

3 Nato ändrar Sveriges militära läge

Fredrik Lindvall

Svensk försvarspolitik har de senaste tjugo åren i många avseenden genomgått samma resa som Nato. Krigen under 1990-talet i före detta Jugoslavien och operationer för gemensam säkerhet utanför Europa har präglat de europeiska staternas försvarspolitik. Den svenska försvarsmakten har kommit att genomföra huvuddelen av sina internationella fredsfrämjande operationer inom Natos ram och har haft militära samarbeten med alliansmedlemmar eller andra partnerländer. Därtill har det svenska försvaret anpassat sina förmågor och sitt arbetssätt för att fungera i en Nato-kontext. Sverige har därför blivit än mer beroende av vart Nato är på väg. Nu håller alliansen på att se över lärdomarna av det senaste decenniets utveckling och ska staka ut vägen framåt i ett kommande nytt strategiskt koncept. Natos slutsatser kommer att ändra förutsättningarna för svensk försvarspolitik. Än mer då mycket tyder på att EU:s försvarspolitiska ben tappar styrka.

Hemmaförsvaret i fokus ändrar Sveriges läge

Kollektivt självförsvaret står åter högt på Natos dagordning, men det har breddats både innehållsmässigt och perspektivmässigt. Förutom den traditionella frågan om försvar av det egna territoriet har alliansen de senaste åren diskuterat missilförsvar samt energi- och cybersäkerhet respektive debatterat försvarsåtgärdernas trovärdighet gentemot yttre aktörer och de egna befolkningarna.

Den kanske viktigaste förändringen för Nato de senaste åren är upprättandet av operativa försvarsplaner för alla alliansmedlemmar. Frågan har varit mycket kontroversiell, kanske främst för att det inte har funnits en samsyn kring hur hotet från Ryssland ser ut. De främsta förespråkarna har varit de baltiska staterna. Argumentet mot nya försvarsplaner har varit att de förutsätter en hotbeskrivning som antas på politisk nivå av Atlantrådet (*North Atlantic Council*, NAC). Även om ett sådant förfarande är sekretessbelagt kommer Ryssland att känna sig utpekad vilket i onödan riskerar att försämra förhållandet till Nato och dess medlemmar. Den politiska kompromissen har tillsvidare blivit att alliansens militärstrategiska ledning genomfört en egen beredskapsplanering, s.k. *prudent planning*, och att försvarsplanen för Polen vid sin översyn 2010 ska få ett tillägg som innefattar de baltiska staterna. I dessa sammanhang har även Norge för första gången ventilerat frågan om Nato och försvarsplaner av det i fred demilitariserade Svalbard. Den mer långsiktiga inriktningen tycks bli att alla stater får en egen försvarsplanering, möjligen mer relaterad till nyttjandet av Natos kapaciteter än baserad på specifika militära hot. Därmed kan även krishantering vid sidan av mellanstatliga krig inbegripas.

De två stater som kommer att få ett tungt ansvar för territorialförsvaret av Nato, särskilt i de fall Ryssland är eller ses som hotet, är USA och Tyskland. Det är i huvudsak de bägge sistnämnda som kommer ha de militära markförband som behövs för att förstärka eller slå tillbaka ett angrepp på en alliansmedlem. USA har efterhand ändrat de tidigare planerna på att kraftigt dra ned sin europeiska närvaro. Fyra brigadstridsgrupper och en armékårsstab kommer fortsatt att vara baserade i Europa. Armékårsstaben är för övrigt den enda av sitt slag som permanent stationeras utanför amerikanskt territorium. För planeringen av försvar av de baltiska staterna är det troligt att den tysk-polska kåren i Szczecin, *Multinational Corps Northeast* (MNC NE), ges en central roll. Det kommer att vara ett stort tryck inom Nato på Tyskland att bidra, särskilt som Berlin varit obenäget att skicka trupp utanför Europa. Därtill kommer de tyska tunga mekaniserade förbanden, som fortfarande endast är inriktade på insatser inom Nato, snart att vara unika bland stormakterna i takt med att andra alliansmedlemmar går över till lättroliga förband.

Sveriges närområde har de senaste åren legat i fokus för Natos hemmarelaterade utmaningar och denna trend kommer att förstärkas de närmaste åren. Attackerna på Estlands IT-system 2007 och de baltiska staternas återkommande störningar i energiförsörjningen,⁴ har legat bakom initiativen att skapa alliansgemensamma centra för cyber- och energisäkerhet i Estland respektive Litauen. De mest kontroversiella delarna av det amerikanska missilförsvaret har varit de av president Bush planerade installationerna i Polen. President Obamas nya inriktning för missilförsvaret från 2009 innefattar en tydlig ambition att det ska vara en del av Natos gemensamma resurser. De nya planerna för Polen inkluderar att antalet interceptorer femdubblas, att åtminstone en ny avancerad radarstation läggs till och att systemen blir operativa redan 2015. Därtill kommer den nya försvarsplaneringen för Östersjöområdet som kommer att generera en utökad militär närvaro från Natos sida. Antalet övningar och förbands- och örlogsbesök i östersjöområdet har redan ökat.

Den kanske viktigaste förändringen för Sverige är att svenskt närområde återigen kommer att vara i fokus för Natos försvarsansträngningar på hemmaplan. Sverige var en frontstat under det kalla kriget. Under 1990-talet kom svenskt närområde att vara i periferin av det försvarspolitiska skeendet i Europa. Sedan några år tillbaka har läget förändrats. Ur ett militärt operativt perspektiv kan inte Nato genomföra militära försvarsoperationer i de baltiska staterna utan att använda svenskt territorium. För skapa nödvändig luftöverlägsenhet krävs baseringar och anflygningsvägar som förutsätter att svenskt luftterritorium och möjligen sjö-

⁴ Se vidare Larsson; (2008) s 47f. *Energikontroll: Kreml, Gazprom och rysk energipolitik* (FOI-R- - 2445- -SE).

samt landterritorium kan disponeras av alliansen. Dessutom går den närmaste vägen mellan kontinentala USA och Mellanöstern över Sverige och svenskt när-område, vilket gör området viktigt för missilförsvar och framtida amerikanska strategiska attackförmågor, s.k. *prompt global strike*. Sveriges militärstrategiska läge kommer att stå högre på den försvarspolitiska dagordningen flera år framöver än det gjort på mycket länge.

Nato allt viktigare - på EU:s bekostnad

Frankrikes val att återinträda i Natos militära strukturer 2009 kommer att få en långtgående inverkan på europeisk försvarspolitik. Beslutet att återinträda var i sig ingen revolution, utan var ett led i en process som under många år i praktiken knutit den franska försvarsmakten närmare Nato och som övervägts av tidigare presidenter. I praktiken kommer inträdet att ta i anspråk både fransk försvarspolitisk handlingskraft och militär arbetskraft under flera år framöver. Politiskt måste Paris ta ställning till vad man vill inom Nato, vad man vill utveckla och förvalta. Exempelvis är det ett franskt ansvar att styra det av de två högsta kommandona som kräver mest politiska visioner (*Allied Command Transformation, ACT*). Frankrike har varit en förespråkare av reformer inom alliansen, bland annat genom att verka för en mindre stabsstruktur och mer expeditionär förmåga. Flera observatörer förväntar sig att den franska reformviljan får större möjligheter att omsättas i och med det franska återinträdet. För den franska militären, inte minst på högre nivåer, kommer det vara en flerårig ansträngning att nästan tiodubbla den franska kontingenten i alliansens staber till knappt 1000 personer.⁵ Frankrike går in med både förväntningar och formella befattningar som en ny motor i Natos utveckling. Återinträdet visar att Paris ser att de egna ambitionerna bättre kan förverkligas om Frankrike är med i de beslutsfattande militära processerna inom Nato, än att som hittills enbart delta i alliansens operationer. Det engagemang som Paris måste visa Nato de närmaste åren kommer att minska de franska möjligheterna att driva den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GFSP) inom EU framåt.

Likt Frankrikes ökade engagemang i Nato kommer andra stormakter och medlemmar att behöva engagera sig mer i alliansen. Berlin kommer att behöva ta ställning i flera kontroversiella frågor och de inneboende motsättningarna i tysk politik kommer att försvåra arbetet i Nato.⁶ Ett problem är det tyska värnandet om en god relation till Ryssland och de återkommande problemen med Moskvas bristande acceptans för Natos medlemmar och partners integritet och suveränitet.

⁵ Se vidare Lindström, Lindvall (2009) s 57 *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE).

⁶ Se Lindström, Lindvall (2009) kapitlet "From 'non' to 'nein' – Tyskland som den obekväme medlemmen?" i *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE).

Överlag är det tyska förhållandet till försvarsfrågor komplicerat. Tyskland har svårt att fullt ut delta i militära internationella insatser med anledning av dess historiska ryggsäck från andra världskriget. Detta har drivit den tyska politiken till att betona försvar av hemmaterritoriet. Därtill är det just Tyskland som genom sin storlek, sin försvarsstruktur och sitt geografiska läge kommer att vara det land inom Europa som behöva ta störst ansvar för försvaret mot ett eventuellt aggressivt Ryssland. En paradox är att försvaret av Natos territorium efter de senaste utvidgningarna koncentreras i öster, i områden där Nazityskland opererade under andra världskriget. En annan dimension av den tyska situationen är att GSPF riskerar att förlora ännu en motor. Tyskland vill i huvudsak inte göra militära insatser utanför Europa, de operationsområden som EU i huvudsak är hänvisade till, och blir tvungna att fundera på försvaret av Nato hemma.

De reforminriktade medlemmarna i Nato får draghjälp av den franska återintegrationen, medan konservativa stater får det svårare. De expeditionärt inriktade staterna i norr och väst får draghjälp, medan alliansens södra medlemmar får svårare att bevara gamla strukturer. Storbritannien står inför en besvärlig försvarspolitisk ekvation. Den brittiska försvarsmakten stod redan inför neddragningar för att hålla sig inom budget, men problemen har förvärrats av den ekonomiska krisen som slagit hårt. Den traditionella brittiska hållningen inom Nato, att kräva effektivisering och att bördorna fördelas lika (*burden-sharing*), kan förväntas drivas än hårdare. USA går starkt ur den senaste utvecklingen genom att det franska återinträdet ger mer reformkraft och ökar trycket på en jämnare fördelning av ansvar. Därtill har bandet mellan Washington och de östra alliansmedlemmarna stärkts genom att försvar av hemmaterritoriet fått en ökad tyngd i debatten och genom att hemmaförsvar troligen kommer att betonas i det nya konceptet. Förlorarna är konservativa alliansmedlemmar runt Medelhavet. De som varken önskar förändra eller reducera de befintliga ledningsstrukturerna i Europa eller vill satsa på nya mer rörliga och tillgängliga militära kapaciteter kommer få det svårare att få gehör inom alliansen.⁷

EU:s försvarspolitiska utvecklingspotential har troligen nått sitt tak och ställer unionsmedlemmar utanför Nato i en ny situation. Finland, Irland, Sverige och Österrike riskerar att förlora sin viktigaste plattform för försvarspolitiskt inflytande i Europa. Finland och Sverige har haft en hög profil inom EU:s försvarsdimension, men kommer med det minskade franska engagemanget förlora styrkan hos den viktigaste samarbetspartnern. Möjligheterna att påverka varför och var militära operationer genomförs minskar, likaså möjligheterna att vara del av den militära transformeringen och försvarspolitiska utvecklingen. Även på för-

⁷ Se Lindström, Lindvall (2009) kapitlet ”Alliansens divergerande satsningar” i *Reformera eller vända om? NATO:s fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige* (FOI-R--2920--SE)

svarsindustriområdet kommer den ökade tyngd som läggs vid Nato att reducera viljan till försvarssatsningar inom EU. Det politiska utrymmet för nya kostnads-genererande försvarsrelaterade insatser eller strukturer i EU kommer att vara mycket begränsat.

Konceptet definierar Sveriges relation

Natos nya strategiska koncept (*Nato Strategic Concept*, NSC) kommer att bestämma alliansens roll och verksamhet under många år. På toppmötet i slutet av 2010 skall Natos generalsekreterare presentera ett förslag på nytt strategiskt koncept. Dokumentet är ett ramverk för alliansens framtida politiska och militära utveckling. Alliansen har haft sex tidigare koncept, vart och ett präglad av sin tid. Det senaste är från 1999 och återspeglar erfarenheterna från Jugoslavienkrigen.

De flesta stora frågorna inför det nya konceptet kan innefattas i problematiken kring insatsen i Afghanistan, som blev följden av terrordåden i september 2001, och Rysslands inmarsch i Georgien i augusti 2008. Debatten inom Nato har gällt avvägning mellan internationella operationer utanför det egna territoriet, nya säkerhetsuppgifter och de mer traditionella åtagandena, främst de ömsesidiga försvarsutfästelserna kopplade till territoriellt försvar. En relaterad fråga har varit utvidgning, vilka länder alliansen ska ta in och vilka utmaningar det innebär. Det nya konceptet kommer att söka tydliggöra Natos roll, kommunicera vad alliansen är och söka bygga upp förtroendet för Nato i omvärlden och hos allmänheten. Därmed blir processen kring framtagandet av det strategiska konceptet ett mål i sig, kanske lika viktig som själva resultatet. Vägen fram till det nya dokumentet hjälper till att forma en gemensam syn och förankra den bland Natos medlemmar.

En grundläggande fråga kommer att vara hur dokumentet behandlar problemet med nya medlemmar. Samtidigt som alliansen kommer att vara mån om att dörren ska vara öppen, så kommer först samarbetet med de nuvarande 28 medlemmarna att behöva konsolideras och en utvidgning till länder från f.d. Sovjetunionen ligger antagligen flera år bort. Närmast ligger snarare fler medlemmar från Västra Balkan och sedan Finland, möjligen även Sverige. Just tidsförhållandena, ifall ett finländskt medlemskap skulle aktualiseras enskilt eller tillsammans med östeuropeiska länder, torde vara en viktig fråga för opinionen i Finland.⁸

Det nya konceptet kommer att behandla och kanske omformulera hur Nato ser på partnerskap med icke-medlemmar. En central trend de senaste åren har varit att partnerskapen fragmenterats. Fler olika sorters partnerskap har lanserats och

⁸ Se vidare Åhman (2008) *NATO-debatten i Finland - Mellan säkerhet, inflytande och identitet* (FOI-R--2719--SE).

enskilda partner har individuellt utvecklat sitt samarbete med alliansen. En annan viktig trend har varit att partnerländernas insyn och eventuellt inflytande i Nato har varit kopplat till deras bidrag till alliansen, främst till de gemensamma operationerna. Partnerskapen kommer att spela en stor roll för att stabilisera utvecklingen i länder som gränsar till Nato. För de EU-länder som likt Sverige står utanför Nato närmar sig utvecklingsmöjligheterna för deras partnerskap vägs ände. I princip är alla verksamheter redan öppna för dem, men möjligheterna till ökad insyn eller mer inflytande är förbehållet medlemmar. Det senare förstärks i takt med att försvaret av hemmaterritoriet kommer högre på alliansens dagordning. För Sverige kommer samarbetet mellan Nato och EU samt alliansens försvaret av hemmaterritoriet att vara viktiga faktorer.

För vidare läsning

Lindström, M. och Lindvall, F. (2009) *Reformera eller vända om? – Natos fortsatta transformering och dess betydelse för Sverige*. FOI-R--2920--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

Åhman, T. (2008) *Natodebatten i Finland - Mellan säkerhet, inflytande och identitet*. FOI-R--2719--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.