativa tankesmedjan American Enterprise Institute, men med tidigare tjänstgöring bl a i den första Bush-administrationen, betonade t ex i en debatt i början på hösten 2000 att NATO var hotat av EU och ESDP, att detta var en ytterst ovälkommen utveckling och att USA under en ny administration skulle göra allt för att stoppa den:

I think if the European Security and Defense Identity really did come into existence, it would be the end of NATO, as we know it. I think it is something that the United States can no longer simply passively accept (...) because I think we should say unequivocally that ESDI is not in the best interests of the United States.¹⁷⁸

I början på 2001 blev Bolton utnämnd till Under Secretary of State for Arms Control and International Security och är numera en av de ledande konservativa aktörerna inom State Department.

Vid sitt besök i USA i februari 2001 övertygade den brittiske premiärministern Tony Blair den nyvalde presidenten, George W. Bush, om att ESDP-styrkan – även enligt EU:s då nyligen slutna Nice-avtal – inte på något sätt hotade NATO:s primära roll i europeisk säkerhetspolitik.

¹⁷⁶ Se t ex Nicole Gnesottos (chefen för EU:s säkerhetspolitiska institut) inlägg vid Wilton Park-konferensen om ESDP i november 2002.

¹⁷⁷ Se t ex inlägget av Graham Messervy-Whiting, stabschef vid EU:s militära stab, vid sagda Wilton Park-konferens.

¹⁷⁸ John R. Bolton, tal vid Cato Institute Policy Forum, Cato Institute, Washington DC, August 29, 2000, p. 17f.

Detta var också den huvudsakliga förståelse som Bushs utrikesminister Colin Powell uttryckte vid en presskonferens med sin dåvarande brittiske kollega, Robin Cook. Den relativa terminologiska oklarhet som ofta kännetecknat amerikanska kommentarer till de aktuella akronymerna ses även i ett från denna presskonferens hämtat citat:

I think if we approach the European Security and Defense Initiative in the way that Robin and I have discussed, with an understanding that it is firmly embedded in NATO and we're not duplicating planning capabilities and that we're adding to the overall capacity of both NATO and the EU countries, then there's no reason to see this as destabilizing NATO in any way. (...) We don't want to do anything that weakens NATO. It is the bedrock of the North Atlantic relationship between Canada, the United States and our friends in Europe.¹⁷⁹

Här nämns alltså inte ESDP - som frågan egentligen handlar om - utan ESDI, där dessutom "identitet" felaktigt har bytts om "initiativ". Om denna terminologiska förvirring berodde på en ny administrations ovana vid de senaste utvecklingarna inom den europeiska säkerhetspolitiken eller om det var ett medvetet nedspelande av ESDP som koncept är oklart.

Genom en intensiv lobbyingverksamhet av det brittiska konservativa partiet, till förmån för en mer NATO-traditionalistisk hållning och mot ESDP i sin helhet, förblev dock stora delar av den nya administrationen, främst försvarsminister Donald Rumsfeld, initialt öppet mycket skeptisk till ESDP-projektet som sådant, då det sågs som en potentiell problemfaktor inom NATO-samarbetet.¹⁸⁰

Pentagons två större strategiförklaringar under den nya republikanska administrationen omnämner dock knappast ESDP överhuvudtaget. Detta har naturligtvis sin främsta orsak i att de publicerades efter terrorattackerna mot New York och Washington, DC den 11 september 2001, vilket omfokuserade den amerikanska strategin högst väsentligt. Med kriget mot terrorismen som primär verksamhet tynade alla eventuella problem i anslutning till EU och NATO. Det faktum att ESDP ända fram till EU:s toppmöte i Köpenhamn i december 2002 blockerades av omväxlande turkiska och grekiska veton vad gällde formerna för samarbetet mellan organisationerna

¹⁷⁹ Joint press availability with British Foreign Minister Robin Cook and Secretary of State Colin L. Powell, Washington, D.C. 20010206. Se <http://www.useu.be/ISSUES/pow0206.html>.

¹⁸⁰ Se text "U.S. launches attack on Euro army", *Daily Telegraph* 18/3 2001, och "Rumsfeld hesitates to OK [EU] defense plan, *Washington Times* 19/3 2001.

(det ovannämnda Berlin+-avtalet), innebar också att det amerikanska intresset för ESDP-processen minskade.

Det var alltså möjligt att betrakta Bush-administrationens politik under 2001 som i grunden en förlängning av Clinton-administrationens villkorade stödande av ESDP. Den kunde sammanfattas i fyra punkter.¹⁸¹

1. NATO:s centrala roll i europeisk säkerhetspolitik får inte bli underminerad, även om det är rimligt och önskvärt att Europa satsar mer resurser och tar större ansvar inom alliansens ram.
2. De styrkor som byggs upp i anslutning till ESDP måste vara "separable, not separate" i förhållande till NATO.
3. NATO måste ha en "right of first refusal" visavi EU:s krishanteringsstyrka.
4. USA har en plats att fylla och försvara inom europeisk säkerhet, även om det militära engagemanget till viss del kommer att ominriktas mot Asien.

3.2 Utvecklingen av ESDP-attityderna i Washington, DC under 2002-2003

Givet de påtagliga förändringar som ESDP-processen genomgick under 2001-2002 förändrades också de amerikanska attityderna. I administrationens första *National Security Strategy*-rapport behandlas frågan, om än mycket kort. Efter en lång katalog över administrationens förväntningar på en radikal transformation av NATO, presenteras det hela på följande sätt: "[We] welcome our European allies' effort to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO."¹⁸²

Om denna formulering studeras noga, och i ljuset av de senaste 10-12 årens utveckling av den amerikanska synen på området, går det mycket väl att hävda att detta är en förändring tillbaka till tidigare administrationers syn. ESDI, snarare än ESDP, är det som diskuteras – detta är dock möjligen en motsvarighet till en freudiansk felsägning – och det framgår klart att konditionaliteten är mycket stark: vad det än är

¹⁸¹ Detta stycke bygger också i viss mån på Mike Winnerstig, "Drifting Apart or Staying the Course? Rapport från säkerhetspolitisk resa till USA april 2001" (FOI-HPM, maj 2001).

¹⁸² *The National Security Strategy of the United States* (Washington, DC. The White House, September 2002), ch. VIII.

som konstrueras av EU får det inte underminera NATO-samarbetet.¹⁸³ Denna uppfattning ekar också även i f d Clinton-medarbetares senare skrifter.¹⁸⁴

Det nyligen avslutade kriget mot Irak kommer givetvis också att vara av stor betydelse för hur de allmänna transatlantiska relationerna utvecklas. Detta delkapitel avslutas med en diskussion av denna problematik.

Förutom de officiella amerikanska ståndpunkterna om ESDP finns det en påtaglig men inofficiell diskurs inom detta område i Washington.¹⁸⁵ Enligt vissa seniora analytiker var USA i början på 90-talet starkt emot en europeisk oberoende försvarsmakt eftersom Sovjetunionen fortfarande existerade då; ett tvådelat västligt block hade varit ett stort strategiskt problem i det läget. Efter Sovjetunionens sammanbrott utvecklade både EU och NATO sina uppgifter på olika områden, vilket ledde till att de blev både mer invävda i varandra och mer överlappande. USA är idag av åsikten att detta överlappande måste klaras ut. Av naturliga skäl – USA är ju NATO-medlem – är det i det läget USA:s uppfattning att NATO bör vara förstahandsvalet. Däremot är det inte så att NATO:s så kallade "right to first refusal" är ett problem: enligt vissa bedömare är det i själva verket ett befängt koncept. De två institutionerna, EU och NATO, tävlar snarare i att inte vilja lägga sig i kriser utan istället skjuta över ansvaret till den andre. De kommer, enligt dessa bedömningar, aldrig att tävla om att först få lägga sig i en kris.

Demokratiska bedömare menade dock runt årsskiftet 2002-03 att även om många i Washington, DC anser att både NATO och ESDP befinner sig i förfall, i synnerhet det sistnämnda, är försvarsminister Rumsfeld själv – inte minst som gammal NATO-ambassadör – mycket mer pro-NATO än många i hans stab.

¹⁸³ Intressant nog har det den senaste tiden dykt upp även federalistiskt orienterade europeiska kommentarer som verkar att peka på en sammansmältning av NATO och ESDP, eller snarare ESDI: se t ex den belgiske premiärministern Guy Verhofstadts artikel "Europe has to become a force in NATO", *Financial Times*, 20 februari 2003.

¹⁸⁴ Se t ex Robert E. Hunter, *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?* (RAND/NDRI 2002, <http://www.rand.orgPublications/MR/MR1463>).

¹⁸⁵ Detta och följande stycken bygger, där inte annat anges, på Mike Winnerstig, *USA:s syn på ESDP och NATO Response Force*, FOI Memo 03-H33, januari 2003. Memot bygger främst på en längre intervjuserie med befattnings- och makthavare i Washington under december 2002. Intervjuerna – listade i slutet på detta delkapitel – genomfördes med amerikanska och vissa svenska befattningshavare i Washington, på medelhög nivå. De omfattar ett relativt brett spektrum av den aktuella amerikanska debatten i ämnet, såväl politiskt som institutionellt. Intervjuerna fördes "off the record" vilket gör att memot som sådant inte är offentligt. I framställningen här har svaren därför anonymiserats.

Konservativa analytiker gjorde vid samma tidpunkt allmänt bedömningen att administrationen helst ser att NATO är beslutskapabelt även i viktiga frågor, men om så inte blir fallet kommer inget att hindra USA från att agera unilateralt – detta beroende på det dramatiskt förändrade läget efter den 11 september. Vidare ansågs det angeläget att man i Washington inte såg européerna som en och samma: den europeiske socialdemokraten Tony Blair betraktas, enligt samma analytiker, numera som en av president Bushs tre till fyra viktigaste rådgivare. Det skiljer honom från alla andra europeiska politiker.

En annan aktuell bedömning från konservativt håll är att det finns en gryende, potentiellt stark koalition mellan "Wilsonian liberals" och "neoconservative primacists" i USA. De förra vill sprida demokrati, de senare det amerikanska imperiets makt – och inte sällan sammanfaller dessa intressen. Därav följer t ex Irak-frågan och en hel del annat. Det återstår att se om den mer pragmatiska grupperingen "new realists", som Colin Powell m fl., kommer att ha det avgörande inflytandet i det långa loppet.

Vad beträffar de amerikanska attityderna till ESDP kunde vid årsskiftet fem huvuduppfattningar identifieras i dagens semi- eller inofficiella debatt i Washington, DC.¹⁸⁶

ESDP begränsat till "lower-end peacekeeping" och civila insatser

Många bedömare i Washington förefaller dels att uppfatta ESDP idag som något som endast bör vara lämpat för mindre, europeiska kriser, dels att detta i sig är en bra utveckling. Försvarsminister Rumsfeld anses stödja ESDP mycket starkt på grund av detta: ESDP som sådant kommer att räcka till för de eventuella, mindre kriser och problem som kan uppstå i framtidens Europa, och i och med den begränsade ambitionsnivån så riskerar inte ESDP att konkurrera med NATO. Den tydliga arbetsfördelning som detta innebär uppskattas av USA. I Pentagon är man emellertid fortfarande klart osäker på om det blir något av ESDP överhuvudtaget.

En av orsakerna till denna relativt låga uppfattning om ESDP är högst sannolikt de uppenbara sprickor mellan EU:s medlemsländer, framför allt Frankrike och Storbritannien, som blottlagts den sista tiden – även innan Irakkriget.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Där inte annat anges bygger den följande framställningen på Mike Winnerstig, *USA:s syn på ESDP och NATO Response Force*, FOI Memo 03-H33, januari 2003.

¹⁸⁷ Se t ex "London and Paris compete to shape future of new armed force", *Financial Times*, 7 november 2002.

Radikal europeisk ambitionssänkning beträffande ESDP

Som framgått ovan var en av de främsta tidiga amerikanska farhågorna beträffande ESDP att det skulle konkurrera med NATO. År 2003 är en dominerande amerikansk uppfattning att så inte blir fallet, främst på grund av att européerna sänkt ambitionsnivån dramatiskt avseende ESDP.

Ett allmänt intryck i USA är att inte mycket händer på ESDP-området överhuvudtaget, förutom en viss tendens i Europa att bygga upp institutioner för institutionernas egen skull. Det går inte idag att se hur t ex ESDP skulle kunna bidra till koalitions-krigföring, vilket tillsammans med interoperabilitet torde vara de centrala frågorna just nu.

Detta medför i sin tur att ESDP i USA inte längre ses som en konkurrent till NATO. Däremot är relationerna mellan USA och EU förändrade: det gäller att hantera den ökade sprickan. USA och EU har inte identiska, men liknande intressen, och USA kommer enligt flera amerikanska sagesmän sannolikt att ägna sig åt "cherry-picking", dvs söka samarbete endast med de stater som hade med USA sammanfallande intressen.

Dessutom har utvecklingen inom NATO, framför allt det beslut om en ny NATO-centrerad snabbinsatsstyrka – NRF, NATO Response Force – som togs vid alliansens toppmöte i Prag i november 2002, fått inte bara amerikanska utan även europeiska bedömare att tro att ESDP-processen kommer att gå på sparlåga i framtiden.¹⁸⁸

Stark oro för fortsatt försvagning av de europeiska kapabiliteterna

Ett problem som i USA ofta nämns som det största är att de europeiska militära styrkorna är så omoderna och icke-kompatibla med de amerikanska att de inte skulle kunna agera tillsammans med de senare även om de så skulle vilja. Det krävs alltså en starkt ökad europeisk kapacitet på detta område.

Särskilt faran med de generellt minskande europeiska försvarsbudgetarna framhävs, och relateras direkt till ESDP: EU:s politiska kommittering till ESDP-processen går inte ihop med de absolut otillräckliga resurser som allokerades till den. Vissa bedömare menade emellertid att om ESDP leder till nya europeiska kapabiliteter genom

¹⁸⁸ Se t ex Edward Foster, "Sharing the reins", *Jane's Defence Weekly*, 8 januari 2003.

en nisch-utveckling av de europeiska försvarsmakterna är detta i grunden bra. Frankrike och Tyskland gick dessutom inte i takt i denna fråga, vilket allvarligt störde utvecklingen. Fransmännen, menade några bedömare, är därför numera starkt oroad för att ESDP håller på att "VEU-iseras".

ESDP-utvecklingen överkörd av händelseutvecklingen efter 11/9

ESDP uppfattas på många håll i USA som överkört av händelseutvecklingen, i synnerhet efter den 11 september. Den stora drivkraften för ESDP var en europeisk räds-la för att USA skulle sluta engagera sig i europeisk säkerhet. 2002-03 uppfattades snarare problemet vara den bristande europeiska kapaciteten, som redovisats ovan.

Officiellt har emellertid ingenting hänt med den amerikanska synen på ESDP under Bush-administrationen: USA är helt för ESDP, på villkoren att det inte underminerar NATO och att det leder till en ökad europeisk militär kapabilitet. Men attentaten den 11 september slog undan två av de främsta argumenten för ESDP: för det första stod det klart att alla oberoende europeiska lösningar är befängda: det krävs samarbete och integration över Atlanten i alla relevanta frågor, inte autonoma europeiska operationer. För det andra står det också klart numera att det inte finns någon politisk vilja inom EU att bygga upp vare sig sådana eller något kraftfullare ESDP som sådant.

Den slutsats som i Washington, DC dras av allt detta är att ESDP håller på att avklinga, i alla fall säkerhetspolitiskt: det är ett ihåligt koncept, resurser tillförs inte och stora interna problem föreligger. Detta leder till ett klart minskat amerikanskt intresse för ESDP i USA, där man som visats ovan alltid ansett att NATO ska vara den främsta säkerhetspolitiska organisationen i Europa.

EU-utvidgningen och Irakkriget

I och med NATO- och EU-utvidgningarna kommer Europa, enligt många amerikanska bedömare, att bli allt mer atlanticistiskt. De forna öststaterna, med såväl en tacksamhetsskuld i bagaget som en önskan om fortsatta framtida säkerhetsgarantier från USA, som inom kort också blir EU-medlemmar torde inte ha för avsikt att alie-nera USA från det europeiska samarbetet. Detta underminerar ytterligare varje "fransk" ambitionsnivå för ESDP och minskar ytterligare riskerna för att ESDP skulle bli ett problem i amerikanska ögon.

Irakkriget och utvecklingen efter detta torde i viss mån kunna ses som en bekräftelse av denna uppfattning. Redan innan kriget deklarerade åtta europeiska ledare, inklu-

sive de största östeuropeiska länderna med Tony Blair och den spanske premiärministern José Maria Aznar i spetsen, i en artikel publicerad i ett flertal europeiska tidningar sin solidaritet med USA i Irakfrågan.¹⁸⁹

Franska företrädare hade vidare i februari genom relativt föraktfulla uttalanden kraftfullt irriterat de östeuropeiska nationer som ställt upp på USA:s sida i fråga om kriget mot Irak.¹⁹⁰ Detta torde i än högre grad ha stärkt den atlanticistiska, snarare än eurocentriska, framtida inriktningen av ESDP.

4. Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis kan alltså sägas, att de amerikanska administrationerna fram till år 2000 genomförde olika varianter av samma tvetydiga politik: en ofta på ytan positiv inställning till europeiska, icke NATO-relaterade försvarsstrukturer, samtidigt som denna inställning var utomordentligt villkorad. NATO:s primära roll inom europeisk säkerhetspolitik fick på inget sätt undermineras. På senare tid, främst Clinton-administrationens sista år, framställdes emellertid ESDP-arbetet som något i grunden positivt – givet den nämnda konditionaliteten. Det faktum att det förelåg tydliga tecken på att man från amerikansk sida helst såg att alla former av substantiell militär verksamhet i och kring Europa genomförs av USA och Europa tillsammans, under NATO-paraplyet, är ytterligare ett tecken på att man även på lång sikt ser NATO som den centrala organisationen och EU som ett komplement, snarare än en likvärdig aktör. I Washington, DC har synen på ESDP hunnit svänga tämligen dramatiskt under Bush-administrationens första två år vid makten. Under våren 2001 kunde politiken sammanfattas enligt följande:

1. NATO:s centrala roll i europeisk säkerhetspolitik får inte bli underminerad, även om det är rimligt och önskvärt att Europa satsar mer resurser och tar större ansvar inom alliansens ram.
2. De styrkor som byggs upp i anslutning till ESDP måste vara "separable, not separate" i förhållande till NATO.

¹⁸⁹ José Maria Aznar, José-Manuel Durao Barroso, Silvio Berlusconi, Tony Blair, Vaclav Havel, Peter Medgyessy, Leszek Miller, Anders Fogh Rasmussen, "United We Stand", *Wall Street Journal*, 30/1 2003. Se också "Europe split as leaders back U.S. on Iraq", *Daily Telegraph*, 30/1 2003, "Upprop för USA splittrar EU – Spanskt initiativ till stöd för USA:s Irakpolitik förvånar Anna Lindh", *Svenska Dagbladet*, 31/1 2003, "EU:s utrikespolitik faller", *Dagens Nyheter* 1/2 2003.

¹⁹⁰ "Chirac lashes out at 'new Europe'", CNN.com/world, 18/2 2003, "Chirac Scolding Angers Nations That Back U.S.", *New York Times*, 18/2 2003.

3. NATO måste ha en "right of first refusal" visavi EU:s krishanteringsstyrka.
4. USA har en plats att fylla och försvara inom europeisk säkerhet, även om det militära engagemanget till viss del kommer att ominriktas mot Asien.

Till detta kom en inofficiellt starkt kritisk hållning till ESDP-utvecklingen, som ansågs ha gått alldeles för långt i "fransk", dvs eurocentrisk riktning, på bekostnad av NATO och det amerikanska inflytandet över framtida europeisk säkerhet.

Under hösten 2002 har denna syn starkt förändrats. Även om den officiella konditionala politiken till stöd för ESDP under förutsättning att NATO inte undermineras är oförändrad, kan den inofficiella synen sammanfattas enligt följande:

1. ESDP uppfattas numera i Washington som något som endast kommer att hantera "lower-end peacekeeping" och civila insatser. Som sådant uppskattas det i teorin av de flesta.
2. En radikal europeisk ambitionssänkning beträffande ESDP har uppfattats, vilket gör att man i USA nu inte alls ser att ESDP riskerar att konkurrera med eller ersätta NATO. Om sänkningen är planerad eller bara ett resultat av andra omständigheter är inte klart för många amerikaner.
3. En stark fortsatt oro för försvagade europeiska militära kapabiliteter finns, och denna ger upphov till farhågor om att européer snart inte längre kommer att kunna delta i militära operationer med amerikaner även om man skulle vilja.
4. ESDP-utvecklingen uppfattas allmänt som överkörd av händelseutvecklingen efter den 11 september 2001. Fokus har flyttats och européerna har svårt att följa med. Få bedömare i USA tar ESDP på allvar längre.
5. Genom EU-utvidgningen kommer dessutom EU på sikt att bli allt mer atlanticistiskt, vilket ytterligare minskar riskerna för att ESDP skulle bli ett problem i amerikanska ögon.

Som synes innebär detta en radikalt annorlunda syn på ESDP. Det irritationsmoment som ESDP utgjorde under 2001 är borta – snarare antas att problemet kan ligga i att ingenting kommer att fungera, vare sig ESDP eller något annat europeiskt försvarsinitiativ.

En övergripande slutsats som kan dras av detta är att ESDP i det amerikanska perspektivet, och sannolikt också i ett NATO-perspektiv, aldrig kommer att bli förstahandsvalet när det gäller substantiella militära insatser. Däremot kan, beroende på hur NATO:s militära strukturer utvecklas, NATO- och ESDP-operationer sannolikt samordnas, genom att ESDP står för peacekeeping i ett senare skede i en konflikt. Hur utvecklingen av Berlin+-paketet sker kommer också att påverka problemområdet, och trenden där förefaller nu att vara inriktad mot en stark integration av NATO och EU. Sverige som icke NATO-medlem kan därför antas få ett än mindre inflytande än dagens över hur ESDP-operationer i praktiken kan komma att utvecklas.

Det säger sig självt att det ovanstående utgör en ganska dramatiskt annorlunda bild av de amerikanska perceptionerna av och åsikterna om ESDP i början på 2003 än sådan situationen var bara 18 månader tidigare. ESDP betraktas i vida kretsar som ett koncept med framtiden bakom sig, förutom vad gäller lower-end peacekeeping.

Det återstår dock att se om den nu pågående operationaliseringen av Berlin+ kommer att få några effekter på den amerikanska synen på ESDP. Uppgifter i skrivande stund ger helt klart vid handen att USA behåller sin tidigare uppfattning: ESDP måste vara nära knutet till NATO och några autonoma EU-ledda operationer, ens av moderat storlek, kommer knappast att få någon enkel accept av USA.¹⁹¹

Även om det är för tidigt att fastslå exakt vilka effekter Irakkriget kommer att ha på ESDP-utvecklingen torde den splittring inom EU som kriget medfört, mellan EU:s traditionella ledande länder Frankrike och Tyskland å ena sidan och flertalet av de östeuropeiska kandidatländerna å den andra, innebära att ESDP utvecklas i atlantistisk snarare än eurocentrisk riktning. Orsaken till detta är att de blivande EU-medlemmarna i huvudsak kan antas söka sin säkerhetspolitiska trygghet inom ramen för det transatlantiska snarare än inom det renodlat europeiska säkerhetspolitiska samarbetet.

¹⁹¹ Se text "Macedonia calls on EU take over NATO Role", Financial Times 20030120.

Bibliografi

Böcker, artiklar och rapporter

- Foster, E. 2003: "Sharing the reins", *Jane's Defence Weekly*, 8 januari.
- Holmes, K. 2000: *The United States and Europe in the 21st Century: Partners or Competitors?*, Heritage Lectures, March 20, 2000 (Washington, DC: Heritage Foundation).
- Layne, C. 2001: *Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defense Policy*, Cato Institute, Policy Analysis # 394, April 4.
- Mearsheimer, J. J. 1990: "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Summer (Vol. 15:1).
- Mearsheimer, J. J. 2001: *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: WW Norton)
- Hunter, R. E. 2002: *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?* (RAND/NDRI, <http://www.rand.orgPublications/MR/MR1463>).
- Whitney, C. R. 1999: "Americans Alarmed Over European Union's Defense Plan", *New York Times* 11/10
- Winnerstig, M. 1996: *Shared Values or Power Politics? Transatlantic Security Relations 1981-94* (Stockholm: Swedish Institute of International Affairs)
- Winnerstig, M. 2000: *A World Reformed? The United States and European Security from Reagan to Clinton* (Stockholm: Stockholm University)
- Winnerstig, M. 2001: *Drifting Apart or Staying the Course? Rapport från säkerhetspolitisk resa till USA april 2001* (FOI-HPM, maj).
- Winnerstig, M. 2003: *USA:s syn på ESDP och NATO Response Force*, FOI Memo 03-H33, januari.

Officiella dokument

NATO-dokument och publikationer (kronologisk ordning)

- Texts of Final Communiqués (Vol. IV): Issued by ministerial sessions of the North Atlantic Council, the Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group 1986-90* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1986-90)
- Texts of statements, declarations and final communiqués issued at meetings held at Ministerial level during 1991* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1991)
- Texts of statements, declarations and final communiqués issued at meetings held at Ministerial level during 1992* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1992)

Texts of statements, declarations and final communiqués issued at meetings held at Ministerial level during 1993 (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1993)

Declaration of the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 10-11 January 1994 (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1994)

Press Communiqué, M-NAC-1(96)63: *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Berlin 3 June 1996*, §5. Se <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>.

Washington Summit Communique, April 4, 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.

Amerikanska publikationer

Department of State Bulletin 1989

Department of State Dispatch 1990

Department of State Dispatch 1991

Department of State Dispatch 1993

Department of State Dispatch 1994

Department of State Dispatch 1996

Amerikanska dokument (kronologisk ordning)

Report of the Secretary of Defense (Dick Cheney) to the President and the Congress (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, January 1993)

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, The White House, July 1994. (Washington, DC: US Government Printing Office)

United States Security Strategy for Europe and NATO (Washington, DC: US Government Printing Office, 1995)

A National Security Strategy for a New Century (Washington, DC: The White House, December 1999)

Cohen, W. 2000: Remarks as Delivered By Secretary of Defense William S. Cohen on "European Security and Defense Identity," Hotel Bayerischer Hof, Munich, Germany, Saturday, February 5, 2000. Se <http://www.defenselink.mil/speeches/2000/s20000205-secdef.html>.

Strengthening Transatlantic Security (Washington, DC: Department of Defense, December 2000)

The National Security Strategy of the United States (Washington, DC: The White House, September 2002)

Powell, C. 2002: Joint press availability with British Foreign Minister Robin Cook and Secretary of State Colin L. Powell, Washington, D.C. 6 February, 2002. Se <http://www.useu.be/ISSUES/pow0206.html>.

Tidningar

Dagens Nyheter

Daily Telegraph

Financial Times

Svenska Dagbladet

Washington Times.

Intervjuer i Washington, DC., december 2002

Gunnar Aldén, svenska ambassaden, 6/12.

Walter Andryszyn, National Security Council, 3/12.

Ronald Asmus, German Marshall Fund, 4/12.

Hans Binnendijk, National Defense University, 3/12.

Bertil Björkman, svenska ambassaden, 6/12.

Eugene Cobble, Center for Naval Analysis, 3/12.

James Dobbins, RAND 3/12.

Henry Gaffney, Center for Naval Analysis, 3/12.

Ken Gause, Center for Naval Analysis, 3/12.

Dimitry Gorenburg, Center for Naval Analysis, 3/12.

John Hulsman, Heritage Foundation, 4/12.

Stuart Johnson, National Defense University, 3/12.

Danielle Pool, State Department, 5/12.

John Rothrock, U.S. House of Representatives, 5/12.

J. Brinton Rowdybush, State Department, 5/12.

Scott Schless, Pentagon, 6/12.

Alexia Suma, Center for Naval Analysis, 3/12.