

Östersjöområdet

En ny geopolitisk brännpunkt

Mike Winnerstig

Östersjöområdet har hamnat i geopolitiskt fokus. De baltiska länderna är små och svår försvarade, och även en begränsad attack mot dem skulle innebära att Ryssland skulle kunna splittra Nato och utmana det amerikanska ledarskapet globalt. Sannolikheten för detta är låg, därför att riskerna för Ryssland är höga. Detta särskilt sedan Nato våren 2017 började framgruppera allierade förband till de baltiska länderna och Polen. Styrkorna omfattar inte mer än en bataljonsstridsgrupp per land, men utgör en effektiv ”snubbeltråd” mot ryskt agerande. Sveriges centrala placering i Östersjöområdet kommer naturligen dra in vårt territorium i en eventuell konflikt. Att förstå hur den geopolitiska dynamiken fungerar i vårt grannskap bör därför vara av högsta vikt för svenska beslutsfattare.

ÖSTERSJÖOMRÅDET I STRATEGISKT FOKUS

Sveriges närområde, särskilt Östersjöländerna, har de senaste åren hamnat i ett militärstrategiskt fokus. Detta utgör en skillnad mot situationen under det kalla kriget, där brännpunkten var centralfronten mitt i det numera enade Tyskland. Östersjöområdet saknade inte dramatik för svensk del även under denna period, men geopolitiskt var det något av ett bakvatten.

Idag är Östersjöområdet snarare en brännpunkt för den ökande konfrontationen mellan Ryssland och västvärlden. Den främsta grunden till detta är den ryska aggressionen mot Georgien 2008 och Ukraina 2014 och framåt vilken tjänstgjort som alarmklockor för alla mindre länder i Rysslands närområde, inklusive Sverige och Finland. Till detta kommer den informationskrigföring som Ryssland länge bedrivit särskilt mot de baltiska staterna. Ryska aktörer har i destabiliseringssyfte spridit budskap bland annat om att de baltiska länderna inte är trovärdiga som stater, att deras politiska etablissemang ägnar sig åt förföljelser av de rysktalande minoriteterna, och att de har ett ”fascistiskt” förflutet som avspeglar sig i deras politik idag. Detta bidrar till bilden av en rysk revanschism

i närområdet som, tillsammans med den betydande ryska militära upprustningen de senaste tio åren, väcker farhågor om framtida ryskt militärt agerande.

BRÄNNPUNKT BALTIKUM

De baltiska staterna är små både till yta och befolkning, saknar strategiskt djup och har begränsade försvarsmakter utan eget flygvapen. Detta gör dem till de potentiellt mest utsatta av de Nato-allierade staterna om den ryska geopolitiska revanschismen skulle ta sig nya uttryck. Vore Ryssland på allvar villigt att utmana västvärlden och det amerikanska globala ledarskapet militärt skulle detta enklast kunna ske genom en begränsad attack mot en del av något baltiskt land.

Ett sådant agerande skulle ställa USA och övriga Nato-medlemmar inför valet att antingen aktivt inleda ett krig mot Ryssland – vilket teoretiskt sett relativt snart skulle kunna övergå till ett kärnvapenkrig i någon form – eller att gå Ryssland till mötes genom någon form av förhandlingslösning. Det senare alternativet skulle effektivt underminera USA:s ledarskap över hela världen och med stor sannolikhet också leda till en upplösning av Nato eftersom alliansen då misslyckats med sin huvuduppgift: att försvara ett medlemslands territorium. I många västliga huvudstäder framstår inget av dessa alternativ som apolitiskt.

Helhetsbilden är dock inte så dystert som den initialt kan verka. Sannolikheten för att Ryssland utan provokation skulle vilja riskera att gå i krig mot hela västvärlden är inte särskilt stor. Militärgeografien är relativt gynnsam för de baltiska staterna; mycket av gränslandet mot Ryssland och Vitryssland består av sjöar, träsk och liknande terräng som är relativt lätt försvarad om det finns gripbara markstridsförband i området. De baltiska länderna har därtill gjort stora försvarssatsningar de senaste åren. Estland lägger sedan länge något mer än 2 procent av BNP på försvaret och både Lettland och Litauen kommer att ha uppnått denna nivå senast 2018. I Estland och Litauen planeras för närvarande för arméstridskrafter om två brigader



vardera, vilket är samma nivå som det svenska försvaret inriktar sig mot. Kvarstår gör dock det faktum att ingen av de baltiska staterna klarar sig själva mot en rysk motståndare under någon längre tid. Att lösa sitt försvarsproblem genom integration i både EU och Nato har därför varit en självklar lösning för de baltiska länderna ända sedan de återtog sin självständighet för mer än 25 år sedan.

USA OCH FÖRSVARET AV ÖSTERSJÖOMRÅDET

USA är i ett Östersjöperspektiv den enda västliga makt som på allvar kan balansera en rysk militär revanschism. Detta förhållande har inte alltid varit tydligt i Washington, DC. Alla amerikanska presidenter från det kalla krigets slut och framåt har inlett sina mandatperioder med att säga sig vilja skapa en bättre relation till Ryssland. Ett särskilt tydligt exempel var Barack Obama, som initierade den så kallade återställningspolitiken gentemot Ryssland 2009 – trots att rysk militär året innan militärt ockuperat stora delar av det lojala amerikanska partnerlandet Georgiens territorium. Så sent som 2012 fattade Obama beslut om att halvera antalet permanent stationerade amerikanska armébrigader i Europa, och att dra bort USA:s alla tunga stridsvagnar från kontinenten. Det ryska agerandet under senare år – särskilt vad gäller Ukraina 2014 – gjorde Ryssland ånyo till en strategisk motståndare till USA i Obama-administrationens ögon. Att Trump-administrationen från 2017, särskilt president Donald Trump själv, har en explicit agenda för att förbättra relationen till Ryssland är i detta ljus bara en variant av ett tidigare mönster.

Trump's politiska ambition har dock redan nu överflyglats av de militära realiteterna. Det amerikanska försvarsdepartementet implementerar fortfarande de planer som Obama-administrationen fattade beslut om vad gäller att förstärka försvaret av de mest utsatta europeiska allierade. Inom ramen för *European Reassurance Initiative* (ERI) görs nu märkbara militära framflyttningar av amerikansk trupp och materiel. Syftet är inte bara att återförsäkra de europeiska allierade staterna om amerikanskt stöd, utan också att aktivt avskräcka Ryssland för att agera militärt mot något Nato-land. Det amerikanska Europakommandot har återfått tunga förband, inklusive stridsvagnar, som samtränar med och bygger upp förmåga hos både de

baltiska länderna och Polen. EUCOM har också återfått statusen som ett "krigförande" kommando, efter att under lång tid sedan det kalla krigets slut huvudsakligen haft understödande uppgifter.

Under Obamas sista år fyrdubblades de finansiella satsningarna på ERI. I Trump-administrationens första budget för 2018 föreslås att de ska öka med ytterligare 40 procent. Det är alltså fullt möjligt att hävda att även om presidentens retorik är anmärkningsvärt Rysslandsvänlig, så går Pentagons resurser dit de geopolitiska problemen finns. För Europas del innebär det Östersjöområdet.

Det finns flera orsaker till detta. Den mest uppenbara är att ett framgångsrikt ryskt utmanande av Nato och Nato-fördragets artikel 5 (om gemensamt försvar) kraftfullt skulle underminera amerikanskt globalt ledarskap. Den andra är att centrala aktörer i Trump-administrationen – som försvarsminister James Mattis, utrikesminister Rex Tillerson och den nationelle säkerhetsrådsgivaren H.R. McMaster – inte är naiva vad gäller Ryssland utan gör realistiska, geopolitiska analyser av landets agerande och vilka amerikanska motdrag som behövs.

President Trumps egen inställning i frågan är i dagsläget oklar. Han har uttalat betydande förståelse för Ryssland, särskilt dess president Vladimir Putin, samtidigt som han riktat stark kritik mot de europeiska Nato-allierade för deras bristfälliga satsningar på sina försvarsmakter. Han har dock inte minskat de amerikanska militära satsningarna på Europa och försvaret av små europeiska stater mot potentiell rysk aggression – tvärtom föreslår han som sagt att den amerikanska budgeten för detta ökas. Det går att tolka hans kritik mot de europeiska Nato-allierade som en del av ett förhandlingsspel, där Trump genom sin relativa ovilja att uttala villkorslöst stöd för Nato-alliansen som sådan, vill tvinga de europeiska länderna att öka sina försvarsutgifter. De flesta Nato-länder betalar idag klart mindre än de 2 procent av BNP som alliansen – när Obama var president – definierat som en miniminivå. Trumps retorik och kritik bör därför möjligen i mindre utsträckning ses som en del av hans Rysslandssyn och mer som en ny amerikansk strategi för att öka försvarssatsningarna i Europa, vilka i många fall är inriktade just på att möta en möjlig rysk aggression.

NATO OCH ENHANCED FORWARD PRESENCE

I kontrast mot det kalla krigets situation är en majoritet av strandstaterna runt Östersjön Nato-medlemmar, och därmed delaktiga i alliansens gemensamma försvarsplanering. Under lång tid efter de baltiska ländernas officiella upptagande i Nato-kretsen 2004 genomförde Natos militära strukturer ingen försvarsplanering för dessa länder. Det dröjde ända fram till 2010 innan Nato som helhet började ta Östersjöområdet på allvar ur ett militärstrategiskt perspektiv. Man utvidgade då den befintliga försvarsplaneringen för Polen – som blivit Nato-medlem 1999 och då både krävt och fått sådan planering – till de baltiska staterna. Detta var kontroversiellt inom alliansen vid denna tid, eftersom flera inflytelserika Nato-länder initialt var helt emot att en sådan planering skulle genomföras. Motivet var att det automatiskt skulle utmåla Ryssland som den enda tänkbara fienden, vilket tyska och andra befattningshavare ansåg skulle provocera Ryssland i onödan.

Efter Rysslands aggression mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim 2014 blev det emellertid enklare att argumentera för att det inte bara behövdes planer utan reella resurser till de nya så kallade "frontstaterna" – främst de baltiska länderna och Polen. Vid Natos toppmöte i Warszawa 2016 beslöts därför att en *enhanced Forward Presence* (eFP) skulle inrättas. Detta innebar att allierade förband under längre perioder skulle baseras i "frontstaterna", för att genom sin närvaro och sin faktiska stridsförmåga utgöra ett väsentligt bidrag till dessa länders försvar. Konceptet operationaliserades till en manöverbataljon per land, plus stödförband från ytterligare Nato-länder. Man beslöt dessutom att implementera detta relativt fort, med början redan tidigt 2017.

Under sommaren 2017 har konceptet materialiserats i alla frontstaterna. I Estland har en brittisk tung infanteribataljon grupperats, tillsammans med ett franskt mekaniserat infanterikompani. I Lettland finns nu en kanadensisk motoriserad infanteribataljon, ett spanskt mekaniserat infanterikompani och ett polskt stridsvagnskompani, tillsammans med mindre understödsförband från Italien, Slovenien och Albanien. I Litauen har Tyskland baserat en mekaniserad infanteribataljon, som understöds bland annat av ett norskt infanterikompani

och enheter från den nederländska armén. I Polen har USA baserat en bataljonsstridsgrupp från den motoriserade brigad som USA har permanent baserad i Tyskland. Därutöver bidrar även Storbritannien och Rumänien med moderna stridande enheter inom ramen för den polska delen av eFP.

Totalt deltar nu mer än ett dussin Nato-länder i det direkta försvaret av de baltiska länderna och Polen. Truppstyrkan rör sig om drygt 1100 soldater per land, vilket innebär att hela insatsen omfattar ungefär en brigads storlek (knappt 4500 man). Ur militär synvinkel är detta givetvis mest ett så kallat snubbeltrådsförband. Med detta menas att styrkan inte är tillräckligt stor för att ensam kunna avvärja ett militärt anfall från en stormakt av Rysslands typ, men i händelse av ett sådant anfall kommer angriparen att direkt hamna i krig med halva Nato samtidigt och indirekt med hela västvärlden. Den avskräckande effekt som får anses ligga i detta torde kunna betraktas som mycket stor. Att styrkan inte är större än en bataljonsstridsgrupp per land, innebär också att det inte går att hävda att den skulle kunna få offensiva uppgifter. Till det är den alldeles för liten.

Givet de militärgeografiska realiteterna och de växande baltiska försvarsmakterna kan emellertid styrkorna efter erforderlig samträning också direkt bidra påtagligt till de baltiska ländernas försvar. Beroende på förvarningstiden och på hur stora resurser som en angripare skulle avdela, kan de baltiska och polska försvarsmakterna – tillsammans med de allierade förbanden – agera som en reell bromskloss också mot ett substantiellt ryskt militärt angrepp. Som ytterligare resurser har Nato också sedan tidigare inrättade snabbreaktionsstyrkor, exempelvis *NATO Response Force* (NRF) och *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). NRF (maximalt 40 000 soldater) och VJTF (runt 5000 soldater) är inte permanent baserade någonstans utan sätts ihop efter beslut i särskilt ordning.

Genom dessa åtgärder kan Nato ha hittat en rimlig balans mellan avskräckning och provokation. Ryska företrädare och rysk media utmålar dock hela processen som destabiliserande för regionen, vilket i huvudsak torde bero på att den minskar den ryska handlingsfriheten vad gäller militärt agerande.



KONSEKVENSER FÖR SVERIGE

Sverige har i relativt bred politisk enighet de senaste två decennierna successivt ersatt sin traditionella neutralitetspolitik med en solidaritetspolitik, som Försvarsberedningen kallar det. Sverige är inte med i någon militär allians men har förpliktelser – av ännu inte helt definierat slag – till alla EU-länder genom EU:s Lissabonfördrag (artikel 42:7), och har dessutom sedan 2009 uttalat en så kallad solidaritetsförklaring till alla EU- och nordiska länder. Varje tänkbar militär konflikt i Östersjöområdet innebär också att svenskt territorium kommer att bli mycket eftertraktat av de krigförande parterna, särskilt vad gäller operationer i Baltikum.

Allt detta innebär att även Sverige med all sannolikhet mycket fort skulle dras in i konfliktförloppet. Det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet har idag fler likheter med det kalla kriget än någonsin efter 1991, men utan någon stark ideologisk dimension. Geopolitiskt och militärstrategiskt har däremot konfliktens brännpunkt kommit avsevärt närmare Sverige. Detta är något som svenska beslutsfattare och det svenska försvaret nu tvingas att hantera. En god insikt i den geopolitiska dynamiken i vårt grannskap är en nödvändig grund för detta.

FÖR VIDARE LÄSNING

Robert Dalsjö, *Brännpunkt Baltikum*, 2016, FOI-R--4278--SE.

Fredrik Lindvall, Mike Winnerstig, *Väpnad solidaritet - USA:s militära närvaro i Europa fram till 2020*, 2017, FOI-R--4428--SE.

Mike Winnerstig (ed.), *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States*, 2014, FOI-R--3990--SE.

***Strategisk utblick 7* finns att ladda ner från www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick**