

# Baltisk säkerhet – ett uppdrag för många

av Bo Hugemark

---

TITEL:

Strategic Challenges in the Baltic Region.  
Russia, Deterrence and Reassurance

FÖRFATTARE:

Ann-Sofie Dahl (red)

FÖRLAG:

Georgetown University Press, Washington, DC, 2028

---



SOM TORDE HA undgått de flesta svenskar fyller de baltiska staterna 100 år i år. De flesta tycks heller inte vara så bekymrade över deras framtid, belägna med en gräns till en revanschistisk stormakt som visar alltmer hotfulla åtbörder.

På många håll tycks förhärskas den inställning som uttrycktes av statsministern, liberalen Nils Edén 1919:

Särskilt för Sverige ligger en fara i att engagera sig med dessa baltiska provinser. Jag tror att de har mycket små utsikter att få oberoendet erkänt, men även om det skulle gå på den bogen tror jag icke att det kommer att ha bestånd. De komma i krig med ett återupprättat Ryssland. Vi skulle komma i krig om vi vore med i denna sak.

Den bedömningen gör dock inte dagens svenska statsmakter som lagt neutralitets-tron bakom sig och förklarar sig beredda att komma till grannarnas undsättning

Regeringen står bakom den av Försvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. 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. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.

Solidaritetsförklaringen har dock fått beklämmande dåligt genomslag i svensk opinion. De flesta svenskar känner inte till den, och många talar om vår neutralitet.

Sällan hör man politiker förklara högt och tydligt att vår säkerhet är oupplösligt förbunden med våra grannländers. Försvarsdebatten förs i gamla termer om hot mot Sverige, inte om vår roll i ett säkerhetssystem för Östersjöområdet. Och ÖB säger att ”Sannolikheten för ett väpnat angrepp mot Sverige är alltjämt låg”. Vad han menar med alltjämt kan man fundera över, men det tolkas nog i regel inte som *till idag* utan mera som *under överskådlig tid*.

Alltmedan de baltiska staterna upplever sig redan utsatta för en krigsföring med icke-militära medel och Nato redan har snubbeltrådsstyrkor på plats.

Ett viktigt bidrag till en realistisk debatt om säkerheten i Östersjöområdet med fokus på de baltiska staternas situation utkom tidigare detta år i form av en antologi redigerad

av Ann-Sofie Dahl, docent i internationella relationer och non-resident senior fellow vid the Atlantic Council (US). Hon har samlat ett antal eminenta skribenter från nationer som är viktiga aktörer i det strategiska spelet runt Östersjön.

Det är en bok som väcker optimism men samtidigt manar till vaksamhet. Optimism genom att den visar att väst insett att de baltiska staterna förtjänar att försvaras liksom kan och ska försvaras. Vaksamhet mot de tendenser som börjar framträda rörande splittring i Västerlandets enighet.

I den svenska debatten framförs ofta, särskilt från Natomotståndare, att det inte finns något militärt hot mot Baltikum; länderna är skyddade av sitt Natomedlemskap. Och Ryssland har hur som helst inga offensiva ambitioner. Det är en syn som inte delas av skribenterna i denna bok. Gudrun Persson, docent vid slaviska institutionen vid Stockholms universitet och verksam vid FOI, samt ledamot av denna akademi, pekar på långsiktigheten i Rysslands politik, på intressesfärstänkandet och på uttalanden om att korrigerera historiska misstag, använda av Putin som motiv för vinterkriget och annekteringen av Krim. Också talats i den teoretiska debatten om behovet att ”kontrollera kaos” och förhindra ”color revolutions”, utmålade som medel för västs angrepp.

Christopher Coker, professor i internationella relationer vid the London School of Economics, tar också upp de historiska misstagen och hävdar att den nytsaristiska regimens samhällskontrakt med medborgarna är att återställa en känsla för det nationella ödet, landets historiska roll. Ryssland och väst har helt oförenliga tolkningar av säkerhet. Han citerar *Economist*'s Edward Lucas som 2008 skrev att den ryska politiken gick ut på att ”harm us, frustrate us and weaken us”

Innebär detta att de baltiska staterna står inför hot om omedelbar invasion? Andres

Kasekamp, professor i baltisk politik vid universitetet i Tartu, nu verksam vid universitetet i Toronto, säger att den militära logiken svarar nej, så länge den ryska operationen i Donbass är oavslutad, och interventionen i Syrien pågår. Den mest tydliga kandidaten för aggression i nästa steg anser han snarare vara Moldavien/Transnistrien. Men i en situation med ökad inre oro och ekonomiska problem i Ryssland skulle det vara naturligt att vända intresset från inre svårigheter till yttre fiender. En ”Narva grab” skulle ställa väst och Nato i ett dilemma. Ska deras medborgare dö för Narva? Ryssland har deklarerat sin beredskap att använda kärnvapen för att de-eskalera en konflikt, något som Gudrun Persson ägnar ett avsnitt i sitt kapitel.

En operation mot de baltiska staterna som inte besvaras av Nato enligt artikel 5 skulle innebära slutet för alliansen och ett stort steg framåt för den ryska synen på säkerhet, samtidigt som ett historiskt misstag rättades till. Andres Kasekamp påpekar att Putin visat sig mycket mindre rädd för att ta risker än västliga ledare.

Insikten om detta har sent omsider fått Nato att reagera. Efter Georgien inleddes ”contingency planning” för Baltikum, och aggressionen mot Ukraina blev startskottet för konkreta åtgärder. Jamie Shea, tidigare biträdande generalsekreterare i Nato för nya säkerhetsutmaningar, ger en utförlig beskrivning av hur man gått från prat till handling (”Less Conversation, More Action”). Den mest påtagliga handlingen är grupperingen av bataljonsstridsgrupper i ett rotationssystem i de baltiska staterna och Polen, från (norrifrån) Storbritannien, Kanada, Tyskland och USA. Shea går också igenom en mängd återstående problem att lösa, att öka resurserna för att kunna förstärka närvaron i Baltikum, cyberförsvaret, att kunna möta A2/AD (an-

tiaccess/area-denial) och inte minst att möta hybridkrigföring.

Christopher Coker tolkar ett uttalande av USA:s tidigare ordförande i Joint Chiefs of Staff, Martin Dempsey, sålunda: ”Hybrid is coming to a theater of war near you, the most likely being Moldova or the Baltic region.”

Hybridkrigföring har blivit det gängse begreppet i väst för den integrerade användningen av militära och icke-militära medel som är huvudspåret i det ryska tänkandet om nutida militära konflikter. Ja, inte bara tänkandet; Gudrun Persson finner delar av detta i 2010 års militära doktrin, men ser hur den nu har blivit alltmer detaljerad och genomarbetad – och tillämpad praktiskt.

Ryssarna använder inte begreppet hybrid utan talar om en ny generation av krigföring eller icke-linearitet. Det är en ironi i att de tillskriver väst användning av sådana metoder i den arabiska våren och i Ukraina, medan de själva använt dem i större skala och utsträckning i Ukraina-kriget, från subversiva metoder till infiltration av stridskrafter till stora militärmanövrer som signalerat beredskap att invadera om det blev nödvändigt. Jamie Shea betecknar Ukraina-aggressionen som ett skolexempel på en framgångsrik hybridoperation.

Christopher Coker pekar på att asymmetrin i insatserna gynnar angriparen. Försvaren får ta ansvaret för upptrappning av konflikten. Det är en viktig iakttagelse. Jag brukar använda uttrycket att angriparen tillskansat sig våldsmonopolet. Vi kan se exempel på detta från Krim, när de ukrainska trupperna inte motsatte sig de gröna männens inträngande och i västs rädsla att ge vapen till Ukrainas självförvar.

Problemet med att möta hybridkrigföring är att mycket av den ligger under tröskeln för vad som tydligt kan sägas vara ett angrepp som utlöser gemensam aktion enligt artikel 5 i Natostadgan.

De baltiska staterna är medvetna om riskerna för hybridkrigföring. Men Andres Kasekamp framhåller att Baltikums utgångsläge är bättre. Putin betraktar i själva verket Ukraina som en del av Ryssland och en demokratisk utveckling där som ett hot mot hans egen regim. De baltiska staternas status är en helt annan, och deras utveckling innebär inte samma inrikespolitiska hot mot Ryssland. Kasekamp tonar också ner farhågorna för att Ryssland skulle kunna uppmuntra separatism hos de ryskspråkiga minoriteterna. Även om många ryssbalter är positiva till annektonen av Krim vill de själva inte hellre tillhöra Ryssland. Men han citerar också analyser som hävdar att Ryssland kunde skapa oro genom att skicka in provokatörer och att dessa inte behöver aktivt stöd av hela den ryskspråkiga befolkningen. ”Their indifference would suffice.”

Även om Kasekamp har rätt i att Baltikum inte är Ukraina så finns det en sak som varnar mot alltför sangviniska bedömningar: hybridkriget pågår redan i form av propaganda, desinformation, cyberattacker, ekonomiska påtryckningar och ekonomiskt undergrävande liksom energiavbrott. Och oavsett rysk rädsla för demokratisk smitta eller ej, så är den geopolitiska synen på Baltikum ett fullgott motiv för revanschism.

Mikkel Vedby Rasmussen, professor i statsvetenskap vid Köpenhamns universitet, anser att fokus på hybridkrigföring äventyrar satsningen på en trovärdig konventionell förmåga. Att bekämpa de små gröna männen i Baltikum är inget stort problem för länder med erfarenhet av decennier av counter-insurgency i Afghanistan och Irak.

En kommentar till detta är att hybridkrigföringen inte bara är insats av irreguljära förband utan också alla de åtgärder som långsiktigt bryter ner nationens motståndskraft och självförtroende. Christopher Coker ställer frågan på sin spets: Hur enkelt kan

det vara att nå enighet inom alliansen om att artikel 5 ska tillämpas efter månader och år av rysk salamataktik?

Mikkel Vedby Rasmussens poäng är att gerillakrig i Baltikum bara kan lyckas om Ryssland skickar in reguljär trupp. Behovet av en trovärdig konventionell avskräckning är alla författarna ense om. De ovannämnda bataljonsstridsgrupperna är tillsammans med återupprustade nationella styrkor en början på detta. Men Coker påpekar att snubbeltrådsfilosofin från det kalla kriget inte gäller nu. Den förutsatte att det fanns styrkor till hands för att i tid förstärka de främre förbanden.

Ett hinder för en trovärdig avskräckning idag är det märkliga faktum att Nato står fast vid sitt löfte i the Nato-Russian Founding Act från 1997, ”the 3 Nos”, inga större styrkor, ingen omfattande infrastruktur och inga kärnvapen i de nya östeuropeiska alliansmedlemmarna, detta trots att Ryssland sedan dess helt demolerat det tidigare europeiska säkerhetssystemet och inlett en expansiv politik. Justyna Gotkowska, samordnare för projektet ”Security and Defence in Northern Europe” vid Centre for Eastern Studies, Warszawa, pekar på att Polen velat upphäva restriktionen men att det fallit på tyskt motstånd. Rotationssystemet med de fyra bataljonsstridsgrupperna är en kompromiss och allt hänger nu på förberedelser för snabba förstärkningar, ett område där Polen är drivande.

Mikkel Vedby Rasmussen tar också upp detta och lanserar två idéer för att stärka avskräckningen. Den ena kallar han ”Cavalry to the rescue”, den innebär bland annat att kompensera det ryska försteget i styrketillväxt i Baltikum med en variant av det kalla krigets AirLand Battle, flyg- och missilangrepp utanför stridsområdet, i Kaliningradområdet och annorstädes. Han tror att Ryssland helst vill undvika en spridning av konflikten och

därför initialt skulle försöka hålla den under den militära horisonten genom hybridkrigföring. Detta skulle Nato kunna möta – och helst avvålla från, genom den andra idéen ”Poisoned lake”. Han kallar detta att vända på det hot om A2/AD antiaccess/area-denial som idag utmanar Nato vad gäller förstärkningsmöjligheterna till Baltikum. Hans tanke är att Östersjön och förbindelserna dit är av vital betydelse för Ryssland. En blockad med sjö- och flygstridskrafter skulle dramatiskt öka kostnaderna för en aggression och skada den ryska ekonomin mycket mer än sanktionerna efter annekteringen av Krim.

Ett stort moln hänger över de strategiska resonemangen om Baltikums säkerhet: kommer Nato att bli enigt om att fatta beslut i enlighet med artikel 5. Osäkerheten därom hänger samman med ovannämnda alltmer komplicerade konfliktsituationer, hybridkrig, överraskningsanfall, kärnvapenhot etcetera, men också, som Christopher Coker påpekar, med att en del medlemmar är mindre upptagna med baltiska problem än med migration i Medelhavsområdet eller Mellersta Östern och islamistisk fundamentalism. Det sistnämnda är förstås konsekvensen av utvidgningen av en allians som heter North Atlantic Treaty. En nation som från början var skeptisk till utvidgningen var Norge, som befarade en utspädning av Natos grundläggande syfte. Håkon Lunde Saxi, Senior Fellow vid Institutt for Forsvarsstudier, Forsvarets Høgskole, Oslo, beskriver i sitt kapitel hur intresset för Baltikum mycket långsamt utvecklats från norsk sida, även sedan nordiskt försvarssamarbete börjat växa fram. Omslagspunkten var som i så många andra sammanhang Ukrainakriget. Norge insåg då att två traditionella norska intressen hängde samman med Baltikums säkerhet: att bevara okränkbarheten av internationell rätt och att upprätthålla artikel 5 som ett skydd för de små alliansmedlemmarna.

Norge har därefter kommit att medverka påtagligt till sjöss och till lands i åtgärder för att stärka avskräckningen i Baltikum. Men samtidigt är landet angeläget att Nato också blickar nordvärt och behåller den starka knytningen till det nordatlantiska området. Det är förstås viktigt att även ha detta perspektiv: Norden är ett strategiskt sammanhängande område.

En nyckelnation i Nato är Tyskland. Om länder kan ha dåligt samvete, bör Tyskland ha det gentemot Baltikum. Inte bara på grund av Molotov-Ribbentroppakten utan också med det sinistra samspelet mellan Putin och Schröder som resulterade i Nordstream och västeuropeiskt energiberoende av Ryssland. Lägg därtill att det var Tyskland som stoppade Georgiens och Ukrainas intagning i Membership Action Plan (MAP) vid Bukarestkonferensen 2008 och därmed krattade manegen för två ryska angreppskrig.

Som ovan nämnts hänger Tyskland fortfarande fast vid de tre nejen från 1997. I kapitlet ”Germany: The Silent Baltic State” analyserar Claudia Major, verksam vid Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin och hennes tidigare medarbetare i projektet ”Security and Defence in Northern Europe”, Alicia von Voss, de motsägelsefulla dragen i den tyska politiken, ett arv från Ostpolitik, en mix av deterrence och détente. Å ena sidan aktivt deltagande i rotationssystemet och i Natos snabbinsatsstyrkor och många andra bidrag till det kollektiva försvaret, å andra sidan motståndet mot permanent stationering som skulle eskalera spänningen, betoningen av dialog med Ryssland och ett antal förslag som väcker farhågor om att Tyskland inte tar hotet mot andra medlemmar riktigt på allvar.

Författarna avslutar sin insiktsfulla analys sålunda: ”Overall, regional security will benefit from a clearer perspective on what role Germany should play, what other countries

in the region could contribute to regional security, and how the transatlantic relations factor in.”

Sistnämnda är givetvis till syvende og sidst den helt vitala frågan. I bokens inledande kapitel ”Still the Indispensable Power”, går Robert Lieber, professor i statskunskap vid Georgetown University, igenom USA:s engagemang för Europa från det kalla krigets slut till våra dagar. Det har växlat under åren, olika administrationer har skiftat fokus, Europa har känt varierande behov av det amerikanska stödet. Men Nato har bestått påfrestningarna. Jag erinrar mig ett yttrande av den amerikanske diplomaten John Ausland på en konferens i Oslo 1996: The reason why we are in Europe is that we don’t trust your ability to mind your own business.” Det kom att besannas under Jugoslavien-krigen.

Kommer Trump att inse Europas och Amerikas ömsesidiga beroende eller kommer hans misstro mot multilaterala organisationer att innebära slutet på den transatlantiska gemenskapen och därmed slutet på den baltiska säkerheten? Robert Lieber vill inte tro det senare och pekar på att det konkreta stödet till europeisk och baltisk säkerhet snarast ökat under Trumps administration. Även Jamie Shea framhåller att USA:s handlingar är mer positiva än Trumps ord: medlen för amerikansk närvaro i Östeuropa har ökat med 1,4 miljarder dollar. Men Robert Lieber vill låta osvuret vara bäst; Trumps retoriska utspel kan leda till fortsatt europeisk splittning och till att Putin frestas till flera vågspel.

Till frågetecknen om Natos enighet och beslutsförmåga adderas det faktum att Östersjöns två största strandägare inte tillhör alliansen. Betydelsen av Sverige och Finland för Baltikums säkerhet betonas i alla bokens kapitel. Andres Kasekamp skriver: ”From a Baltic point of view, the best thing that could possibly happen to alleviate their security dilemma would be Finland and Sweden joi-

ning NATO and the creation of a genuine security community in the Baltic Sea region.”

Christopher Coker konstaterar att de baltiska staterna inte kan försvaras utan tillgång till svenskt luftrum men att Sverige tyvärr inte är medlem av Nato och sannolikt inte blir det inom överskådlig tid. Men tillgång till luftrummet är knappast ett problem, alliansen lär inte befara att vi skulle hindra detta. Problemet är i stället att Ryssland med förebyggande angrepp på Sverige skulle kunna utvidga sin ”A2/AD Bubble”. Ett kärnområde i detta sammanhang är som väl känt Gotland, där gångna årens obegripliga nedrustning nu förbytt i en upprustning. Historien om Gotlands försvar från andra världskrigets slut beskrivs av Johan Raeder, försvarsrådgivare vid Sveriges ambassad i Washington DC, i kapitlet ”The Strategic Role of Gotland”. Han analyserar också betydelsen för väst att använda ön för basering av egna resurser. Gotlands strategiska betydelse för försvaret av Baltikum kommer att bestå för överskådlig tid, men Raeder anser att försvaret av ön sannolikt kommer att underlättas om Natos försvar i de baltiska staterna förstärks; Ryssland måste avväga insatsen för att besätta Gotland mot krav på andra håll – en variant av marginaldoktrinen.

Raeder nämner inledningsvis Krimkriget och de erfarenheter däriifrån som kan påverka det ryska tänkandet. Det leder naturligt till tankar på en annan strategisk ögrupp, Åland. Hotet mot denna är en av många aspekter som nämns i kapitlet ”Finland and NATO’s Renewed Focus on Collective Defense” av Karoliina Honkanen, rådgivare i Finlands försvarsministerium. Det är en outhärlig läsning om man vill sätta sig in i finländska förhållanden och finländsk debatt. Och det bör man göra idag, när det svensk-finska försvarssamarbetet ökar alltmer och om man anser att ländernas ställningstagande till Natomedlemskap bör ske i samverkan.

Ett medlemskap är inte att vänta i en nära framtid trots en ökande insikt om Finlands betydelse för den baltiska säkerheten, trots att samarbetet med Nato alltmer ökar i omfattning, trots att landet har en officiell Natooption och trots att försvarsministern uttalat att utvecklandet av den nationella försvarsförmågan endast säkras i aktivt försvarssamarbete.

Karoliina Honkanen hissar en varningsflagga: Natos dörr kanske inte är eller blir lika öppen som tidigare. Det krävs bara en tveksam medlem för att hindra eller fördröja en ny medlem. Och, som hävdats i flera skrifter, skulle Nato inte vilja ta in nya medlemmar i en eskalerande kris.

Ann-Sofie Dahl tar i sitt kapitel upp ovan nämnda problem och hänvisar till förre estniska presidenten Toomas Hendrik Ilves varning att en del Natostater kunde se utvidgning i Östersjöområdet som en provokation mot Ryssland. Sammanhanget med ökande splittring i Nato som ovan berörs är påtagligt.

Provokationsrådslan påverkar också Sveriges ställningstagande. Natomotståndarnas huvudargument är att medlemskap skulle öka spänningen och att omvänt alliansfriheten bidrar till stabilitet i Norden.

Så stabilt är det nu inte. Dahl pekar på olika ryska väpnade aktioner i närområdet och sätter dem i samband med ryska varningar att svenskt Natomedlemskap skulle anses som ett hot som Ryssland måste eliminera. Hon ser detta som tecken på att Moskva ser de två alliansfria länderna som områdets svaga länk.

De svenska statsmakterna är dock medvetna om Sveriges och Finlands betydelse för stabiliteten i Östersjöområdet. Ett tecken på detta är deras deltagande i Enhanced Opportunities Partnership program som lanserades efter Natomötet i Wales 2014. Närmandet till alliansen fortgår alltmer men Dahl anser inte att medlemskap ryck-

er närmare, samarbetet går i stället ut på att undvika ett sådant steg. Ett tecken på detta är att slutsatserna i Krister Bringéus utredning *Säkerhet i ny tid* 2016, att svenskt medlemskap skulle främja säkerheten i hela Östersjöområdet, helt negligerades av inrikespolitiska skäl.

Ett sätt att runda Natofrågan är de bilaterala avtalen med länder runt Östersjön, med Storbritannien och framför allt med USA. Samt det mest långtgående, med Finland, ett avtal som uttryckligen ska täcka krigssituationer.

Ann-Sofie Dahl pekar på osäkerheten med sådana avtal i ett läge då Amerikas president tycks vara inställd på vänskap med Putin. Å andra sidan försäkrade den amerikanske försvarsministern James Mattis sin svenske kollega Peter Hultqvist om amerikansk hjälp till "en allierad". Men ett medlemskap är givetvis en starkare garanti.

Ovanstående referat och kommentarer täcker bara en bråkdel av innehållet denna välmatade bok som ger väsentliga fakta, klargör sammanhangen och presenterar argumenten hos de olika aktörerna. Den är givetvis inte "opartisk", den tar klar ställning för de länder vid Rysslands gräns som tidigare fått lida för den fria världens eftergivenhet för

de totalitära staterna och nu hotas på nytt. Men resonemangen är öppna och nyanserade, och därigenom klär de av myter som lanseras av Putin-regimen och dess medlöpare om inringningen av Ryssland som den stora krigsriskan. Snarare visar den på Rysslands framgångsrika tillskansande av våldsmonopolet för politisk framgång. En utveckling som hoppeligen håller på att brytas.

Kanske boken också kan bidra till en mer saklig svensk säkerhetspolitisk debatt, som inte förs med enkla slagord. Och till en försvarsdebatt som inte förs i föråldrade termer om hot mot enbart Sverige utan om hur vi solidariskt ska stärka säkerheten i vår del av världen.

Till sist en reflektion till bokens beskrivningar av de skiften i den västliga säkerhetspolitiken som skedde så sent som 2014. Redan under 1990-talet skönjdes revanschistiska tendenser i Ryssland. Den ryska geopolitiska synen har gamla anor. Hur kunde det ta två decennier efter imperiets fall innan västlandet insåg att det kunde uppstå lägen då krafter som ville upprätta det på nytt fick makten?

Recensenten är överste, säkerhetspolitisk analytiker och ledamot av KKrVA.