

# Hur påverkar Sveriges och Finlands medlemskap Nato i High North?<sup>12</sup>



av Anna Wieslander

## Resumé

With Finland and Sweden as new members of NATO, the High North comes more into focus for the Alliance. Traditionally, the High North has been primarily handled by a handful of allies, themselves High North states, such as Canada, Norway, Denmark and the U.S., as illustrated by the Norwegian slogan “We are NATO in the North!”. NATO as an organization has been little involved due to a delicate balancing act needed to allow smaller allies in Russia’s vicinity some sovereign space of maneuver, as well as to reduce the risk of an escalation spiral between super powers. In the new Strategic Concept from 2022, the High North is only mentioned once, in a traditional way where it is referred to as a “strategic challenge” due to “[Russia’s] capability to disrupt Allied reinforcements and freedom of navigation across the North Atlantic.” At the same time, Secretary Jens Stoltenberg has been clear that “NATO must increase its presence in the Arctic” (August 28, 2022). The reasons behind this shift is not only Russia’s military build-up and assertive behavior, but also China’s claim to be a near-Arctic state as it increases its investments and presence in the region, as well as the deepened partnership between Moscow and Beijing, which manifests itself not least in the High North. Hence, global power competition is entering the High North, right on NATO’s door step. With Sweden’s and Finland’s new memberships, NATO’s geopolitical position in the High North will be strengthened, which leads to both challenges and opportunities for Sweden in the Alliance. In this thought paper, I first describe how NATO’s presence in the High North is developing. Thereafter, I discuss which interests and questions that lay the foundation for Sweden in NATO as an Arctic state, as well as the value of continuing the established defence cooperation with Finland and the other Nordic allies.

MED SVERIGE OCH Finland som nya medlemmar i Nato kommer Arktis mer i fokus för alliansen. Traditionellt har Arktis, eller ”High North” som termen är i Nato, primärt hanterats av en handfull allierade, själva arktiska stater som Norge, Danmark, Island, Kanada och USA. Nato som organisation har inte varit engagerat, i syfte att skapa handlingsutrymme för de mindre staterna geografiskt nära Ryssland samt att undvika

risk för oönskad eskalering mellan Ryssland och USA. Därtill har avsaknaden av militära hot i High North efter det kalla kriget naturligen minimerat Nato:s roll. Samtidigt som Sverige och Finland blir nya medlemmar av alliansen, håller emellertid denna dynamik på att förändras. Med hänvisning till Rysslands militära upprustning i regionen liksom Kinas ambitioner att öka sina investeringar och sin närvaro där, har Nato:s

generalsekreterare Jens Stoltenberg aviserat att ”Nato måste öka sin närvaro i Arktis” (*Welt am Sonntag* 22-08-28). Ordföranden i Nato:s militära kommitté, amiral Bauer, påpekade i oktober 2023 att Nato inte kunde vara naivt avseende vissa aktörers intentioner i området och att organisationen måste vara förberedd på det oväntade. (Arctic Circle Assembly, 23-10-21).

Med sina medlemskap förstärker Sverige och Finland Nato:s geopolitiska position i High North, vilket innebär såväl utmaningar som möjligheter för Sverige i alliansen. I detta tankepapper beskriver jag hur Nato:s närvaro i High North för närvarande utvecklas, och resonerar därefter kring vilka intressen och frågor som kan ligga till grund för Sveriges inriktning i Nato som arktisk stat. Vidare berörs värdet av att bygga vidare på etablerat försvarssamarbete med Finland och övriga nordiska allierade.

Tankepappret är del av ett UD-finansierat projekt om hur Sveriges och Finlands medlemskap påverkar Nato i High North. Ingångsvärden och bakgrundsmaterial till tankepappret har inhämtats genom expertutlåtanden från en internationell workshop i Stockholm den 7 december 2023, arrangerad av Atlantic Council Northern Europe Office i samarbete med UD, samt bakgrundssamtal som jag fört i Nato-högkvarteret och på George C. Marshall Center i Tyskland, förutom angivet primär- och sekundärmaterial.

## Nato och High North

I Nato:s nya ”Strategiska koncept” från 2022, dvs Nato:s styrdokument för det kommande årtiondet, omnämns High North endast en gång, och då som en ”strategisk utmaning” med hänvisning till Rysslands förmåga att störa de allierades truppförstärkningar och navigeringsfrihet i Nordatlanten. Givet dokumentets omfattning kan det tolkas som ett

begränsat intresse för regionen, men samtidigt är det första gången som High North över huvud taget berörs i ett strategiskt koncept, vilket indikerar en ökad betydelse. Ett skifte i denna riktning kunde skönjas i Nato redan för några år sedan, initierat av allierade i regionen som ville fästa andra allierades uppmärksamhet på den säkerhetspolitiska utvecklingen i High North, med fokus på Rysslands militära modernisering och påstridiga uppträdande, men också Kinas ökade närvaro.

Även Kanada, som inte omfattas av Nato-överbefälhavarens ansvarsområde (därför en distinktion mellan Arktis och High North, som syftar till europeiska Arktis), är aktiv i detta sammanhang. Traditionellt har Kanada motsatt sig en roll för Nato i High North och menar att det är en nationell angelägenhet. Danmark har varit försiktig med att stödja Natoaktiviteter i regionen för att inte störa dialogen med Ryssland, medan Norge har velat se en mer framträdande roll för alliansen och arbetat med USA för att få in arktiska aspekter i nordatlantiska perspektiv.<sup>3</sup>

Nyligen gick den danska underrättelse-tjänsten ut med en bedömning att säkerhetsläget i High North förväntades bli mindre stabilt på grund av ökad militär aktivitet, samt möjligheten att Ryssland och Kina stärker sitt samarbete i regionen.<sup>4</sup> Samtidigt som grunden för High North som en lågspänningsmiljö kvarstår i avsaknaden av omedelbara dispyter och konflikter över territorium eller resurser, har osäkerheten och brist på tillit ökat.

Rysslands anfälls krig mot Ukraina och det kraftigt försämrade säkerhetsläget i Europa har accentuerat denna trend av säkerhetspolitisk omstöpning i High North, i vilken klimatförändringarna också spelar en framträdande roll. ”Vi har alltid sagt att vi har

låga spänningar i High North. Tyvärr är det inte längre sant, åtminstone inte på samma sätt”, konstaterade Jens Stoltenberg vid ett möte med nordiska rådet i Oslo i november 2023. Det var första gången detta uttrycktes på ett tydligt sätt av Nato:s främsta företrädare. Nato har ökat sin närvaro för att visa att High North ”inte är en plats där Nato kan hotas eller bli tvingad att göra saker i strid med dess intressen”, fortsatte han.<sup>5</sup>

## Avskräckning och försvar

Nato är en försvarsallians, vilket gör att dess intresse för High North främst är kopplat till möjligheter och risker vad gäller att försvara sina allierade. Följande utvecklingsskendend är av särskild vikt i detta hänseende.

Utgångspunkten är att Nato sedan 2022 bedömer att Ryssland utgör det mest betydande och direkta hotet mot de allierades säkerhet och mot freden och stabiliteten i det euro-atlantiska området,<sup>6</sup> som High North tillhör. På senare år har Rysslands militära förmåga ökat i Arktis genom modernisering och nybyggnation av militära anläggningar, en förbättrad ledningsstruktur samt tillförsel av moderna vapensystem och långgräckviddig teknologi. Även om Rysslands anfälls- och mot Ukraina har lett till att den ryska arméns närvaro i High North kraftigt minskat, bedöms marin- och flygstridskrafterna i princip vara på intakt nivå. Den ryska aktivitetsnivån i regionen bedöms ligga på ungefär samma nivå som före kriget, med omfattande patrullering av marin- och flygstridskrafter, militär övningsverksamhet, ubåtsaktivitet i Nordatlanten och rutinmässigt nyttjande av telekrigföring såsom Gps-störning gentemot allierade.

Den ”försvarsbubbla” som Ryssland har byggt upp det senaste årtiondet genom sitt bastionförsvar för att skydda basområdet på Kolahalvön samt Nordostpassagen, har

direkt betydelse för försvaret av Natos territorium i norr, liksom för skyddet av förnödenhets- och truppförstärkningskedjor samt undervattensinfrastruktur i Nordatlanten, vilka riskerar att störas av ubåtar och fartyg som Ryssland har stationerade i regionen. Även Rysslands strategiska kärnvapenförmåga som till övervägande del förvaras där och projiceras genom ubåtar har direkt betydelse för Nato:s försvarsöverväganden.

På samma sätt som Gotland riskerar att i ett tidigt skede dras in i en konflikt om Ryssland skulle sträva att utöka försvarsbubblan från Kaliningrad för att säkra operationsfrihet, riskerar de allierades norra territorier att utsättas för motsvarande ryska försök att utöka försvarsbubblan från Kolahalvön. Ryssland har vid en konflikt även intresse av att säkra utflödet till Nordatlanten och att försvåra för de allierade att operera där, med de ryska ubåtarna som en nyckelresurs.

Kinas ökade aktiviteter i High North har främst skett inom ekonomi och forskning, även om viss militär samövning med Ryssland också har skett, dock inte på någon avancerad nivå.

Kinesiska satsningar på ”dual use”-resurser som satelliter, sensorer och isbrytare i kombination med höga ambitioner att vara närvarande i regionen ger Nato anledning till att följa utvecklingen noggrant, men militärt har detta inte föranlett någon planering.

Utifrån Nato:s samlade bedömning formas målbilden för alliansen i High North: att dels avskräcka i första hand Ryssland, dels försvara sina allierade. Det är detta som generalsekreteraren syftar på när han betonar att High North ”inte är en plats där Nato kan hotas eller bli tvingad att göra saker i strid med dess intressen”. Det är också därför som Stoltenberg betonar vikten av ökad närvaro. Den som är närvarande har makt och inflytande. Att vara frånvarande då andra globala aktörer ökar sin närvaro

i High North kan tolkas av andra som att Nato har bristande ambitioner, vilket kan försvaga Natos möjlighet att skydda de allierade i enlighet med artikel 5.

## Militära uppgifter och förmågor

Nato:s militära planering och aktiviteter i High North kan i stora drag kategoriseras i termer av närvaro, övervakning och spaning samt förmåga till strid.

Natos ökade närvaro i High North har till skillnad från den östra flanken inte skett genom permanent truppnärvaro, utan genom ökad patrullering och övningsverksamhet, som den omfattande militära övningen Trident Juncture 2018 och Norge-ledda Cold Response 2022 och 2024.<sup>7</sup> Övningarna syftar till att både öka stridsförmågan och sända starka signaler om Natos engagemang för regionen och dess säkerhet. Nato har även förstärkt sin ledningsstruktur i området genom etablerandet av Joint Forces Command (JFC) Norfolk i Virginia, USA.

Övervakning och spaning är ett annat centralt område för Nato i High North, där ytterligare satsningar behöver göras. High North omfattar enorma områden, väldigt få människor och ringa bebyggelse. Aktiviteter kan vara mycket svåra att detektera på grund av mörker och is. Nato har få gemensamma övervakningsresurser, kärnan utgörs av AWACS-plan, vilket innebär att enskilda allierades investeringar är avgörande för den samlade förmågan, såsom Norges och Storbritanniens P-8-spaningsflyg som också används för ubåtsjakt. I sammanhanget kan noteras att även Tyskland har köpt P-8. Förutom satsningar på hårdvara kan själva utbytet av data och information mellan allierade intensifieras och bidra till att stärka den gemensamma lägesbilden.

Nato arbetar även med att stärka förmågan att kunna strida i High North under de hårda klimatförhållanden som råder. Här finns en rad utmaningar: att soldaterna och deras utrustning klarar kyla, snö och mörker, samt att infrastruktur, kommunikation och logistikflöden fungerar och kan underhållas. I det bredare perspektivet utvecklas de operativa planerna för High North och dithörande förmågeutveckling i samband med att de regionala försvarsplaner som Nato antog vid toppmötet i Vilnius 2023 nu sjesätts konkret.

## Ökad samsyn och förståelse

På den politiska sidan har Nato stärkt sitt fokus på utvecklingen i High North genom att skapa möjligheter för allierade att lära sig mer om förhållanden i regionen och hur den säkerhetspolitiska dynamiken formas i den kontexten. Det har skett genom exempelvis expertbriefings till Nato-ambassadörerna samt genom att man förlagt ett möte i kretsen av säkerhetspolitiska chefer till Island, även om utvecklingen i High North inte har varit en egen agendapunkt på något utrikesministermöte – än så länge, kan tilläggas.

Med militära resurser uppboundna i kriget i Ukraina förlitar sig Ryssland i allt högre grad på hybridoperationer samt hot om nyttjande av kärnvapen ("nuclear posturing") en slags psykologisk krigföring. Vikten av att kunna möta Rysslands pågående hybridkrigföring även i High North betonas i Nato. På senare tid har en rad sabotage visat på betydelsen av och sårbarheten i det omfattande system av undervattensinfrastruktur i Nordatlanten och Östersjön vilket står för energi- och dataflöden av stor vikt för alliansen. Detta har föranlett Nato att inrätta en enhet i högkvarteret som särskilt bevakar denna fråga, liksom en sambandscentral i Storbritannien dit även privata aktörer kan

rapportera incidenter. High North vägs även in i Natos relativt nya och växande arbete med klimatsäkerhet, då klimatförändringarna drabbar Arktis särskilt hårt och på många sätt förändrar förutsättningarna för säkerhet och militära insatser.

## Utmaningar för Nato i High North

När Nato nu vänder sin strategiska blick mot High North, uppdragas en rad utmaningar. USA, vars resurser alltid väger mycket tungt i alliansen, inte minst i High North, har förvisso uppdaterade strategier för Arktis men saknar många av de resurser som krävs för deras implementering. Ökad närvaro hämmas av att USA endast har en fungerande isbrytare, att jämföra med Rysslands 40-tal. USA lider också av brister i kommunikationsutrustning, infrastruktur och förmåga till strid i kallt klimat.<sup>8</sup> Trots ett ökat amerikanskt fokus på High North är det inte prioriterat på ett övergripande plan, vilket märks i budget och ansvarsfördelning inom den amerikanska administrationen, där Arktis inte behandlas som egen region. Överlag är investeringar i resurser för att säkerställa Natos förmåga att möta sitt artikel 5-åtagande i High North mycket kostsamma och det återstår att se om den politiska viljan finns att matcha dessa.

På den politiska sidan finns, trots ett påbörjat arbete, fortfarande en begränsad medvetenhet i den breda kretsen av allierade om säkerhetsläget i High North och den komplexitet som omgärdar säkerhet och försvar i regionen

Politiskt krävs även en balansgång kring styrningen av de arktiska frågorna i Nato. Samtidigt som de arktiska allierade eftersträvar ett ökat engagemang av övriga, vill de bibehålla viss nationellt handlingsutrymme

för att själva kunna navigera i ett komplext omvärldsläge.

Nato:s avskräckning bör vara bestämd, trovärdig och balanserad. Den ska signalera engagemang, enighet och försvarsvilja, utan att framstå som aggressiv.

Kommunikationskanaler till Ryssland måste hållas öppna för att undvika missförstånd och oönskad eskalering.<sup>9</sup> Stormakter som Storbritannien och Frankrike, och till viss del även Tyskland, har betydande politiska och militära resurser att bidra med men är samtidigt inte arktiska stater vilket kan innebära utmaningar. Å andra sidan är det inte uppskattat med regionala grupperingar inom Nato som riskerar att stänga ute andra allierade. Det strider mot den grundläggande andan i alliansen och dess 360-gradersansats i synen på hot och säkerhet.

## Sveriges inriktning – några ingångsvärden

Med Sverige och Finland i Nato förskjuts den geopolitiska tyngdpunkten norrut i alliansen, och Norden får en tydligare och mer sammanhängande kontur. Eftersom samtliga nordiska allierade även är arktiska stater utgör den nordiska kretsen det naturliga navet för Sverige i dessa frågor.

Inom Nato finns acceptans att de nordiska länderna leder frågor kopplade till High North, samtidigt som det är viktigt att de ska vara inkluderande, inte bara gentemot andra arktiska stater som Kanada och USA, utan även bredare. I princip ska det vara möjligt för alla allierade att övervaka och kunna framföra synpunkter på Nato:s engagemang i High North. Informella regionala grupperingar kan föra utvecklingen framåt, men dörren gentemot andra måste hållas öppen.

De nordiska länderna har länge samarbetat kring arktiska frågor inte minst i

Arktiska Rådet.<sup>10</sup> Målbilden att bibehålla High North som ett lågspänningsområde präglad av stabilitet kvarstår och formar en gemensam nordisk grundsyn. Liknade skrivningar återfinns i amerikanska och kanadensiska Arktisstrategier. Även Ryssland bedöms i grunden dela målbilden då en sådan miljö tjänar dess ekonomiska intressen, vilka är omfattande på grund av naturresurserna i regionen.

Samtidigt är det utmanande att behålla den låga spänningsnivån, då Ryssland uppträder oförutsägbart och i växande grad konfronterande. Rysslands ökade samarbete med Kina är också ett osäkerhetsmoment. ”Kan vi fortfarande säga att vi har låga spänningar utan att låta naiva?” som en nordisk diplomat uttryckte det.

Svenska initiativ kring Nato i High North skulle kunna innefatta:

- Förslag att Nato, i syfte att skapa en starkare strategisk överblick av High North i linje med svenska och nordiska intressen, genomför en samlad utvärdering av hotbilden med hjälp av internationella staben, internationella militära staben och kommittéstrukturen, på liknande sätt som gjordes av Östersjösäkerheten under 2015.<sup>11</sup> En sådan ansats bör vara bred och inkludera avseende såväl politiska som militära aspekter, liksom hybriddimensionen. Processen skulle medföra att samtliga allierade involveras och ges möjlighet att ställa sig bakom analysen. Det ligger i linje med ambitionen att stärka Natos strategiska konsultationer. En sådan analys skulle kunna omfattas av det Nordatlantiska rådet, exempelvis på utrikesministernivå. Den kan sedan regelbundet ses över och uppdateras.
- Att Sverige under en sådan process kan bygga vidare på att erbjuda föreläsningar och briefings av experter på High North, så som tidigare framgångsrikt har gjorts med Ryssland, vilket för övrigt är en fortsatt eftertraktad kompetens i alliansen. Detta kan med fördel göras inte enbart i Natos högkvarter och staber, utan även i utbildningar för tjänstemän från allierade länder som genomförs vid Nato-skolan i Oberammergau, George C. Marshall Center i Garmisch-Partenkirchen och Nato-högskolan i Rom. Sverige bör även fortsätta med att bjuda in företrädare från allierade länder till studiebesök i Sverige för att öka medvetenheten i frågor som rör High North.
- Att på det militära området fortsätta med den höga ambitionsnivån att erbjuda avancerade övnings- och utbildningsmöjligheter i arktisk miljö i nära samarbete med de nordiska allierade. Den brittiskleda JEF-styrkan och det bilaterala försvarssamarbetet med USA utgör ramverk för kvalificerad fördjupning i detta hänseende. Övningar och utbildning är centralt för att öka samverkansförmågan och beredskapen samt för att stärka kapaciteten hos allierade att strida i kalla väderförhållanden.
- Att Sverige och de nordiska allierade bör utveckla beredskapen och förmågan att operera i High North utan att vara alltför beroende av USA i ett första skede. Initiativ där de nordiska länderna ”poolar” resurser, som den gemensamma nordiska stridsflygstyrkan och den svensk-finska stridsgruppen, bör därför vidareutvecklas inom ramen för Natos nya regionala planer och förmågeprocess.
- Att öka utbytet och fördjupa samarbetet mellan allierade vad gäller övervakning, underrättelse och spaning i High North bör vara ett prioriterat område kopplat till förmågeutveckling i enlighet med Natos förmågeprocess.



- Att då ledningsstrukturen för High North inte är fullt utvecklad bör Sverige vara fortsatt aktivt i samklang med de nordiska allierade. Den svenska inriktningen att stödja JCF Norfolk med personal och militära resurser är angelägen så att frågan om vilket kommando som Finland och Sverige ska tillhöra kan få en långsiktig lösning.

Författaren är chef för Atlantic Councils nordeuropakontor, generalsekreterare i Allmänna Försvarsföreningen och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. Texten är ursprungligen skriven för Atlantic Council som tillstyrkt återgivande i KKrVAHT.
2. Artikeln ingår som en del i *Projekt SV-A-R, Sverige i EU och Nato – Avskräckning och Resiliens*, Kungl Krigsvetenskapsakademien 2023–2025.
3. Danoy, Jim och Maddox, Marisol: "Set NATO's Sights on the High North", *Atlantic Council*, 2020, s 77 fn.
4. Quinn, Eilis: "Denmark promises increased focus on Arctic as it takes over NORDEF chair", *The Barents Observer*, 2023-12-29.
5. "No Longer Low Tension in the High North, Says NATO Secretary General", *High North News*, 2023-11-01.
6. *NATO Strategic Concept 2022*.
7. Dock hade USA permanent roterande trupp in i Norge under åren 2017–2020 och nyligen har UK etablerat Camp Viking i norra Norge som en bas för brittiska operationer i Arktis.
8. Kehrt, Sonner: "US Military Can't Sustain Arctic Operations, 'Let Alone Dominate,' Experts Say", *The War Horse*, 2024-01-18.
9. Friis, Karsten; Wilson Rowe, Elana; Sfraga, Mike och Sverdrup, Ulf (red): *Navigating Breakup: Security realities of freezing politics and thawing landscapes in the Arctic. Input Report for the Arctic Security Roundtable at the Munich Security Conference 2023*, NUPI och Wilson Center, 2023, s 59, 62-63.
10. Till sin konstruktion arbetar inte Arktiska Rådet med militär säkerhet.
11. Wieslander, Anna: "NATO must engage in the Arctic", *Defense One*, 2019-09-16.