

# FÖRSVARA ÖSTERSJÖN

*Sveriges roll i Natosamarbetet*

MATS JOHANSSON (RED.)

EDWARD LUCAS

MIKE WINNERSTIG

KADRI LIIK & RIINA KALJURAND



FRVÄRLD



# FÖRSVARA ÖSTERSJÖN

*Sveriges roll i Natosamarbetet*

MATS JOHANSSON (RED.)

EDWARD LUCAS

MIKE WINNERSTIG

KADRI LIIK & RIINA KALJURAND



© Timbro/Frivärld och författarna 2013

Utgiven av Frivärld i samarbete med Timbro

Grafisk form och omslag: Henrik Sundbom

Omslagsfoto: Boesnok/Istockphoto

Översättning: Anders Johansson

Tryck: Hallvigs, Morgongåva

ISBN: 922 91-7566-922-9

[www.frivarld.se](http://www.frivarld.se)

# INNEHÅLL

Förord	4
<i>Mats Johansson</i>	
Oknutna band – möjligheter och ansvar	8
<i>Edward Lucas</i>	
Östersjöområdet	22
– ett framväxande säkerhetskomplex	
<i>Mike Winnerstig</i>	
Samarbete mellan Baltikum, Norden och USA: Ett medel för demokratisk förändring	48
<i>Kadri Liik &amp; Riina Kaljurand</i>	

# FÖRORD

*Mats Johansson*

Tankesmedjan Frivärld grundades våren 2011 för att utgöra en arena för utrikes- och säkerhetspolitisk analys och debatt. Ett av våra program har som fokus Sveriges närområde, vad som händer kring Östersjön, i Baltikum och Ryssland. Som ett delprojekt inleder vi nu studium av det transatlantiska sambandet och Natos betydelse för svensk frihet och försvarsförmåga.

Atlantalliansen har sedan bildandet 1949 spelat en avgörande roll för västs kapacitet att stå emot den sovjetiska aggression som under kalla kriget ledde till vår världsdels delning under nästan ett halvsekel. Som Mikael Holmström har visat i sin omfattande studie *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga Natoförbindelser* (2011) ingick Sverige hela tiden i den västliga försvarsplaneringen som en aktiv partner. Då som nu är det ett nationellt intresse att Sverige deltar i denna inte längre hemliga försvarsgemenskap, såväl i dess fredliga politiska del som i militära operationer. Sverige är inte längre neutralt eller politiskt alliansfritt.

Det är numera en del av den svenska försvarsdoktrinen, som den så kallade solidaritetsförklaringen formulerades av Försvarsberedningen 2007: ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa

länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas”.

Så är det dags att mot bakgrund av upprustningen i Ryssland dra nya slutsatser av annat innehåll än i solskenspolitiken från 2004. Sverige försvaras inte bäst i Kabul utan i Narva. En konkret insats som borde stå högt på den svenska agendan rör Natos flygövervakning inte bara över Island utan också över Baltikum. Där kan Sveriges flygvapen ge ett påtagligt bidrag till försvarsalliansens arbete, av värde också för vår nationella säkerhet. Som Edward Lucas påpekar i sin text i denna skrift skulle en ökad gemensam insats av de nordiska försvaren göra Norden till en regional tungviktare som motvikt till Ryssland.

Natos insats över Baltikum är sedan starten 2004 symboliskt viktig, men ändå begränsad. Flygbasen i Sauliai, Litauen skulle kunna tillföras svenska plan, personal och utrustning i enlighet med den roterande ordning om fyramånadersintervall som finns för Natomedlemmar. Ett sådant svenskt tillskott skulle signalera till omvärlden en ökad vilja att delta i det gemensamma försvaret av närområdet i en tid när resurstillflödena i Europa sinar.

För att öka kunskapen om och förståelsen för vad Nato är och gör inleder Frivärld med denna skrift sin upplysning. De medverkande är högst



kvalificerade för uppgiften. Mike Winnerstig är som fristående forskare en av Sveriges ledande Natoexperter. Edward Lucas har som *The Economist* förre Östeuropakorrespondent en djup erfarenhet av denna del av vår närhistoria. Kadri Liik, tidigare Moskvakorrespondent, har varit chef för International Centre for Defence Studies i Tallinn (ICDS) och är nu verksam vid European Council for Foreign Relations i London. Hennes medförfattare, Riina Kaljurand, är utredare vid ICDS och tidigare medarbetare vid Estlands utrikes- och försvarsdepartement.

*Stockholm, januari 2013*

### **Mats Johansson**

Frivärlds ordförande och grundare

Winnerstigs text är översatt från studien *Nordic-Baltic-American Cooperation: Shaping the US-European Agenda* (Center for Transatlantic Relations 2012). Lucas och Liiks/Kaljurands texter är hämtade ur *Nordic-Baltic Security in the 21st Century: The Regional Agenda and the Global Role* (Atlantic Council 2011).

Samtliga texter är översatta av Anders Johansson.

# OKNUTNA BAND – MÖJLIGHETER OCH ANSVAR

Ett konceptuellt  
nordisk-baltiskt säkerhets-  
samarbete utan ramar

*Edward Lucas*

Edward Lucas är utrikesredaktör på *The Economist* och författare till *The New Cold War* (2008) och *Deception* (2011).

Om man betraktar säkerhetsupplägget för de åtta länderna i Norden och Baltikum är det två saker som genast blir påtagliga. Länderna med störst behov har sämst beredskap. Och de försvarsmäsigst starkaste länderna är splittrade.

Estland, Lettland och Litauen hör till Natos militärt sett svagaste medlemmar. Av dem är det bara Estland som är i närheten av Natos mål om att två procent av BNP ska läggas på försvaret. De senare två lägger sorgligt lite resurser på sitt försvar, omkring eller under en procent av BNP. Lettland har i stort sett övergivit sitt territorialförsvar och koncentrerar sig i stället på att stödja insatsen i Afghanistan. Rent militärpolitiskt är det en riktig prioritering. Nato förväntar sig inte att enskilda medlemsstater försöker upprätta ett eget territorialförsvar.

Lettlands brister understryks dessutom av icke-militära säkerhetsproblem, av vilka tull- och gränskontrollen vid ryska och vitryska gränsen är särskilt framträdande. Eftersom brottslighet, migranter och narkotika med lätthet kan färdas genom Lettland till grannarna i väst, har de nordiska ländernas polismyndigheter uttryckt klagomål om korruption i dessa gränsområden (en "happy hour" ska ha kostat cirka 18 000 euro, 2010). Litauens militära försvar är överbelastat

och dåligt rustat på liknande sätt. Till och med Estland som lägger nästan två procent av sitt BNP på försvaret har svårigheter med att hålla fast vid en stadig linje för sin säkerhet: Natos flygpatrullering över Estland blev uppskjuten i mitten av 2011 eftersom ingen av de tre ländernas räddningshelikoptrar fungerade, vilket i sig var en överträdelse av Natos riktlinjer.

Närvaron av Natos flygdivision för luftpatrullering, baserad vid flygbasen i lettiska Siauliai, återspeglar det kloka i att de tre länderna har beslutat att inte ödsla resurser på att bygga upp ett eget flygvapen, varken tillsammans eller var och en för sig, vilket vore än värre. Natos flygövervakning (som genomförs med stöd av de baltiska staternas egna radarsystem, vilka följer Natostandard) var länge det mest påfallande uttrycket för Atlantpaktens närvaro i regionen.

Närvaron av blott fyra stridsflygplan (i skrivande stund franska sådana) utgör en symbolisk snubbeltråd, och kan (åtminstone i teorin) hantera enstaka intrång. Men det verkliga försvaret mot en förmodad rysk attack eller omstörtning har sin grund i Natos försvarsplanering, som fortfarande är något skissartad. Planeringen innefattar förstärkning med polska marktrupper och flygunderstöd via ett amerikanskt hangarfartyg

med tillhörande insatsstyrka som befinner sig någonstans i Nordsjön. Dessa planer kommer att behöva backas upp med truppnrvaro eller konkreta övningar.

De nordiska länderna har tvärtemot de baltiska fullt dugliga militärstyrkor. Sveriges flygvapen, Finlands artilleri, Norges flotta och Danmarks expeditionstyrka hör alla till Europas främsta. Tillsammans skulle dessa fyra nordiska länder kunna vara en försvarsmässig tungviktare i Europa. Likväl arbetar de inte tillsammans. Sveriges hållning är att ha en stark relation med Nato, men är formellt sett inte medlem. Finland är mer ambivalent, inte minst eftersom förra presidenten Tarja Halonen hyste personligt agg mot Nato. Danmarks övertygelse om att USA är den främsta garanten för Europas säkerhet gör det extremt lojalt gentemot paktten, och är av uppfattningen att allt som försvagar eller trasslar till samarbetet bör undvikas.

Trots att alla pusselbitar passar, så är det ingen som vill sätta ihop dem. Stoltenberggrapporten om nordiskt säkerhetssamarbete från 2009 kom – även om det var sent påkommet – med intressanta samarbetsförslag för de fem nordiska länderna. Man misslyckades dock med att inbegripa de baltiska staterna i förslagen, då försvarssamarbete bortom Norden endast nämns i fragmentariska ordalag.

Sverige gav sitt fulla stöd till Nato-insatsen i Libyen. Genom ”solidaritetsförklaringen” från 2009 markerades det viktiga skiftet att man avser att utöka sitt internationella engagemang, och såväl den svenska opinionen som den socialdemokratiska oppositionen verkade vara tillfreds med att detta skedde inom EU:s ramar. Utifrån samma opinionsläge betraktade svenska beslutsfattare en diskussion om medlemskap i Nato som omotive-rad och kontraproduktiv.

Omvänt fortsätter de baltiska staterna vara nöjda med sina Natomedlemskap. Än mer nöjda är de över att ha USA-ledda övningar som understödjer deras försvarsplaner. Baltstaterna samtalar lågmält med grannarna i Finland och Sverige, men undviker officiella samarbeten med ”neutrala” länder eftersom detta skulle kunna försvaga den säkerhet som Nato innebär. Termen ”neutral” är emellertid en felbeteckning eftersom Sveriges officiella hållning lyder att man inte är medlem av någon försvarsallians, vilket inte riktigt är det samma som att vara neutral.

I dagsläget läggs praktiska frågor om säkerhets- och försvarssamarbete åt sidan till förmån för den inskränkande och i mitt tycke sekundära frågan om ”huruvida Sverige och Finland ska gå med i Nato”. En annan distraherande omständighet

är om och när EU kommer att utveckla en egen försvarsmakt.

Dagens politiska karta erbjuder inte några sådana öppningar. Dessutom är hypotesen, att en EU-baserad försvarsmakt skulle utgöra ett trovärdigt alternativ till den amerikanskstödda garantin i Natofördragets femte artikel, ett antagande som är så långsökt att det inte ens är värt att begrunda. Det finns inga anledningar att skjuta på upprättandet av reellt samarbete här och nu.

En annan och något mindre avlägsen möjlighet är att Storbritannien utökar sitt engagemang i området. Premiärminister David Camerons besök vid det nordisk-baltiska toppmötet i januari 2011 rönt stor uppmärksamhet. Men mötet handlade främst om sociala och ekonomiska frågor som e-förvaltning och hälsovårdsreformer istället för säkerhet. Även i sitt nuvarande skick vore brittiska styrkor ett välkommet tillskott till den nya baltiska försvarsformationen, men de kan inte utgöra huvuddelen av försvarsalliansen.

Syftet med den här artikeln är att presentera en analysram som istället riktar uppmärksamheten mot de omedelbara och praktiska fördelar ett starkare nordisk-baltiskt samarbete skulle medföra. Därmed kan de avlägsna och mer teoretiska frågorna diskuteras vid ett senare tillfälle, eller inte alls.

Den konceptuella kärnfrågan är att acceptera att Sveriges och Finlands säkerhet är intimt och oåterkalleligt sammankopplad med de baltiska staterna. För att måla upp ett tänkbart scenario: Om lag och ordning skulle bryta samman i östra Litauen eller i nordöstra Estland, och ryska irreguljära styrkor väljer att utnyttja tillfället så skulle utgången innebära en katastrof för samtliga länder i Östersjöområdet.

Om något sådant skulle hända är det inte bara tron på den fria ekonomiska marknaden som skulle skjutas i sank. Svenska och finska bankers dåliga lån och lånekostnader skulle skjuta i höjden och underleverantörer till företag som Ericsson skulle lösas upp i intet och deras kunder försvinna. Men det skulle också medföra en omvälvande ekonomisk och politisk migration. När världens ögon riktas mot regionen skulle man se ett område präglad av instabilitet och oro snarare än ett område präglad av tillväxt och trygghet.

Under kalla kriget löpte järnridån genom Östersjön. I Sverige och Finland kunde man då blunda för förödelsen och lidandet i det ockuperade Baltikum, men det kan man inte längre. Vare sig de vill det eller ej så är Narva, Daugavpils och transitrutten genom Litauen till Kaliningrad säkerhetspolitiska frågor på nationell nivå för beslutsfattare i både Stockholm och Helsingfors.



Med detta i åtanke är det inte längre ett alternativ att hålla sig med en icke-interventionistisk policy. Vi har redan sett exempel på hur Finland har gjort betydande insatser för att Estlands gränskontroller ska nå upp till högsta EU-standard. Det vore meningslöst att hålla den finska gränsen mot Ryssland fri från narkotika, terrorister, illegala invandrare och annan ovälkommen transit om samma skeppslaster slinker igenom den estnisk-ryska gränsen (liknande åtgärder behövs nu i Litauen). Finland har också säkerställt att Estlands försvarsinriktade flygradarsystem håller samma höga kvalitet som det egna. Sverige har lågmält men effektivt försett samtliga baltiska stater med (främst icke-dödlig) militärutrustning från sitt överskottslager efter kalla kriget. Åtgärder som dessa har lagt grunden till den baltiska försvarssäkerheten.

Den andra konceptuella kärnfrågan är att det nordiska säkerhetssamarbetet redan överskrider den skiljelinje som Nato utgör. Bakom kulisserna samtalar svenska och norska officerare regelbundet med varandra (ofta med finska kollegor flåsande nyfiket i nacken, rädda att bli förbisedda). Den förestående uppgiften består inte i att fokusera på teoretiskt intressanta genombrott, utan på gradvisa och praktiska framsteg som breddar

och fördjupar det befintliga samarbetet i den mån det är möjligt. Därigenom kan man börja med de minst kontroversiella inslagen och vänta med de svåra frågorna tills de kanske ter sig mindre hotfulla. Interoperabilitet och gemensamma upphandlingar ger gott om utrymme för samverkan, likaså informationsutbyte. Det behöver inte betyda ett fullständigt underrättelsesamarbete. Blott att utveckla övervakning till havs och i luft- rummet samt planera för beredskaps- och räddningsinsatser skulle vara till stor nytta.

Därefter kan övningarna ta vid. I stället för att vara en passiv åskådare skulle Sverige kunna vara en aktiv deltagare i den av USA ledda Natoövningen *Steadfast Jazz*, som kommer att hållas i Baltikum 2013. De baltiska staterna kan också uppmuntras till att inta en mer aktiv roll i *Cold Response* som är Norges årliga Natoövning. Ju mer militära och civila företrädare för de åtta länderna lär känna varandra, desto starkare kommer förtroendet dem emellan att bli, och till sist skörda rik frukt, vilket gör att de sista hindren också kommer att försvinna.

Givet behovet av jordnära samarbeten i stället för stora planer är jag tveksam till att ställa upp några konkreta mål. En sak är dock värd att begrunda: Luftövervakningen i Baltikum kan mycket väl vara den enskilt svagaste länken i det

åtagande Nato har gentemot sina nya medlemmar, mycket beroende på att det inbegriper riktiga länder som gör saker på riktigt. Det lösa pratet om försvarsplanering, USA:s utvärdering av truppernas kapacitet, eller senareläggandet av övningar är inget som påverkar det baltiska säkerhetsläget i direkt mening. Men att övervaka luftrummet är en absolut nödvändighet. Länder som inte klarar av att kontrollera sitt luftrum saknar en betydande beståndsdel av vad det innebär att vara en suverän stat.

Så snart Estland, Lettland och Litauen gick med i Nato påbörjade deras allierade ett rullande övervakningsuppdrag av baltstaternas luftrum. Hittills har uppdraget alltid förnyats (det nuvarande löper ut 2014), men minsta tendens till ointresse från övriga Natomedlemmar skulle av Ryssland uppfattas som ett tecken på att de baltiska staterna bara är "Nato-light", snarare än fullvärdiga medlemmar. Detta skulle också ha en psykologiskt negativ effekt i Baltikum, eftersom det skulle undergräva förtroendet för den ordning som råder post-1991 (som än i dag är överraskande bräckligt på sina håll).

Mitt förslag är att Sverige och, om möjligt, Finland så snart som möjligt ingår i detta rullande övervakningsuppdrag. På det sättet skulle

de två grannländer som har mest att vinna på att de baltiska staternas säkerhet försvaras vara med och dela på ansvaret. Detta skulle skicka en tydlig signal till Ryssland om att västs engagemang i Baltikum inte är en tillfällig välgörenhetsgest utan en bestående relation.

Ett omedelbart steg i den riktningen vore att Estland, Lettland och Litauen låter både piloter och annan personal genomgå utbildning inom det svenska flygvapnet. I gengäld skulle Sverige ersättas ekonomiskt med en blygsam men mer än symbolisk summa. På fem års sikt är det faktiskt fullt tänkbart att ett JAS 39 Gripen (eller F-16) med hjälp av svensk pilot, finsk navigatör, litauiskt radarsystem och estniska flygtekniker, lyfter från lettisk mark och ledsagar ett ”vilsegånget” ryskt stridsflygplan bort från baltiskt luftrum.

Jag bortser inte från de svårigheter den här visionen är förknippad med. De baltiska staterna kommer att behöva övertygas om att kärnan i deras Natoengagemang och säkerheten det medför inte urvattnas i och med detta. Särskilt svår kommer frågan om utfästelserna i Natofördragets femte artikel att bli. Säg att ett plan blir beskjutet, måste Nato då förklara krig? Sådana spörsmål skulle jag placera i samma kategori som många andra svåra frågor, såsom ”Hade USA satt hela andra världs-

kriget på spel genom att försöka hindra Ryssland från att inta Narva?”. Poängen med säkerhets- och försvarsplanering är att skapa en miljö där de svåra frågorna aldrig behöver ställas tack vare att många av de enklare problemen redan är lösta.

Ett nordisk-baltiskt försvarssamarbete kan, som så mycket annat, se svagt ut på papperet. Men i praktiken kan det bli både hållbart och effektivt. Det är frestande att ge konstellationen en etikett, ”NBC” till exempel – en förkortning av Nordic-Baltic Cooperation. Men jag tror att effekten av samarbetet blir mer verkningsfull om man undviker att ge kritiker ett tacksamt mål att sikta på. Att slå hål på ett samarbete som medför reella fördelar är trots allt svårare än att anmärka på etiketter och principer.

Förutom att bry sig om hur ramarna för ett försvarspolitiskt samarbete skulle kunna se ut måste de baltiska staterna se till sina egna säkerhetspolitiska prioriteringar. De största bekymren är inte militära, utan snarare sociala, ekonomiska och diplomatiska. I allianskollegornas ögon undergräver detta emellertid de tre ländernas trovärdighet och dragningskraft. Det fortgående misslyckandet med energisäkerheten ställer alla tre, men särskilt Litauen, i dålig dager. Trots att det är drygt tjugo år sedan självständigheten återinfördes, och trots

att ett decennium har gått sedan det blev uppenbart att kärnkraftverket Ignalina i Litauen måste stängas, finns dessa avvecklingsplaner ännu bara på papper. Vad gäller gas och elektricitet har inte mycket gjorts för att sprida tillförseln, förbättra systemens motståndskraft eller minska inflytandet från Ryssland. Den öst-västliga transithandeln har, särskilt i Litauen, visat sig vara mer lockande än att utveckla den väg- och järnvägsburna handeln i nord-sydlig riktning, vilket skulle göra de tre ländernas integrering med resten av Europa mer påtaglig.

Migration i spåren av den ekonomiska krisen har också en nedbrytande verkan, särskilt i Lettland och Litauen. Avfolkade och sårbara länder som styrs av opålitliga politiker kommer att få bekymmer med att dra nödvändig uppmärksamhet till sig i frågor om reell säkerhet.

De baltiska staterna måste också göra åtskillnad mellan sina egna säkerhetspolitiska angelägenheter och den bredare öst-västagendan. Om varje nyans av "återställning" i amerikansk (och senare polsk) diplomati ses i ljuset av effekten den har på säkerhetsläget i Baltikum så har intrigmakarna i Kreml uppnått sitt syfte. De baltiska staterna blir då brickor i ett större spel, objekt i stället för subjekt. Det är osannolikt att Europa och USA

någonsin kommer att upprätta relationer med Ryssland som är tillräckligt robusta och klarsynta som förhoppningen i Baltikum gör gällande.

Men brister behöver inte vara synonymt med katastrofer. Det bästa sättet att kringgå uppfattningen om de baltiska staterna som paranoida och säkerhetsmässigt behövande är att säkerställa att om så behövs kommer det att finnas hjälp att få.

Under förhandlingarna gällande Natos utvidgning brukade den framlidne Ron Asmus avråda sina vänner i de före detta ockuperade länderna att ”komma inspringande med håret i brand”. Ett utmärkt råd, både då och nu. Med det sagt är den här artikelns avslutande budskap att även om mycket fortfarande kan förbättras, och fördelarna kan bli många, så har säkerhetsläget i Baltikum historiskt sett aldrig varit bättre.

# ÖSTERSJÖ- OMRÅDET

**– ett framväxande  
säkerhetskomplex**

*Mike Winnerstig*

Mike Winnerstig är fil. dr i statsvetenskap samt ledamot av Kungliga krigsvetenskapsakademien.



Östersjöområdet är i dagsläget inte hotat av militära konflikter. Tvärtom har området, som förutom de skandinaviska länderna och Baltikum även innefattar Polen, Tyskland och de västra delarna av Ryssland, präglats av fred sedan mitten av 1990-talet. Samtidigt har relationen mellan några av länderna blivit allt mer spänd på sistone, och det finns tecken som tyder på att dessa spänningar kan komma att öka. Syftet med denna artikel är att först reda ut hur vi bör förstå Östersjöområdets säkerhetspolitiska förutsättningar och därefter visa hur freden i området kan bevaras och stärkas.

Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv kan Östersjöområdet definieras på olika sätt. De flesta av länderna – Norge och Ryssland undantagna – är medlemmar i EU, som är en mellanstatlig och till viss del överstatlig organisation. Det pågår samarbete över nationsgränserna inom de flesta av EU:s politikområden. De flesta av länderna kring Östersjön – alla förutom Sverige, Finland och Ryssland – är också medlemmar i Nato, en militärpolitisk allians som enbart har mellanstatlig karaktär.

Natos roll i Östersjöområdet är fundamental. Alliansen är central för hela det nordatlantiska säkerhetsområdet – USA och Kanada inräknade – särskilt vad gäller samordningen av medlemmar-

nas försvarsmakter. Man kan därmed hävda att Östersjöområdet försvarspolitiskt är väl integrerat inom ramen för det västliga säkerhetssystemet. Många forskare som sysslar med studier av internationella relationer pekar på att just denna integration gör det osannolikt att krig skulle utbryta. Integrationen inom EU och Nato har en nedkylande effekt på de konflikter som annars hade kunnat växa från ringa motsättningar till krig. Även politiska ledare nämner ofta att denna starka integration har en fredsfrämjande inverkan.

Det är också möjligt att se Östersjöområdet ur andra perspektiv. Under kalla kriget utgjorde Östersjön gränsen mellan öst (Sovjetunionen och Warszawapakten) och väst (USA och övriga Natoländer). Finland var inte med i någon försvarsallians men var associerat med Sovjetunionen genom det så kallade VSB-avtalet om vänskap, samarbete och bistånd. Inte heller Sverige ingick i någon militär allians. Modern forskning har dock visat att Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska kontakter under kalla kriget med Nato och enskilda västländer (särskilt USA och Storbritannien) var mycket tätare än vad som då var allmänt känt.

Under denna period var det fullt möjligt för både Sverige och Finland att hänvisa till sin så

kallade neutralitetspolitik och därmed officiellt kunna hävda att de konflikter som uppstod i andra Östersjöländer inte angick dem. Det uttryckliga målet med svensk säkerhetspolitik under kalla kriget var att hålla Sverige utanför de militära konflikter som skulle ha kunnat uppstå i närområdet.

Följaktligen kan man säga att Östersjöområdet då var mer än bara en förlängning av det geopolitiska läge som kalla kriget skapat, eftersom Sverige och Finland utgjorde buffertzoner för de två försvarspolitiska blocken i Europa.

20 år efter kalla krigets slut är läget nu ett helt annat. Utbytet mellan länderna kring Östersjön växer. De ekonomiska och politiska kontakterna utvecklas i rasande takt och affärsförbindelser som var omöjliga – till och med otänkbara – under kalla kriget driver nu utvecklingen. De svenska bankernas närvaro i Baltikum är ett av många exempel. Jämfört med den ekonomiska integrationen är det försvarspolitiska samarbetet mycket mindre utvecklat, men genom de baltiska staternas anslutning till Nato 2004 är mer än hälften av de skandinaviska länderna nu militärt allierade med sina grannar i Baltikum. I huvudsak är det just frågor av försvarspolitisk karaktär som har gett upphov till spända relationer mellan Ryssland och Nato de senaste åren. Natos planer på missilförsvarsinstallationer i

bl a Polen, liksom Rysslands militärövningar *Zapad* och *Ladoga* 2009 – där scenarierna antas ha omfattat anfall mot Polen och Litauen – har skärpt tonen hos båda parter.

I stället för att se Östersjöområdet som en rakt igenom fredlig region präglad av politisk harmonisering måste man inse att det även finns grogrund för konflikt. Därför kan det vara lämpligt att använda den brittiske forskaren Barry Buzans begrepp ”säkerhetskomplex” för att analysera regionen. Enligt Buzan utgörs ett säkerhetskomplex av en grupp stater vars huvudsakliga säkerhetsintressen är så tätt sammanflätade att det inte är realistiskt att betrakta dessa som skilda från varandra.

Enligt Buzan består ett säkerhetskomplex ofta av ett antal stater med varierande maktbaser – vilket innebär att komplexet består av både små och stora stater – där lokala intressen och relationer har stor betydelse för hur varje enskild stat utformar sina nationella säkerhetspolitiska prioriteringar. Dessa intressen kan vara av både inrikespolitisk och utrikespolitisk karaktär. De är också bestämmande för de centrala osäkerhetsfaktorerna – det vill säga grunderna för möjliga konflikter – i komplexet som helhet.

Enligt Buzan erbjuder säkerhetskomplexet ett säkerhetspolitiskt synsätt som tar hänsyn både till

internationella relationer på makronivå och lokala frågor på mikronivå, till exempel etniska grupper som är medborgare i en stat men lever i en annan. Mot denna bakgrund noterar Buzan att säkerhetskomplex kan leda till ett läge där externt inflytande tenderar att förstärka lokala problem, och att lokala problem både skapar och begränsar extern inblandning och påverkan.

Buzan presenterade detta angreppssätt för nästan 30 år sedan (1983). Han använde då södra Asien som ett paradexempel på etyt säkerhetskomplex. Denna region har inte mycket gemensamt med dagens Östersjöområde, men trots detta har säkerhetskomplexet som begrepp både teoretisk attraktionskraft och praktisk betydelse för dagens säkerhetspolitiska frågor i området kring Östersjön. Mycket av det som står på den politiska dagordningen i området – till exempel de baltiska staternas etniska minoriteter, relationen mellan Sverige och Nato samt Rysslands framstötter mot sina grannar i väst – rymms inom ramarna för ett säkerhetspolitiskt komplex. Dessa frågor har förvisso lokala orsaker men de påverkar samtliga parter i komplexet, och de tenderar att överleva så länge komplexet som helhet inte omvandlas till något annat.

Ett säkerhetskomplex *kan* nämligen omdanas. Buzan utvecklade tre möjliga modeller för detta.

För det första kan ett säkerhetskomplex övertas av andra aktörer som är större och/eller globala, vilket i princip var vad som hände med Östersjöområdet under kalla kriget. För det andra kan rivalitet eller slitningar mellan länder elimineras genom tvång, vilket innebär att en starkare aktör erövrar eller neutraliserar sina motspelare inom komplexet. Ett sådant händelseförlopp är långsökt när det gäller Östersjöområdet idag eftersom detta mer eller mindre skulle innebära ett fullskaligt krig mellan Ryssland och hela västvärlden.

Den tredje modellen för hur ett säkerhetskomplex kan förändras är att det omvandlas till en *säkerhetsgemenskap*. En säkerhetsgemenskap existerar enligt Buzan bland självständiga stater som inte förutsätter eller fruktar att tvång kommer att användas i de inbördes relationerna mellan staterna i denna gemenskap. Om komplexet utvidgas borde eller kan detta medföra att man uppfattar hoten som gemensamma och därmed samfällt möter dessa med militära eller andra medel.

Buzan angav relationen mellan Kanada och USA som ett exempel på en säkerhetsgemenskap, och dagens relation mellan de nordiska och de baltiska länderna är av samma slag. Säkerhetsgemenskaper utgörs av ”säkerhetskomplex som har

lösts upp eller växt samman i en miljö där grundläggande konflikter arbetats bort”. Ett exempel på detta är de skandinaviska länderna, däremot inte Östersjöområdet i sin helhet. Upprättandet av en sådan säkerhetsgemenskap kan emellertid vara ett önskvärt politiskt slutmål för hela området.

Om vi idag betraktar Östersjöområdet som ett säkerhetskomplex blir den naturliga följdfrågan vilka praktiska konsekvenser det får för de inblandade staterna och deras politik. Till skillnad från kalla krigets dagar betyder det främst att det säkerhetspolitiska läget i Sverige är tätt sammanflätat med och beroende av hur situationen ser ut inte bara i Finland, utan även i Baltikum, Polen, Tyskland och Ryssland. Denna typ av relation är inte någon nyhet för långvariga Natomedlemmar som Danmark och Norge, men det är en i allra högsta grad ny situation för post-neutrala länder som Sverige och Finland – åtminstone i teoretisk mening.

Om man fortsätter att följa Buzans resonemang innebär förekomsten av ett säkerhetskomplex att möjliga konflikthärddar i området bör utredas. Sådana utredningar bör innefatta omständigheter som traditionellt utelämnas inom säkerhetspolitiken, men som likväl kan ligga till grund för konflikter. Förutom frågor som rör etniska minoriteter bör även den digitala och den energi-

relaterade säkerheten belysas, samt de ekonomiska omständigheter som kan ge upphov till både konflikter och samarbeten.

I denna tämligen kortfattade artikel kommer jag främst att belysa huruvida samarbetet mellan de nordisk-baltiska länderna (ofta kallade NB8-länderna) närmar sig en optimistisk tolkning av säkerhetskomplexet som begrepp. Närmare bestämt kommer jag att undersöka om samarbetet går i riktning mot ökad integration, vilket i framtiden skulle kunna utgöra grunden för en omvandling av hela Östersjöområdet till en fullfjädrad säkerhetsgemenskap.

Det nordisk-baltiska samarbetet inom NB8-ramen omfattar åtta länder och är faktiskt en ganska gammal företeelse. Efter att de baltiska staterna blivit självständiga i början av 1990-talet började de åtta länderna att mötas organiserat på olika nivåer. Till en början var det främst ländernas respektive utrikesministrar som involverades, och frågorna som avhandlades hade ingen egentlig försvarspolitisk anknytning.

I detta sammanhang bör det noteras att de nordiska ländernas försvarspolitik är något motsäggelsefull. Trots att dessa fem länder ofta anses vara mycket lika varandra kulturellt och socialt är deras säkerhetspolitiska strategier skilda från varandra.



Island är medlem i Nato men inte i EU, och har ingen egen försvarsmakt. Norge är också Natomedlem, men har därtill ett relativt välutrustat försvar med starka band till USA och Storbritannien – särskilt vad gäller den marina förmågan. Danmark är medlem i både Nato och EU, men förbehåller sig rätten att stå utanför såväl eurosamarbetet som EU:s trevande steg mot en sammanhållen försvarspolitik. Sverige är å ena sidan en aktiv EU-medlem, särskilt på det försvarspolitiska området, men står samtidigt utanför eurosamarbetet och är inte medlem i Nato. Finland är medlem i EU och har infört euron, vilket innebär att man gått längre i sin EU-integrering än vad Sverige gjort, men landet är inte heller anslutet till Nato.

De nordiska staternas försvarspolitiska olikheter står alltså i tydlig kontrast till hur häpnadsväckande homogena de baltiska staterna är på samma område. Alla tre är medlemmar i både Nato och EU, och trots att Estland ännu är ensamt om att ha infört euron har både Lettland och Litauen sådana ambitioner. Därför kan man med fog påstå att de baltiska staterna redan är mer integrerade i det säkerhetspolitiska samarbetet med Europa och Nordamerika än sina nordiska grannar. Det här förhållandet är värt att ha i åtanke när man diskuterar NB8-ländernas framtida försvarsintegration.

De baltiska staterna är idag alltså som grupper integrerade i internationella försvarsallianser såsom Nato än de nordiska länderna. Men med tanke på ländernas storlek och Natos uttryckliga motvilja till territorialförsvar före det rysk-georgiska kriget 2008, har de praktiska konsekvenserna av medlemskapet nog haft mindre betydelse än vad man hoppats på i Baltikum. Detta gällde åtminstone fram till 2010 då uppgifter om långt gångna Natoplaner på ett fullskaligt territorialförsvar i Baltikum bekräftades av officiella uttalanden, media och Wikileaks.

Eftersom många Natoländer skär ned på trupp-närvaron i Europa finns det en del frågetecken kring vilka följer dessa territorialförsvarsplaner kan få. Men de signalerar emellertid fortfarande att de baltiska staterna är militärt integrerade med sina nordiska grannar i Natosamarbetet. I de nordiska länderna – den mindre enhetliga delen av NB8-gruppen – har man ett flertal gånger försökt utöka och fördjupa det försvarspolitiska samarbetet. I den så kallade Stoltenbergrapporten från 2009, skriven av Norges före detta utrikesminister, Thorvald Stoltenberg, presenterades ett antal konkreta förslag om hur de nordiska länderna skulle kunna utvidga sitt samarbete i utrikespolitiska och säkerhetspolitiska frågor. Här lades

bland annat fram ett förslag om en slags ömsesidig försvarsgaranti mellan de fem nordiska länderna.

Det senare förslaget var en av förklaringarna till varför Stoltenbergrapporten inte blev särskilt långlivad i de respektive ländernas politiska debatt. Samtidigt antog EU:s medlemsländer Lissabonfördraget i vilket det förekommer två bestämmelser om ömsesidigt bistånd. Den första innebar en utfästelse om solidaritet gentemot andra medlemsstater vid terroristattacker, naturkatastrofer eller liknande (art. 2.2.2), och den andra är en förbindelse om att bistå andra medlemsstater militärt (art. 42.7), med formuleringar som tydligt påminner om Natofördragets femte artikel (om ömsesidigt försvar).

Idén om EU som militär allians föll dock platt när det stod klart att Natos försvarsplaner alltid har företrädare för de EU-medlemmar som även är anslutna till Nato. Frågor om försvarspolitik och solidaritet hamnade dock på dagordningen i både Sverige och Finland.

Diskussionen som följde bidrog till att den svenska riksdagen sommaren 2009 antog regeringens omfattande försvarspolitiska proposition, som innebar två stora förändringar av svensk säkerhetspolitik. För det första meddelade regeringen att Sverige i framtiden inte kommer att för-

hålla sig passivt om EU-medlemmar eller nordiska grannländer drabbas av naturkatastrofer eller utsätts för attentat eller attacker. Detta var en klar brytning med den säkerhetspolitiska doktrin som präglat Sverige sedan tidigt 1800-tal.

För det andra, och i syfte att kunna hålla ovan nämnda utfästelser, gavs den svenska försvarsmakten i uppdrag att organisera sin myndighet så att den i framtiden både ska kunna ge och ta emot militärt bistånd. Med få undantag har det sedan 1812 inte funnits på kartan för svenska makthavare att förbinda sig att bistå andra militärt och samtidigt förutsätta militärt bistånd från andra.

Eftersom denna solidaritetsförklaring har ett "unilateralt" drag innebär doktrinen att Sverige inte kommer att efterfråga reciprocitet från andra stater utan kort och gott måste förlita sig på "förväntningar". I praktiken betyder det att Sverige förväntar sig att andra stater i händelse av en attack mot Sverige kommer till Sveriges undsättning, utan att officiellt ha lovat detta i förväg.

Den nya doktrinen fick en del kritik, särskilt av dem som förespråkade traditionell neutralitetspolitik, men mottogs utan någon särskild debatt i övrigt, och, ska tilläggas, gick i princip allmänheten förbi.

Försvarspropositionen innebar också att försvaret skulle reformeras på ett tämligen revolutionerande vis. Värnplikten skrotades till förmån för uppbyggandet av en helt frivillig armé som storleksmässigt kommer att uppgå till endast omkring tio procent av den styrka som fanns till förfogande under kalla kriget.

Finland, NB8-gruppens andra udda fågel vad gäller medlemskap i militära allianser, har inte antagit någon doktrin av svensk modell. Landet har istället en annan variant byggd på Lissabonfördragets bestämmelser om solidaritet och försvar.

Under 2009 inrättades också ett nordiskt samarbete i fråga om försvarsmateriel och liknande frågor. Samarbetet hade pågått i mindre fasta former under många år men formaliserades nu genom bildandet av NORDEFECO (Nordic Defence Co-Operation). De inblandade länderna betonade att samarbetet inte syftade till att skapa nya försvarsallianser, utan att samarbetet hade ekonomiska bevekelsegrunder. Tack vare gemensamma köp av materiel skulle man kunna använda de minskande budgetanslagen mer effektivt.

2010 nådde NB8-samarbetet en milstolpe genom publiceringen av "Wise Men-rapporten". Rapporten, som sammanställdes av de två "vise männen" Valdis Birkavs, före detta premiärminister

och utrikesminister i Lettland, och Søren Gade, före detta försvarsminister i Danmark, var relativt omfattande men politiskt harmlös.

På det försvarspolitiska området sträckte sig rapporten inte längre än till att uppmuntra samtliga NB8-länder att bidra till EU-insatsstyrkan Nordic Battle Group 2011 och att uppmana de nordiska länderna att fortsätta stödja försvarshögskolan Baltic Defense College (BALTDEFCOL) i Tartu, Estland. BALTDEFCOL är en samfällid baltisk försvarshögskola som bland annat finansieras av de nordiska länderna.

Vad Wise Men-rapporten däremot lyckades med var att diskutera hur NB8-samarbetet bör ”marknadsföras”. Man menade att ”viktiga intressegrupper och vanliga medborgare inte verkar ha tillräcklig kunskap om NB8-samarbetet” och att mer kunde göras för att göra verksamheten känd för en bredare allmänhet, även i andra länder.

Under 2011 kunde experter och intresserade medborgare notera att saker höll på att hända inom den försvarspolitiska delen av NB8-samarbetet. Det dåvarande svenska ordförandeskapet bjöd då in de baltiska länderna till medverkan inom några av NORDEFSCO:s samarbetsområden. Det som avhandlades var utbildningsprogrammet ”Avancerat distribuerat lärande” (ADL), jämställdhets-

programmet Nordic Centre for Gender in Military Operations och veteranfrågor. Ingen av dessa frågor är väl att betrakta som brännheta ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, men de visade ändå att integrationen av NB8-gruppen hade nått en ny försvarspolitisk nivå.

Det intrycket förstärktes 2012 då de baltiska staterna för första gången bjöds in att sammanträda med NORDEFCO:s militära samordningsutskott. I motsats till samarbetet om försvarsmateriel är den militära solidariteten fortfarande en känslig fråga. Detta beror främst på att sex av de åtta inblandade länderna redan är medlemmar i Nato, som ju är den viktigaste sammanslutningen för politisk-militär solidaritet och kollektivt försvar i Europa, och inget av dessa länder vill att NB8 ska bli ett Natosubstitut. De två post-neutrala länderna i NB8-gruppen, Sverige och Finland, påverkas dessutom fortfarande av den inhemska opinionen, som inte har hängt med i den realpolitiska utvecklingen av det nordisk-baltiska försvarssamarbetet.

Bland de känsliga frågorna finns till exempel en uppgörelse från 2011 mellan de fem nordiska länderna, den så kallade nordiska solidaritetsförklaringen. Förklaringen tar officiellt avstamp i ländernas gemensamma värderingar och deras vilja

att samarbeta på det ”utrikespolitiska och säkerhetspolitiska området med solidariteten som ledstjärna”, men frågorna som nämns i förklaringen är ”naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människan, IT-angrepp och terroristattacker”. Militära attacker som en given anledning att rycka ut i solidaritetens namn lyste med sin frånvaro.

En annan känslig fråga gäller Natos kris- hanteringsövning CMX 2011, som omfattade ett inslag av territorieförsvar. Det var en sk kader- övning, dvs utan förband i fält, men med händelseförloppet förlagt till Norges kust. Alla 28 Natoländer deltog, och det gjorde också Sverige och Finland som särskilt inbjudna partners. Ur ett traditionellt finskt och svenskt perspektiv var övningen känslig eftersom artiklarna 4 och 5 i Natofördraget om samråd och ömsesidigt militärt försvar skulle användas fullt ut.

Enligt uppgifter som framkommit i media var det Norge som utsattes för en väpnad attack under övningen, vilket fick Norge och Nato att be Sverige om hjälp, även militär sådan. Efter kort betänketid bestämde Sverige att man inte bara skulle delta som observerande partner utan även bidra med betydande militära och geopolitiska medel. Tillsammans med Nato skulle Sverige alltså försvara Norge mot angreppet från den uppiktade



staten Vineland, belägen väster om Norge. Enligt uppgift ska Sveriges beslut ha fattats med säkerhetsförklaringen från 2009 som grund, och den är givetvis förenlig med ovan beskrivna scenario.

I Sverige blev alla detaljer om övningen hemligstämplade, vilket antagligen beror på frågans känsliga natur och farhågan att den förda säkerhetspolitiken riskerar opinionsmässiga bakslag om saken diskuteras offentligt.

Avslutningsvis verkar det som skulle kunna kallas ”säkerhetspolitisk identitet” ha blivit allt viktigare. Även på ett identitetsmässigt plan tenderar de baltiska staterna att understryka sin närhet till de nordiska länderna. Estland har i detta avseende haft en enklare resa eftersom man är nära besläktad, både etniskt och språkligt, med Finland. Estland var dessutom under svenskt styre 1561–1721, vilket i Estland är känt som ”den gyllene svenska epoken”.

Litauen må vara det land i Baltikum som är mest olikt de skandinaviska länderna, såväl kulturellt som religiöst och samhällsligt, men under de senaste åren har man målmedvetet närmat sig Skandinavien, åtminstone i fråga om ”strategisk orientering”. Litauens tidigare utrikesminister, Audronius Ažubalis, har gjort officiella uttalanden som har slående likheter med Buzans tankegångar

om ett säkerhetskomplex: Precis som under Vasaättens dagar är de säkerhetspolitiska strategierna i både nord och ost helt beroende av varandra, och centrala politiska intressen i Baltikum, Norden och Centraleuropa sammanfaller. Det återupplivade nordiska partnerskapet innebär stora möjligheter för Litauen att i än högre grad verka för demokratisk utveckling och välbefinnande hos andra av våra östeuropeiska grannar.

På längre sikt skulle det också betyda att de nordisk-baltiska länderna har säkerhetspolitiska intressen som är så nära sammanlänkade att deras nationella säkerhetspolitik inte på ett realistiskt vis kan åtskiljas från varandra, för att parafrasera Buzan.

Även från svenskt håll har det kommit liknande, om än inte identiska, uttalanden som tyder på att den säkerhetspolitiska identiteten är satt under förändring. Ett exempel på detta var när dåvarande försvarsminister Sten Tolgfors talade på en försvarspolitisk konferens i början av 2010 och menade att Sverige nu hade antagit ett "närområdesperspektiv". Tolgfors förklarade att "Det svenska försvaret har tidigare haft och kommer även i framtiden att ha en tydlig Östersjöprofil i sin utformning. [Den svenska] försvarspolitiken har nu antagit ett närområdesperspektiv, vars utgångspunkt är att Sverige ska skapa säker-

het tillsammans med andra. (...) Säkerhet skapar vi tillsammans med våra grannar i Norden och EU. Det går inte att föreställa sig ett hot som bara påverkar ett av länderna i vår del av världen”.

I regeringens utrikespolitiska deklaration 2012 använde utrikesminister Carl Bildt formuleringar i samma anda: ”Sveriges säkerhet byggs solidariskt med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. (...) Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Vi ska både kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt. (...) Sveriges samarbete med de nordiska och baltiska grannländerna har djupa rötter. Tillsammans har vi uppnått fred och frihet i hela vår region, och idag kan vi med gemensamma krafter driva dessa värden bortom våra egna gränser”.

Så här ser alltså ett säkerhetskomplex ut: den odelbara säkerheten, försvarspolitiken som ömsesidig, och ett antal viktiga grannar. Vad som också är tydligt är den fullständiga avsaknaden av gamla tiders alliansfria, neutralitetsorienterade isolatism som svensk säkerhetspolitik var förbunden med under nästan 200 år.

Som klargjorts i framställningen ovan växer NB8-samarbetet och omfattar numera även försvarsfrågor. NB8-länderna förefaller numera inse – om än inte explicit – att de tillhör ett och samma säkerhetskomplex, vilket innebär att deras grundläggande nationella säkerhetsangelägenheter inte kan diskuteras i nationell avskildhet och att samtliga är beroende av varandras säkerhet. Med det sagt är det inte överraskande att flera av dessa länder formulerar sina säkerhetspolitiska överväganden i solidariska ordalag.

Samtidigt är den militära solidaritetens praktiska uttryck fortfarande en känslig fråga som ligger till grund för viss villrådighet i flera av de inblandade länderna. En av de bakomliggande orsakerna till detta ligger i att NB8-länderna har olika relationer till Nato och EU – några är medlemmar i båda, andra bara i en av organisationerna.

Det blir emellertid allt tydligare att NB8-samarbetet har en transformerande kapacitet. Detta kan vi se i de baltiska staternas strävan att bli ”nordiska”. Vi märker det också på de senaste årens revolutionerande förändring av den svenska säkerhets- och utrikespolitiken som bär tydliga drag av tanken om solidaritet i närområdet – inte minst gentemot NB8-länderna. Förändring kan anas också i Finland, men i betydligt mindre utsträckning. Finsk säkerhets- och

utrikespolitik står också inför omfattande förändringar, men dessa är snarare ekonomiskt betingade än politiska.

Vad kan då, mot bakgrund av denna korta summering av NB8-ländernas försvarssamarbete, sägas om utsikterna för att säkerhetskomplexet i Östersjön omvandlas till en säkerhetsgemenskap?

För det första är det ett rimligt påstående att NB8-länderna tillsammans utgör ett säkerhetskomplex, och inte en säkerhetsgemenskap. En militär konflikt inom NB8-gruppen är så klart helt utesluten, men det är inte givet att alla NB8-länder skulle stödja varandra i händelse av ett militärt angrepp utifrån. Enligt aktuell finländsk doktrin är det till exempel långt ifrån självklart för Finland att vid angrepp från externa aktörer ge militärt stöd till någon av de baltiska staterna.

Sådana inställningar kan dock ändras, vilket ovan exemplifierades av den nya svenska säkerhetspolitiken. Givet vissa förutsättningar skulle NB8-länderna utan större problem kunna förvandlas till en säkerhetsgemenskap. Dessa förutsättningar är dock ganska svåra att få till stånd.

Vad gäller de nordiska länderna finns det inrikespolitiska skäl till varför både Sverige och Finland är motvilliga till att ansluta sig till Nato. Eftersom den allmänna opinionen under många

är vant sig vid att höra att båda länderna är alliansfria och/eller neutrala vore en förändring av detta i hög grad en förändring av den kollektiva nationella identiteten i bägge länderna. Sådana förändringar kräver politiskt ledarskap och kan ha politiska kostnader på kort sikt. Denna typ av ledarskap har ännu inte realiserats i vare sig Sverige eller Finland. Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv är detta bekymmersamt, dels militäroperativt och dels eftersom ett Nato-medlemskap är det mest iögonfallande uttrycket för politisk solidaritet i det nordatlantiska området. Den förmodade folkliga motviljan mot en sådan solidaritet hindrar Sverige och Finland att bidra till att NB8-länderna skapar en säkerhetsgemenskap i ordets rätta bemärkelse.

Om de åtta ländernas försvarsstrategier skulle dras upp inom ramen för ett gemensamt Nato-medlemskap skulle nästan hela Östersjöområdet falla under samma militärpolitiska struktur. Det skulle inte bara föra NB8-länderna närmare varandra utan också markant minska alla former av militära hot som riktas mot regionen. Manöverutrymmet för en potentiell angripare skulle bli ytterst begränsat. Om Norge och Island samtidigt skulle bli EU-medlemmar skulle också det bidra till denna ökade enhetlighet, om än av lägre säkerhetspolitisk vikt.

Det finns dock omständigheter som tyder på förändring. I Sverige är två av fyra regeringspartier öppna förespråkare av ett svenskt Nato-medlemskap, däribland Moderaterna som förutom statsministerposten även innehar posterna som utrikesminister och försvarsminister.

Folkpartiet har sedan länge varit Nato-förespråkare medan Centerpartiet och Kristdemokraterna fortfarande tvekar men ändå är på väg att överge sina neutralitetspolitiska ståndpunkter. Bland annat har båda partiernas ungdomsförbund uttalat sig för ett Natomedlemskap. I Finland är tongångarna i Natofrågan mer negativa, men mot bakgrund av de problem som den finska försvarspolitikerna i dagsläget omgärdas av kan detta komma att ändras.

Av opinionen i Natoländerna Norge och Island att döma verkar det inte finnas några utsikter för EU-medlemskap inom överskådlig tid, och med tanke på EU:s ekonomiska och försvarspolitiska problem lär det motståndet bestå. Men då EU:s handlingsutrymme i försvarsfrågor är begränsat, både i Östersjöområdet och i övriga Europa, behöver EU inte utgöra något hinder i skapandet av en säkerhetsgemenskap i Östersjöområdet.

I de baltiska staterna kommer inrikespolitiska frågor som energisäkerhet och de ryskspråkiga

minoriteterna att bli avgörande för om säkerhetskomplexet i Östersjöområdet ska kunna utvecklas till en säkerhetsgemenskap. Relationen till Ryssland är således central, och utvecklingen mot en säkerhetsgemenskap är också avhängig en grundläggande kursändring i rysk politik, vilket kan bli ytterst svårt att få till stånd.

Slutligen måste även betydelsen av de tunga aktörerna i väst understrykas – främst USA men även Storbritannien. Om USA fortsätter på inslagen väg med upprepade militärövningar i Östersjöområdet av typen *Sabre Strike* och *Baltic Host* kommer området i framtiden att genomsyras av amerikansk militär närvaro, om än i mindre skala. Med tanke på NB8-ländernas begränsade försvarsstyrka innebär detta dock en nödvändig förskjutning av områdets militära maktbalans. Om amerikansk trupp aldrig skulle öva eller befinna sig i Östersjöområdet skulle detta vara en säkerhetspolitisk katastrof för hela Östersjöområdet eftersom maktbalansen i regionen i så fall skulle bli mycket snedvriden.

Vad gäller andra centrala aktörer har Storbritannien tagit initiativ till formandet av *Northern Group*, som innefattar NB8-gruppen, Storbritannien och ibland även Polen, Tyskland och Nederländerna. Grupperingen har en uppenbar försvarspotential.



Det bör ses som avgörande för hela området att Storbritannien fortsätter att intressera sig för säkerhetsituationen i Östersjön.

För att sammanfatta verkar det rimligt att definiera NB8-länderna som ett säkerhetskomplex, både i deras inbördes relationer och tillsammans med övriga länder kring Östersjön. NB8-komplexet har tveklöst kapacitet att omvandlas till en säkerhetsgemenskap i ordets rätta bemärkelse, men det förutsätter ett starkt politiskt ledarskap från några av de inblandade länderna – inte minst ett framtida Natomedlemskap för Sveriges och Finlands vidkommande.

Det är dock svårare att förutsäga huruvida hela säkerhetskomplexet kring Östersjön kommer att omvandlas till en säkerhetsgemenskap. En sådan gemenskap skulle kräva att Ryssland integreras med Västeuropa. Bland mycket annat vore Ryssland i så fall tvunget att i grunden ompröva sin utrikespolitiska hållning gentemot de baltiska staterna och därigenom skapa helt nya baltisk–ryska relationer, vilket i dagsläget verkar vara lättare sagt än gjort.

# **SAMARBETE MELLAN BALTIKUM, NORDEN OCH USA**

**Ett medel för demokratisk  
förändring**

*Kadri Liik & Riina Kaljurand*

Kadri Liik är Senior Policy Fellow vid European Council of Foreign Relations i London. Riina Kaljurand är utredare vid International Centre for Defense Studies i Tallinn.

Tjugo år efter Sovjetunionens sammanbrott sticker den nordisk-baltiska regionen ut som en av Europas framgångssagor. Många såg de baltiska staterna som möjliga oroshärdar i början av 1990-talet, men alla tre har blivit stabila demokratier med fast förankring i väst och den liberala marknadsstaten. Hela Baltikum har dragit fördel av att gränserna öppnades och den medföljande fria rörligheten för människor, varor och kapital. I efterdyningarna av finanskrisen 2008–2009 var det i det här hörnet av Europa som man fattade kloka och ibland radikala beslut i rättan tid. Beslut som därefter har resulterat i kraftig ekonomisk tillväxt utan tilltagande statsskuld som följd.

Samtidigt ökar försvarssamarbetet i regionen. Stoltenberg rapporten ger inte bara löften om att ta det nordiska samarbetet till nya nivåer och att de baltiska staterna ska inkorporeras i detta samarbete. Rapporten drar också upp riktlinjer för hur nya bilaterala och trilaterala band kan knytas och hoppas därmed inspirera utomstående aktörer till att betrakta området som en eftersträvningsvärd modell för hur regionalt samarbete kan gå till.

I och med att de nordisk-baltiska länderna (nedan hänvisade till som NB8) redan i dag samarbetar för att driva igenom reformer i länder som går i demokratisk riktning eller som siktar på att

bli EU- eller Natomedlemmar, så har man vid det här laget bred erfarenhet av att ”exportera” sitt framgångsrecept. Eftersom alla skulle kunna dra nytta av att samarbeta kring stödet till övergångs-demokratier syftar den här artikeln till att få upp just den frågan på den nordisk-baltisk-amerikanska dagordningen.

Vad bör vi då fokusera på? De senaste två decennierna har demokratifrämjande åtgärder både idealiserats och demoniserats. Östeuropas framgångsrika övergång och de så kallade ”färg-revolutionerna” i Georgien och Ukraina har tolkats som bevis på att demokratisering är en naturlig process. Händelser som den insomnade orangea revolutionen i Ukraina, kriget i Georgien och inte minst det svåra läget i Irak och Afghanistan har emellertid fått västvärlden att tveka. Ingen vill ingripa för mycket och många länder ställer sig tveksamma till att sponsra regimskiften. Än mindre vill någon vara den som håller i yxan.

Men i samma ögonblick som orden ”demokrati” och ”frihet” verkade ha blivit otidsenliga begrepp i den västliga politiska retoriken kom den arabiska våren, och med den kom även demokratisk förändring och där tillhörande policydilemman åter att stå högst upp på dagordningen. Trots att det även i framtiden kommer att debatteras

huruvida det är legitimt och klokt att sponsra demokratisk förändring säger fakta att ett stort antal despoter har blivit avsatta och att länderna i Arabvärlden kan dra nytta av att få råd när nya och mer demokratiska institutioner ska byggas.

Den här rapporten har främst de post-sovjetiska demokratierna och dess likar på Balkan i åtanke. Dessa länder är nu en del av Europa och strävar efter att upprätta fungerande relationer med organisationer i väst. Ambitionsnivån skiljer sig åt länderna emellan och kan gälla allt ifrån en pragmatisk ekonomisk relation med Europa till fullt medlemskap i både EU och Nato. I någon mån behöver dock alla baltstater modernisera sina institutioner och införa ett betydande antal bestämmelser och rutiner föreskrivna av EU och/eller Nato. I detta kan de nordiska och baltiska ländernas samlade erfarenhet utgöra ett mycket värdefullt stöd.

Mottagarländernas reformvilja kan dock variera och är bland annat beroende av det politiska ledarskapets karaktär samt huruvida det finns realistiska utsikter för ett fullständigt medlemskap i EU och/eller Nato och huruvida dessa eventuella utsikter sporrar mottagarländerna till att driva igenom reformer.

Sådana omständigheter förklarar varför de nordisk-baltiska ländernas utåtriktade verksam-

het har skiftat fokus från Georgien och Ukraina till Balkan. Frågan är dock hur klokt det är att "överge" ett mottagarland där reformviljan, trots svårigheter, av någon anledning ändå finns kvar. De länder som inte blir sporrade av möjliga medlemskap och inte heller attraheras av demokratiska ideal kan ju fortfarande vara förändringsbenägna om det medför handel med Europa.

I Nordafrika är det ännu oklart hur de framväxande politiska systemen eller ländernas internationella ambitioner kommer att se ut. Faktum är att hela regionen fortfarande präglas av turbulens, med våld som rasar i Syrien och Libyen. Och för NB8-gruppen är det antagligen svårare att få grepp om Arabvärlden än de post-sovjetiska länderna eller länderna på Balkan. Men när situationen väl har lugnat ner sig kan de baltiska ländernas praktiska erfarenhet av reformarbete och de nordiska ländernas erfarenhet i rollen som vägledare komma att bli användbara även utanför Europa.

Slår man ihop de baltiska och nordiska ländernas breda erfarenhet av utåtriktad verksamhet är den svårslagen. Även om de baltiska staterna lägger allt högre summor på bistånd har de begränsade ekonomiska resurser. Deras egna erfarenheter av reformarbete har dock skänkt dem unika insikter på området och innebär att de står rustade med

välgrundade uppfattningar i en rad frågor. Denna kunskap spänner från grundläggande politiska frågor: fördelar och nackdelar med olika konstitutionella lösningar, praktiska spörsmål om lagstiftning, (dvs. hur man implementerar program som Natos handlingsplan för medlemmar, hur inhemska lag bäst harmoniseras med EU:s regelverk) till praktisk diplomati, hur frågor kan drivas internationellt, hur arbetet med olika EU-institutioner under anslutningsperioden kan bestämmas och hur opinionen på hemmaplan ska hanteras.

De nordiska länderna å andra sidan har det bättre ställt ekonomiskt och har dessutom en lång tradition av att vara biståndsgivare i vitt skilda delar av världen. De baltiska och nordiska länderna är likartade i sin syn på världen. De ser främjandet av demokrati och god samhällsstyrning i deras eget och EU:s närområde som en viktig *strategisk* fråga, inte som en välgörenhetsgest. Även om entusiasmen för den utåtriktade verksamheten och de önskade åtgärderna kan variera hos mottagarländerna – vilket bland annat beror på det politiska ledarskapet – står de nordiska och baltiska länderna i regel enade i att saker behöver förändras.

Det nordisk-baltiska området består av små stater där inget enskilt land kan överskugga ett annat, vilket får dem att framstå som små satelliter. Sam-

arbete är en nödvändighet inte bara vid fördelning av resurser utan även när man vill uppmärksamma och få internationellt gehör för de frågor och initiativ som anses viktiga inom NB8-gruppen.

Egalitära kulturer och mindre byråkrati förenklar saker och ting. Beslutsprocesser tenderar att gå mycket snabbare i det nordisk-baltiska området än i andra betydligt större europeiska länder där den byråkratiska apparaten är mer omfattande. Inom och mellan NB8-länderna finns det dessutom redan goda personliga relationer mellan beslutsfattare och tjänstemän. Man känner sina kollegor och presumtvt besvärliga frågor kan ofta lösas med några telefonsamtal.

Gemensamt har de nordisk-baltiska länderna lång erfarenhet av mottagarländerna i fråga. Från nordiskt håll har man till exempel varit engagerad på Balkan sedan ett drygt årtionde tillbaka. Många politiker och tjänstemän har egna minnen av Balkans historia och personliga erfarenheter från regionen. I de nordiska länderna kan man träffa på riksdagsledamöter och tjänstemän som en gång var invandrare från Balkan och som nu arbetar för att deras nya hemland ska kunna hjälpa det gamla hemlandet.

De baltiska staterna har komparativa fördelar i den post-sovjetiska delen av världen eftersom



man känner till sovjetsystemets egenheter och vad övergången till ett annat system innebär. I detta är Baltikum ett levande bevis på att ett post-sovjetiskt kaos kan omvandlas till en fungerade demokrati, förutsatt att den politiska viljan finns. Sådana erfarenheter inger förtroende i mottagarländerna. Även om de senaste tjugo åren har inneburit ett viktigt generationsskifte finns det fortfarande många i Baltikum som är rysktalande och som därtill sedan perestrojkaåren har personliga relationer med politiker i länder som Georgien, Ukraina och Moldavien.

Jämfört med de nordiska kollegorna kan baltiska diplomater också ha enklare för att anpassa sig till den post-sovjetiska affärskulturen. Man ska inte heller avfärda de möjligheter som ”särskilda relationer” mellan enskilda länder kan ge. De goda relationer och förtroende som Estland verkar åtnjuta i Georgien är ett exempel på detta.

Av de åtta nordiska och baltiska länderna står Sverige och Finland utanför Nato, medan Norge och Island står utanför EU. Endast Estland och Finland tillhör eurozonen. Icke-överlappande medlemskap som dessa kan ibland komplicera det regionala samarbetet i Östersjöregionen, men vad gäller utåtriktad verksamhet kan det faktiskt vara en tillgång.

Några av mottagarländerna är tydligt skeptiska gentemot Nato men skulle gärna närma sig EU. Andra har inte visat något intresse för EU utan har i stället ett medlemskap i Nato som främsta mål. Ytterligare andra önskar förbättra sin förvaltning och knyta band till väst utan att (ännu) träda in i västliga organisationer som medlemmar. Bland de nordisk-baltiska länderna finns lämpliga partners eller förebilder för alla mottagarländer.

2007 genomförde Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) en studie tillsammans med den estniska tankesmedjan International Centre for Defense Studies (ICDS) där man undersökte hur det nordisk-baltiska stödet till säkerhetsreformer i ett tredje land kan förbättras. Några av de rekommendationer som framfördes skulle kunna anpassas så att de blir användbara för samtliga utåtriktade verksamheter. Förslagen innehöll bland annat:

- 1) Att det borde hållas en samfällid nordisk-baltisk konferens om den utåtriktade verksamheten. Politiskt skulle konferensen kunna syfta till att fastställa strategiska prioriteringar och en framtidsagenda. Den skulle också kunna utgöra en mötesplats där tjänstemän och sakkunniga inom den utåtriktade verksamheten kan utbyta erfarenhe-

ter och bidra till bildandet av en ”utåtriktad gemenskap”.

- 2) Att det bildas en nordisk-baltisk kommitté för gemensam utåtriktad verksamhet. Syftet med denna skulle bli att skapa ett forum för informationsutbyte för att därigenom kunna undvika dubbelarbete och informera varandra om vilka komparativa för- och nackdelar som de olika NB8-länderna besitter.
- 3) Vidare borde man upprätta en databas där samtliga länder listar expertis och andra tillgångar som står den utåtriktade verksamheten till förfogande.
- 4) De nordiska och baltiska staterna borde också komma med gemensamma förslag på hur EU:s och Natos utåtriktade verksamhet bättre skulle kunna samordnas.
- 5) Man borde upprätta gemensamma nordisk-baltiska arbetsgrupper för att undersöka hur olika utåtriktade verksamheter skulle kunna utvärderas i regioner där man tidigare bedrivit sådan gemensam verksamhet.
- 6) Till sist skulle man kunna inrätta gemensamt drivna utbildningscentra för tjänstemän, militärer eller framtida politiker i mottagarländerna. Sådana insatser genomförs redan

av den baltiska försvarshögskolan i Tartu, Estland, och det estniska utbildningscentret Eastern Partnership Training Centre i Tallinn, men deras program är möjligen i behov av understöd. av Behovet kompletterande kurser, skräddarsydda studieresor och andra aktiviteter, såväl på regelbunden basis som ad hoc, bör också utvärderas.

Det finns uppenbara politiska incitament till att bjuda in USA att delta i de nordisk-baltiska ländernas utåtriktade verksamhet. För tjugo år sedan var USA utomordentligt intresserat av den nordisk-baltiska regionen. Säkerhetssituationen i de baltiska staterna behövde lösas och de nordiska länderna hade bred expertis. Just den frågan har svalnat med tiden, men att inleda ett samarbete med USA:s stöd skulle upprätthålla regionens redan goda relationer med Washington.

USA är världens enda supermakt, men en överbelastad sådan. Inte bara ekonomiskt och militärt utan även vad gäller tillsyn och expertkunskap. Genom att samarbeta med nordisk-baltiska expertnätverk kan USA få regelbunden och fast tillgång till omfattande sakkunskap om mottagarländerna som man annars skulle vara utan.

Även om EU ofta uppvisar den oroande tendensen att hellre skapa papperstigrar än realpolitik och

betraktar internationell uppmärksamhet mer som ett självändamål än en önskvärd sidoeffekt av politiska framgångar, så tenderar de nordisk-baltiska länderna fortfarande att vara resultatinriktade. Trots att deras resurser är knappa delar de den amerikanska ”allting går”-andan, vilken borde utgöra en utmärkt grund för samarbete med Washington.

Engagemang från amerikanskt håll skulle även bidra till att stärka mottagarländernas anseende hos organisationer som Nato, Osse och även EU. Det skulle dessutom kunna innebära att NB8 framstår som mer trovärdiga i mottagarländernas ögon. Här måste man dock iaktta försiktighet så att mottagarländerna inte missuppfattar den amerikanska inblandningen som ett bindande politiskt åtagande att stödja en viss politik eller lobba för medlemskap i organisationer som Nato.

Den tiden kan emellertid komma då frågan om övergångsdemokratiers medlemskap i Nato och EU återkommer med jämna mellanrum på den internationella dagordningen, även för länderna i den post-sovjetiska delen av världen. Då frågan kommer att bli svår att hantera kommer ett amerikanskt engagemang av både diplomatisk och intellektuell karaktär att bli oundgängligt.

Att understödja demokratiutveckling i post-sovjetiska länder och samtidigt upprätthålla en

fungerande relation med Ryssland ses ofta som en motsägelse. Men så behöver inte vara fallet.

Under de perioder då Ryssland har sökt samförstånd med västvärlden (t.ex. sent 1990-tal och tidigt 2000-tal) har man också försökt etablera fungerande relationer med sina demokratiutforskande vänner och ibland även försökt lära sig av dem. Men i perioder då Ryssland ensidigt har trott sig kunna diktera relationen till väst genom att positionera sig som västvärldens geopolitiska motståndare (dvs. 2004–2008), är det de västvänliga, post-sovjetiska grannländerna som först känt av den ryska vreden.

En annan viktig insikt är att Rysslands antagonism bottnar i rädsla. Efter färgrevolutionerna bävade Moskva för en möjlig dominoeffekt. I syfte att säkra den styrande regimens ställning på hemmaplan blev man angelägen om att baktala länder som genomgick demokratiska förändringar och därigenom även grusa relationerna med dessa länder.

Efter det senast genomförda presidentvalet står Ryssland vid ett vägskäl, och det är svårt att förutse vilken ton man kommer att slå an gentemot väst. Vilken kurs Moskva än slår in på bör väst inte förlita sig på Rysslands goda vilja i arbetet med övergångsdemokratierna. Västvärlden bör

istället se arbetet med övergångsdemokratierna som ett strategiskt självändamål. Att vara omgivet av demokratiska länder kommer på lång sikt att geskjuts åt demokratiska förmågor även i Ryssland. Dessutom kommer ett Ryssland som respekterar (om än inte följer) demokratiska spelregler alltid att vara en bättre samarbetspartner för väst än ett arrogant och auktoritärt Ryssland som skräckslaget fredar sin ”zon av privilegierade intressen”.

Oavsett hur de ideologiska strömningarna ser ut i dag kommer demokratiskt reformarbete att bli en del av den politiska dagordningen för ett stort, och antagligen ökande, antal länder under de kommande åren. Det ligger i västs strategiska intresse att den utvecklingen fortgår och blir lyckosam, var den än äger rum. Även om det är etablissemang och folket i de berörda länderna som kommer att spela den avgörande rollen i reformarbetet bör utomstående hjälpa till i den mån det är möjligt. Därför skulle ett samarbete kring den utåtriktade verksamheten mellan de nordisk-baltiska länderna och USA kunna bli verkningsfullt.

Tillsammans kan Baltikumns erfarenhet av reformarbete under senare år och den skandinaviska ”affärskulturen” kopplat med USA:s politiska muskler skapa en formidabel trio.







**Sverige är inte längre** neutralt eller politiskt alliansfritt. I händelse av en militär incident i vårt när-område har vi genom "solidaritetsförklaringen" från 2009 lovat att ge hjälp till våra grannländer och ta emot stöd från dem.

Detta förutsätter ett nära samarbete med Nato då de flesta länder kring Östersjön är medlemmar i denna allians. I den här skriften analyseras förutsättningarna för hur det försvarspolitiska samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna kan förstärkas.

**Edward Lucas** skriver om hur länderna gemensamt kan ansvara för olika militära uppgifter, exempelvis flygövervakning av Östersjöområdet. **Mike Win-nerstig** visar hur en "säkerhetsgemenskap" skulle kunna växa fram länderna emellan. **Kadri Liik** och **Riina Kaljurand** skriver om positiva erfarenheter av tidigare samarbeten och om hur dessa kan tjäna som förebild för andra länder som just nu demokratiseras.