

NATO:s toppmöte i Cardiff: en brytpunkt för europeisk säkerhetspolitik?

Madelene Lindström och Mike Winnerstig

Vid toppmötet i Cardiff, Wales den 4-5 september 2014 firade NATO som organisation sitt 65 årsjubileum – men NATO är långtifrån pensionerat. När försvarsalliansens ledare möttes var det i en ny säkerhetspolitisk situation där ett av NATO:s partnerländer – Ukraina – är utsatt för rysk militär aggression. Med detta som bakgrund har många bedömare talat om toppmötet i Cardiff som ett artikel 5-möte med fokus på kollektiv säkerhet. Men utgör detta hotfulla världsläge en brytpunkt för NATO och dess roll som säkerhetspolitisk aktör i det euroatlantiska området? Vilka beslut fattades i Cardiff och hur möter NATO den nya situationen? Vilka konsekvenser får detta för europeisk säkerhet i allmänhet och för Sverige i synnerhet?

NATO-Ryssland relationen

NATO:s toppmöte i Cardiff kom att präglas av Rysslands illegala annektering av Krim och den fortsatta aggressionen mot Ukraina. Detta har i grunden förvandlat NATO-Ryssland-relationen från partnerskap till en mycket spänd diplomatisk relation med liten ömsesidig förståelse. Från att NATO vid tidigare toppmöten under många år deklarerat att det kalla kriget tagit slut och att Ryssland är en partner, omnämndes nu Ryssland hela 43 gånger i toppmöteskommunikén, i regel dessutom i mycket negativa ordalag.¹ Genom att vid tiden för toppmötet åter bryta mot Ukrainas territoriella integritet och även gripa en estnisk säkerhetspolis, sannolikt på estniskt territorium, demonstrerade Ryssland sin makt i sitt närområde och visade att de åtgärder som NATO hittills beslutat om inte kommer att skydda dessa stater.² Toppmötet balanserade därför på en hårfin gräns mellan att reagera mot det ryska agerandet samtidigt som många NATO-länders strävan var att inte eskalera konflikten.

Det står klart att många europeiska ledare helt förlorat sin tillit till Ryssland. Ett exempel är Anders Fogh Rasmussen, som under sin tid som dansk statsminister helt avskrev Ryssland som ett säkerhetsproblem och i princip lade ner det danska invasionsförsvaret. Fogh Rasmussen publicerade alldeles nyligen en skrift där han målade ut Ryssland som en ”revisionistisk makt” som inte drar sig för att ”använda våld för att utöka sitt inflytande och

¹ Wales Summit Declaration, 5 september 2014.

² I början av september 2014 grep den estniska agenten Eston Kohver i gränsområdet mellan Estland och Ryssland. Ryssland rapporterar att Kohver ertappades på rysk sida med inspelningsteknik, en laddad pistol och 5 000 euro och stämplades därmed Kohver som spion. Den estniska sidan menar att Kohver blev kidnappad på estniskt territorium i samband med en utredning om organiserad brottslighet och att han fördes bort med våld av maskerade män under pistolhot. Radio Rysslands röst (8 september 2014), ”Estnisk säkerhetspolis gripen i Ryssland”.

sin kontroll över andra självständiga nationer”.³ Denna beskrivning ger uttryck för en betydande attitydförändring.

Ukraina får politiskt och moraliskt stöd av NATO

Innan toppmötet presenterade NATO bevis för att ryska trupper opererar på ukrainskt territorium till stöd för rebellerna och med syfte att destabilisera landet.⁴ Det ryska agerandet på Krim är till del en strategi för att förhindra Ukraina att gå med i NATO. Ett av de kriterier som gäller för att gå med i alliansen är att man måste ha kontroll över det egna territoriet och att man inte har några olösta gränskonflikter. Ukraina är alliansfritt och valde under Yanukovich-regimen att dra tillbaka sin ansökan om medlemskap. NATO har alltså inga formella förpliktelser gentemot Ukraina. Som partnerland utan säkerhetspolitiska garantier så har NATO:s stöd till Ukraina både före och under toppmötet därför främst sträckt sig till politiskt och moraliskt stöd. Till de mer konkreta stödåtgärderna hör bl.a. rehabilitering för skadade soldater, cyberförsvaret, logistik och ledning samt hjälp för att hantera rysk propaganda. NATO har också förstärkt sin närvaro av rådgivare vid NATO:s kontor i Kiev.⁵ NATO-länderna utökade vidare de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland till att omfatta bank-, energi- och försvarssektorerna och har frusit allt militärt samarbete med Ryssland samtidigt som de har arbetat för att hålla de diplomatiska kanalerna öppna. 15 NATO-länder deltar också i en militärövning (”Rapid Trident”) som äger rum i västra Ukraina under mitten av september 2014.⁶ För ett militärt ingripande till

³ Anders Fogh Rasmussen (15 september 2014), ”The Future of Euro-Atlantic Security”, Carnegie Europe.

⁴ BBC (28 augusti 2014) ”Ukraine crisis: Nato images ‘show Russia troops’”.

⁵ NATO (4 september 2014) ”Joint Statement of the NATO-Ukraine Commission”

⁶ BBC (15 september 2014) ”US and Nato troops begin Ukraine military exercise”.

Ukrainas försvar krävs dock konsensus bland alliansens 28 medlemsländer, och dessa har fortfarande olika uppfattningar om och intressen i relation till Ryssland.

Besluten i Cardiff – territorialförsvaret i fokus

De ursprungliga frågorna som skulle diskuteras i Cardiff hamnade i skymundan av Rysslands-diskussionen. Bland dessa kan nämnas tillbakadragandet från Afghanistan. Efter årsskiftet ska NATO:s militära engagemang i Afghanistan upphöra och fokus kommer att ligga på en utbildningsinsats (*Resolute Support Mission*), finansiellt stöd till afghanska nationella säkerhetsstyrkorna (ANSF) och det långsiktiga partnerskapet (*Enduring Partnership Afghanistan*).⁷ I sammanhanget betonades den roll som NATO:s partners spelat och kommer att spela i insatsen i Afghanistan.

USA använde också toppmötet för att ta initiativet till en koalition mot Islamiska staten (IS) i Mellanöstern.⁸ Även om hotet från IS inte var uppe på den formella delen av toppmötet fick det en stor plats i de informella diskussionerna och i media.

Vid toppmötet enades alliansen också om att åta sig IT-säkerhet i sitt kärnuppdrag. Detta innebär att en storskalig cyberattack på en NATO-medlem kommer att betraktas som ett angrepp på hela alliansen.⁹ Att cybersäkerhet nu är en del av NATO:s kärnuppdrag är ett direkt resultat av de baltiska påtryckningarna som följde efter cyberattacken mot Estland 2007. Det är i ljuset av detta NATO:s beslut om att bygga upp ett ”övningsfält för cyberkrig” i Estland ska ses.¹⁰

NATO inrättar ny spjutspetsstyrka

Om det faktiska stödet till Ukraina var begränsat under toppmötet så har det ryska agerandet ändå fått stor betydelse för inriktningen på de beslut som togs under mötet. Toppmötet i Cardiff markerade tydligt att alliansen åter skall prioritera medlemsländernas territoriella säkerhet. Genom en rad beslut stärktes den

⁷ Wales Summit Declaration (punkt 41-44), 5 september 2014.

⁸ Time (5 september 2014) ”U.S. Forms Anti-ISIS Coalition at NATO Summit” (Denver Nicks)

⁹ ”Cyber attacks can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security, and stability. Their impact could be as harmful to modern societies as a conventional attack. We affirm therefore that cyber defence is part of NATO’s core task of collective defence. A decision as to when a cyber attack would lead to the invocation of Article 5 would be taken by the North Atlantic Council on a case-by-case basis”. Wales Summit Declaration (punkt 72), 5 september 2014.

¹⁰ Estlands försvarsministerium (4 september 2014) ”NATO cyber defence training field to be established in Estonia”; IHS Jane’s Defence Weekly (18 June 2014) ”NATO approves new military cyber warfare training centre in Estonia” (Bruce Jones).

politiska och militära tyngden bakom de ömsesidiga försvarsgarantier som ligger till grund för alliansen.

”Readiness Action Plan, RAP” är den nya plan som antagits för att stärka NATO:s kollektiva försvar.¹¹ Det viktigaste i planen är den ”spjutspetsstyrka” (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) som ska vara insatsberedd inom 48 timmar. Planen är en direkt reaktion på den ”hybridkrigföring” som Ryssland demonstrerat under Krimkrisen som visade hur modern krigföring kan vara smygande och innebära att en fiende kan finnas på plats i samhället innan NATO hinner mobilisera sig. Spjutspetsstyrkan – som kommer att utgöra en del av NATO Response Force (NRF) – ska bestå av en brigad (4-5000 soldater) med understöd av luft- och sjöstridskomponenter. Den ska kunna sättas in två dygn efter beslut och väntas vara operativ i slutet av 2015. Styrkan kommer att stationeras i Polen men ledas av Storbritannien och bemannas av soldater från olika NATO-länder på ett rullande schema. Sannolikt kommer det att krävas ett beslut från NATO:s högsta politiska organ, NAC, för att styrkan ska kunna sättas in. NATO:s högste befälhavare – SACEUR – kan dock få mandat att öva styrkan och flytta den när och var han vill, vilket ger ett utrymme att agera förebyggande.

Ett möjligt problem är om de förband som ingår är ”dubbelhattade” i den mening att de redan är inbokade för beredskap för territoriellt försvar hemma och/eller i insatsområden. Detta får dock vägas mot risken för att de är engagerade för försvaret av t.ex. Storbritannien eller Frankrike samtidigt som något händer i NATO:s östra område, vilket inte är ett helt sannolikt scenario. Till skillnad från permanent stationerade förband skapar inroterande förband en större flexibilitet samtidigt som den säkerhetspolitiska markeringen blir mindre. Målet är att fatta beslut om den slutliga utformningen av RAP i början av 2015 (sannolikt på nästa försvarsministermöte), till dess kommer närmare 80 uppdrag om finansiering och bemanning att beredas av kommandostrukturen. En viktig del av planen utgörs vidare av förhandslagring av utrustning vid på förhand utpekade baser i östra Europa.¹² Det multinationella kärhögkvarteret i Szczecin (*Multinational Corps Northeast, MNC NE*) pekas ut att få

¹¹ Wales Summit Declaration (punkt 5), 5 september 2014.

¹² Wales Summit Declaration (punkt 8), 5 september 2014. ”We will also establish an appropriate command and control presence and some in-place force enablers on the territories of eastern Allies at all times, with contributions from Allies on a rotational basis, focusing on planning and exercising collective defence scenarios.”

en framskjuten roll för dessa förstärkningsåtgärder inom logistik och regionalt samarbete och kommer också att få en höjd beredskap från 180 till 30 dagar.¹³ Då kåren är NATO:s tydligaste avtryck i svenskt närområde har den betydelse för utformningen av Sveriges samarbete med NATO.

Värdnationens stöd (*Host Nation Support*) framhålls som särskilt viktigt i genomförandet av NATO:s förstärkningsåtgärder.¹⁴ Enligt NATO:s överenskommelser är det medlemsstaternas ansvar att själva förstärka och utveckla den nationella infrastrukturen för att kunna ge och ta emot stöd. Arbetet med att utveckla detta bedöms ha en central position i de kommande baltiska och polska försvarsbudgetarna. Det kan också tänkas påverka NATO:s planer för Östersjöområdets försvar. Den centrala tanken i planen är att alltid ha mark-, flyg- och marinförband på övning i vad som benämns ”NATO:s frontstater” och att bygga ut hamnar, flygfält och förråd så att alliansens styrkor snabbt kan sättas in. Därtill blir flygplansrotationen i Baltikum intensivare.

Genom den beslutade lösningen med roterande förband kommer NATO runt etablerandet av permanenta baser för substantiella förband i östra Europa och kan alltså fortfarande ses som att man följer NATO-Russia Founding Act (NRFA) från 1997 som stadgar att NATO inte ”ser någon anledning” att bygga några permanenta NATO-baser i de nya medlemsländerna i östra Europa.¹⁵ Enligt *Der Spiegel* spelade Tysklands förbundskansler Angela Merkel en avgörande roll i att övertala NATO:s medlemmar att inte direkt överge NRFA och undvika att i onödan provocera Ryssland.¹⁶ Samtidigt framgår det tydligt i det nämnda avtalet att det går att omtolka, och att det också är beroende av ryskt agerande.¹⁷ Det går att hävda att Ryssland redan brutit mot ett annat avtal,

¹³ Wales Summit Declaration (punkt 9), 5 september 2014. Ansvar för kåren vilar främst på Polen, Danmark och Tyskland.

¹⁴ Wales Summit Declaration (punkt 8-9), 5 september 2014. Polskie Radio (5 september 2014) ”Poland welcomes NATO ‘spearhead’”.

¹⁵ ”Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation”.

¹⁶ IISS, 11 september 2014, ”NATO summit: reassurance and effective responses” (12 september 2014).

¹⁷ ”NATO and Russia do not consider each other as adversaries. /.../ NATO reiterates that in the *current and foreseeable security environment*, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces. /.../ In this context, *reinforcement may take place, when necessary*, in the event of defence against a threat of aggression....” [författarens kursivering]. ”Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation”.

nämligen det s.k. Budapestavtalet från 1994¹⁸ där bl.a. Ryssland lovade att värna Ukrainas territoriella integritet.

Mot ett tvåprocentmål

NATO:s medlemsländer enades också om att vända trenden med sjunkande försvarsbudgetar och att inom en tioårsperiod sträva mot det nygamla målet att 2 % av BNP läggs på försvaret (varav 20 % på ny utrustning samt forskning och utveckling).¹⁹ En jämnare fördelning av försvarsutgifterna inom alliansen har länge varit ett mål för framförallt USA som har ansett att flera av Europas stater tagit för lätt på sin säkerhet. Behovet av att höja försvarsanslagen i Europa kopplas av många också samman med USA:s minskade militära närvaro i Europa. Strävan att nå 2 % -målet är inte bindande men bör ändå ses som en tydlig avsiktsförklaring. För många mindre länder vars försvarsutgifter idag ligger under 1 % av BNP kommer det dock vara svårt att nå målet. För att effektivt kunna ta vara på försvarsanslagen och forskningen inom försvarssektorn kommer NATO även framöver att behöva arbeta för en ökad koordinering mellan medlemsländerna.

Vidareutvecklat partnerskapssamarbete

NATO vidareutvecklar också partnerskapssamarbetet inom ramen för ”*the Partnership Interoperability Initiative*”.²⁰ Initiativet delar in partnerländerna i tre grupper utifrån samarbetsgrad med NATO. Det mest långtgående samarbetet mellan NATO och dess partner finns i ”*Enhancement Opportunity Programme*” som i dagsläget omfattar fem länder: Sverige, Finland, Georgien, Australien och Jordanien. Denna grupp har en hög interoperabilitet med NATO och bidrar till NATO:s insatser. Nytt är att deltagande i NATO:s kommittéarbete och stabsplatser på högkvarteret öppnas för utvalda partners. Det militärt inriktade samarbetet sker på individuell basis och kretsen länder kan utökas allteftersom.

Sveriges fördjupade samarbetet med NATO ger en möjlighet att utveckla partnerskapet efter svenska behov inom t.ex. övningsverksamhet och underrättelseutbyte. Det återstår dock att se exakt hur samarbetet skall

¹⁸ Budapestavtalet från 1994 signerades mellan Ukraina, USA, Storbritannien och Ryssland och reglerar en överenskommelse om att Ukraina lämnar över alla landets kärnvapen till Ryssland i utbyte mot att de tre stormakterna åtog sig att försvara Ukrainas gränser.

¹⁹ Estland, USA, Grekland och Storbritannien är idag de enda allierade som uppnår 2 % -målet. Lettland, Litauen, Polen, Rumänien och Turkiet tillhör den skara länder som sagt sig vilja satsa på att göra detsamma innan 2020. Wales Summit Declaration (punkt 14-15), 5 september 2014.

²⁰ Wales Summit Declaration (punkt 88), 5 september 2014.

utvecklas. Nyligen fattade Sverige också beslut om att ingå ett avtal om värdlandsstöd (*Host Nation Support, HNS*) med NATO. Avtalet medför att NATO, på Sveriges inbjudan, kan öva på eller använda svensk mark i händelse av kris.²¹ Det står dock klart att varken partnerskapet eller avtalet om värdlandsstöd medför några säkerhetsgarantier eller skyldigheter vid ett militärt angrepp.

NATO:s försvarsåtgärder förändrar inte maktbalansen i regionen

Alliansen lyckades på toppmötet i Cardiff skapa en tydlig ram för NATO:s framtida utveckling. Den utgörs av en blandning av en vitalisering av NATO:s kärnuppgift och de strategier som gällt sedan 2001. NATO:s nya försvarsåtgärder är en direkt följd av Rysslands agerande i Ukraina och medför att NATO kommer att ha en synlig närvaro i Östeuropa och Östersjöregionen; NATO skall lagra materiel i Baltikum, se över försvarsplanerna för Nordeuropa och bygga upp en spjutspetsstyrka. NATO enades också om en ambition om att alla medlemsländer skall sikta mot att spendera 2 % av BNP på sitt försvar.

De beslutade åtgärderna visar tydligt att Polens och de baltiska staternas strävan att satsa på sina försvar och delta i internationella operationer har gett dem ett förhållandevis stort inflytande i alliansen, då de har fått stöd för sina centrala frågor. I baltisk media har dock NATO:s åtgärder framhållits som välkomna men otillräckliga. Säkerhetspolitiska bedömare som kommenterade toppmötets resultat har påpekat att ”även om Rysslands agerande i Ukraina var en väckarklocka så finns det en risk att européerna trycker på snooze”.²² Toppmöteslutsatserna visar att NATO-Ryssland relationen inte kommer att återgå till det normala inom den närmaste framtiden. Dörren lämnas emellertid öppen för förbättringar. För Sveriges del ger det nu utvecklade partnerskapet med NATO en ökad insyn i organisationens arbete och en ökad möjlighet att påverka övningar och organisationens överväganden i närområdet. Som avancerad partner saknar vi dock fortfarande det organisationen är ägnad att tillhandahålla: garantier för den territoriella säkerheten.

²¹ Regeringen (28 augusti 2014) ”Värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS)”.

²² Heather Conley, Center for Strategic and International Studies. Myfoxa.com (3 september 2014) ”NATO leaders to focus on Russian, terrorist aggression”.

Madelene Lindström,
säkerhetspolitisk analytiker vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Mike Winnerstig,
säkerhetspolitisk analytiker vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)