



Brännpunkt Baltikum

Robert Dalsjö

FOI-R--4278--SE

JUNI 2016



Robert Dalsjö

Brännpunkt Baltikum

Bild/Cover: Bild från incidenten mellan USS Donald Cook och rysk Su-24 (US Navy foto)

Titel	Brännpunkt Baltikum
Title	Defending the Baltics
Rapportnr/Report no	FOI-R--4278--SE
Månad/Month	Juni/ June
Utgivningsår/Year	2016
Antal sidor/Pages	45
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Efter Rysslands angrepp på Ukraina framstår inte längre ett storkrig i Europa som en omöjlighet. Natos östliga medlemmar är oroliga och särskilt de baltiska staterna ses som Natos svagaste punkt - små, sårbara, framskjutna och svagt försvarade.

Frågan om hur de baltiska staterna kan försvaras har snabbt stigit till toppen av den internationella agendan, med en smärre flodvåg av artiklar, utspel och rapporter på senare tid. I Sverige har hittills uppmärksamheten på frågan varit måttlig, trots att många internationella tankesmedjor menar att en konflikt om Baltikum nästan säkert skulle dra in Sverige. Dessutom har det nu bekräftats officiellt att närområdets säkerhet är en drivkraft bakom att Sverige ökar sina försvarsanslag, förstärker på Gotland och fördjupar samarbetet med Nato och USA.

Det baltiska försvarsproblemet fångar också i miniformat många av de militära utmaningar västvärlden har att hantera när man nu återigen står mot en nära jämbördig och konventionellt organiserad motståndare, inklusive strid med kombinerade vapen, s.k. ”hybridkrigföring”, fenomenet *anti-access/area-denial*, det glesa slagfältets särskilda dynamik, och kärnvapnens återkomst.

Denna studie fokuserar på problemet att försvara de baltiska staterna mot ett militärt angrepp. Utgångspunkt tas dels i den livliga internationella debatten i frågan, dels i den strategiska instabilitet som föreligger, samt i dynamiken runt Natos omställning till den nygamla uppgiften kollektivt självförsvar. De centrala svenska intressen som skulle stå på spel vid en konflikt i Baltikum berörs kortfattat, varpå det militära kärnproblemet i dess huvuddrag redovisas, liksom ett antal faktorer som komplicerar den militära ekvationen. Slutligen görs några reflektioner kring det meningsfulla för små stater med mäktiga och hotfulla grannar att alls hålla sig med ett militärt försvar och att göra motstånd.

Nyckelord: Säkerhet, försvar, militär, strategisk instabilitet, anti-access/area-denial, hybrid, kärnvapen, Baltikum, Estland, Lettland, Litauen, Ryssland; Nato, USA och Europa

Summary

This study deals with the problem of defending the Baltic states against an armed attack, a problem which has risen to the top of the “hard” European security agenda lately. In a manner, it could be said that the challenge of defending and reinforcing the Baltics contains most of the elements facing Nato members as part of their surprised adaptation to the realities of an article 5-world.

The point of departure used here is the politico-military context of the problem at hand: the lively international debate on the matter, as well as the current state of strategic instability, and the dynamics associated with Nato’s transformation back to the task of collective defence. The strong Swedish national interests which would be at stake in any conflict over the Baltics are then briefly delineated, and some possible implications suggested. The main points of the core military defence problem are thereafter presented, well as a set of factors emanating from Russia’s increased military capabilities, which complicates the military equation. This includes the phenomenon known as “hybrid warfare”, the increased prominence of nuclear weapons, and anti-access/area-denial capabilities which might diminish the prospects for reinforcing and supporting the Baltics in a hot situation.

Finally, some reflections are made on the utility of self-defence capabilities and of active resistance for small states with big and violent neighbours.

Keywords: Security, defence, military, anti-access/area-denial, hybrid, nuclear weapons, Baltics, Estonia, Latvia, Lithuania, Russia, Nato, USA and Europe.

Innehållsförteckning

Förord	6
1 Introduktion	7
2 Den politisk-strategiska kontexten	8
2.1 Den internationella debatten	9
2.2 Strategisk instabilitet	12
2.3 Mot en ny säkerhetsordning	15
2.4 Frågor inför toppmötet i Warszawa	19
3 Svenska intressen i sammanhanget	24
3.1 Svenska intressen 90-tal och 00-tal	24
3.2 Svenska intressen 10-tal	26
4 Det baltiska försvarsproblemet.	28
4.1 Ökad rysk militär förmåga	30
4.1.1 Teknik och logistik	34
4.1.2 Anti-Access/Area Denial	36
5 Är försvar alls meningsfullt?	39
6 Slutord	45

Förord

Denna studie har tagits fram vid FOI:s avdelning för försvarsanalys. FOI bedriver främst teknisk och naturvetenskaplig forskning, men inom avdelningen för försvarsanalys arbetas också med samhällsvetenskapliga frågeställningar och med operationsanalys av militära och civila problem. De nära och goda kontaktmöjligheterna mellan forskare inom olika områden är ofta ömsesidigt berikande och leder till produkter med större skärpa och djup, som fallet är i denna rapport.

Studien om förutsättningarna för det baltiska försvarsproblemet har betingats av omvärldsutvecklingen, som på kort tid satt denna fråga i fokus. Det internationella politiska och militära intresset för försvarsfrågorna i Östersjöregionen har likaså snabbt ökat, vilket resulterat i en ström av rapporter i ämnet från internationella tankesmedjor och institut. Det har hittills inte funnits någon studie av frågan från ett svenskt perspektiv publicerad, vilken har varit en brist. Det är vår förhoppning att studiens värdefulla resonemang och slutsatser om förutsättningarna för försvaret av Baltikum kan leda till en mer informerad debatt i Sverige, samt bidra till fortsatta analyser och studier.

Framtagandet av studien har dragit nytta av forsknings- och analysmiljön vid FOI, med bland annat specialister på Ryssland, Nordeuropeisk säkerhet, samt sensor- och missilteknik. Ett flertal analytiker, för många att räkna upp här, har verksamt bidragit till studieprocessen. En ytterligare kvalitetshöjning har nåtts genom att Johan Tunberger, tidigare bland annat överingenjör vid FOI, granskat studien. Ett stort tack till alla som på olika sätt bidragit.

Stockholm i juni 2016

Niklas Granholm

Forskningsledare

1 Introduktion

Efter Rysslands angrepp på Ukraina har Natos möjligheter att försvara de östliga medlemmarna – särskilt de baltiska staterna - mot ett väpnat angrepp snabbt seglat upp som en av de hetaste frågorna inom hård euroatlantisk säkerhet.¹ Denna rapport är tänkt som en introduktion till problemkomplexet för intresserade icke-specialister, men också som en utgångspunkt för fortsatt analysarbete, inklusive med mer konkreta militära frågeställningar.

Först i rapporten presenteras några aspekter av den internationella politisk-strategiska kontexten: den internationella debatten om försvaret av Baltikum, problemet med strategisk instabilitet, vägen mot en ny säkerhetsordning, och frågor inför Natotoppmötet i Warszawa i juli 2016. Därefter ges en bild av de svenska intressen som utvecklingen aktualiserar och berör. Näst sist tecknas kortfattat huvuddragen i det baltiska militära försvarsproblemet, dels i dess rena form, dels av de trender på det militära området som komplicerar saken. Avslutningsvis förs ett resonemang om huruvida det är meningsfullt att alls försöka åstadkomma ett militärt försvar för de baltiska staterna, samt presenteras några frågeställningar för fortsatt arbete.

Eftersom texten vänder sig till en bredare läsekrets har strävan varit att använda ett mer ledigt och direkt språk och att inte i onödan belasta framställningen med inomakademiska krav och konventioner. Inga avkall har dock gjorts på sakframställningen.²

¹ Ett urval texter: SWP-CNA Meeting on Baltic Security, Berlin, Germany October 6, 2014 (executive summary); Pauli Järvenpää, *Zapad 2013: A view from Helsinki* (Washington D.C.: Jamestown, 2014); Julian Lindley-French, "How Do We Defend Baltic Freedom?", *Speaking Truth Unto Power*, Jan. 20, 2015; Edward Lucas, *The Coming Storm: Baltic Sea Security Report* (Washington D.C.: CEPA, 2015); *Frontline Allies: War and change in Central Europe* (N.P.: CEPA, 2015); Liudas Zdanavicius, Matthew Czekaj (ed.), *Russia's Zapad 2013 Military Exercise: Lessons for Baltic Regional Security*, (Washington D.C.: Jamestown, 2015); Eldridge Colby, Jonathan Solomon, "Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe", *Survival* Dec. 2015-Jan. 2016; Jan Osburg, "Unconventional Options for the Defense of the Baltic States: The Swiss Approach", RAND Perspective 2016; David Shlapak, Michael Johnson, *Reinforcing deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics* (Santa Monica, CA: RAND, 2016); Stephan Frühling, Guillaume Lasconjarias, "NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge", *Survival* April-May 2016; Julianne Smith, Jerry Hendrix, *Assured Resolve: Testing Possible Challenges to Baltic Security* (Washington D.C.: Center for New American Security, 2016); och Kalev Stoicescu, Henrik Praks, *Strengthening the Strategic Balance in the Baltic Sea Area*, ICDS Report March 2016.

² Författaren vill framföra sitt tack till kollegor som lämnat kloka kommentarer på tidigare utkast, samt till Nic Marsh på PRIO vars dagliga nyhetsbrev varit en ovärderlig källa. Författaren svarar dock ensam för innehållet, inklusive eventuella felaktigheter. Endast öppna källor har använts.

2 Den politisk-strategiska kontexten

Det ryska angreppet på Ukraina och Kinas tydliga framstötter i Östasien har krossat föreställningen om att mänskligheten skulle ha gått in i ett nytt tillstånd, där krig mellan utvecklade stater inte längre var möjliga. Dessa händelser markerar därmed också sannolikt slutet för den period som har kallats post-kallakrigseran.³ Rysslands krig i Ukraina har dessutom raserat den europeiska säkerhetsordning som skapades vid det kalla krigets slut.⁴ ”Raserat” är rätt ord, snarare än ”skadat” eller ”utmanat”, eftersom ordningen byggde på att de ingående staterna samarbetade, följde det överenskomna regelverket och visade god vilja. Att mindre stater – som Serbien under Milosevic – för en kort tid trotsade ordningen kunde hanteras, men när en tung aktör som Ryssland valt att grovt åsidosätta ordningen så faller den helt enkelt samman. Vi står nu i ruinerna av detta en gång vackra bygge, till vilket så många förhoppningar ännu helt nyligen knöts.⁵

Västvärlden och Nato hade inrättat sig efter att de europeiska säkerhetsfrågorna i allt väsentligt var lösta och att eventuella uppkommande problem skulle lösas inom ramen för det överenskomna regelverket. Krig som konfliktlösningsmetod inom Europa ansåg ha spelat ut sin roll och kunde inte förekomma, ansåg man.⁶ Följaktligen hade man – såväl nationellt som inom Nato – gjort sig av med strukturer och procedurer för maktpolitik, för avskräckning och för försvar på europeisk botten. De europeiska ländernas försvar rustades ner radikalt, liksom den amerikanska militära närvaron i Europa. En blygsam förmåga till krishantering

³ Detta tema utvecklas av den amerikanska kongressens utredningstjänst i Ronald O'Rourke, *A Shift in the International Security Environment: Potential Implications for Defense – Issue for Congress*, CRS, March 30, 2016.

⁴ Främst Parisstadgan, Wiendokumentet och CFE-avtalet, alla tillkomna runt 1990. Här ingick även element av äldre datum, särskilt Helsingforsöverenskommelsen från 1975. Ryssland ”suspenderade tillämpningen” av CFE-avtalet redan 2007, det år då den ryska revisionismen kan sägas ha börjat påverka politiken på allvar. Bland övriga händelser detta år märks bronssoldatskrisen och cyberangreppet på Estland, Putins tal på Wehrkunde, och återupptagandet av fjärrpatruller med det strategiska bombflyget.

⁵ Detta borde inte vara ägnat att förvåna, eftersom en kollektiv säkerhetsordning (som närmast per definition är både inklusiv och kooperativ) är en konstruktion för vackert väder, och därför inte håller för en storm. Kollektiv säkerhet betyder vanligen att de potentiella missdådarna ingår i medlemskretsen och vid överträdelser skall hanteras genom vad som skulle kunna kallas kamratuppfostran. Typexempel är mellankrigstidens NF, eller 70/80/90-talens ESK, nu OSSE. Kollektivt försvar däremot betyder att en grupp stater sluter sig samman för gemensamt försvar mot yttre fiender. Typexemplet är Nato under det kalla kriget.

⁶ Denna ståndpunkt förfäktades emfatiskt så sent som januari 2014, mindre än två månader före kuppen mot Krim, av statsminister Fredrik Reinfeldt i Sälen. Han hade ”... svårt att tänka sig något avgörande militärt hot mot någon av Europas länder.” ”Vi ska inte ha en försvarsmakt inriktad på markinvasion i en tid när hoten är gränslösa och komplexa.” Fredrik Reinfeldt, *Sverige i en globaliserad värld*. Anförande vid Folk och Försvar 140112.

och stabiliseringsoperationer utanför Europa var allt som återstod.⁷ USA utgör dock här ett väsentligt undantag, med i stort sett bibehållen militär kapacitet om man ser det globalt, dock inte i Europa och företrädesvis för lågintensiv krigföring mot motståndare utan avancerade förmågor.

Den ryska annekteringen av Krim, angreppet på Donbas och nedskjutningen av MH-17, som alla inträffade inom sex månader, vekte dessa antaganden över ända. Oron för rysk revanschism, som länge funnits som en minoritetsuppfattning bland alliansens östliga medlemmar, men ofta ignorerats eller avfärdats som hjärnspöken, blev plötsligt dominerande inom Nato. Den tidigare majoritetsuppfattningen, att Ryssland var en strategisk partner - om än en besvärlig sådan - förvandlades till en minoritetsuppfattning. Balterna och polackerna upplever att de nu fått rätt, men anser också att de haft rätt hela tiden.⁸ Samtidigt så framstår Baltikum nu som Natos motsvarighet till vad Gotland är för Sverige – en viktig del i helheten som måste försvaras, men också framskjutet, utsatt, svagt försvarat och svårt att förstärka i ett krisläge.

2.1 Den internationella debatten

Enkelt uttryckt kan man säga att hoten utifrån mot Europa just nu ses som bestående av två delar, ett sydligt hot i form av instabilitet i Mellersta Östern och i Nordafrika som leder till ett kraftigt migrationstryck och terrorism, och ett östligt hot i form av rysk revanschism eller revisionism.⁹ Allt fler tunga bedömare har tvingats inse att Ryssland har utvecklats till en öppet revisionistisk makt, som vill kullkasta *status quo* i Europa och återskapa en rysk stormaktsställning och en rysk intressesfär.¹⁰ Dessutom är man uppenbarligen beredd att använda militärt våld i strid med folkrätten för att få sin vilja fram. Efter Rysslands angrepp på Ukraina

⁷ Många i den svenska försvarsdebatten, som varit fokuserad på "enveckasförsvaret", vet kanske inte att det nära nog är lika illa ställt i resten av Europa. Få länder, knappast ens "stormakterna" Storbritannien, Tyskland och Frankrike, skulle kunna få mer än 1-2 brigader på fötter. Gramer, "It's Time..."; Smith, Hendrix, *Assured Resolve*....

⁸ Benjamin Oreskes, "'Exposed' Baltics seek NATO help to combat Russia threat", *Politico*, Feb. 26, 2016; Tomasz Paszewski, "Can Poland Defend Itself?", *Survival* April-May 2016; Keir Giles, *Russia's 'New' Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power* (London: Chatham House, 2016).

⁹ Det finns också hot i form av eurokrisen, migrationskrisen och terrorism, som utsätter Europa för mycket svåra påfrestningar, men det behandlas här som en annan sak, trots att finns indikationer på att Ryssland avsiktligt förvärrar migrationskrisen. Lizzie Dearden, "Russia and Syria 'weaponising' refugee crisis to destabilize Europe, Nato commander claims" *The Independent*, 3 March, 2016; Smith, Hendrix, *Assured Resolve*.... Finlands utrikesminister Soini har gjort liknande uttalanden.

¹⁰ "We have been on a collision course with Russia for a very long time, and have failed to acknowledge it until Putin forced us to do so in 2014 when Moscow annexed Crimea". Fiona Hill, *Understanding and deterring Russia: U.S. Policies and Strategies*, Testimony to HASC, Feb. 10, 2016 (Washington D.C.: Brookings, 2016); Keir Giles et. al., *The Russia Challenge* (London: Chatham House, 2015); *Is it time for the West to wake up and smell the vodka?* Ares & Athena: 3, February 2016 (Camberley, Surrey: CHACR, 2016).

och annekteringen av Krim har följaktligen territoriellt försvar och enskilt eller kollektivt självförsvar hastigt kommit i fokus igen, både på nationell nivå och i inom ramen för Nato. En rörelse i den riktningen var redan på gång, men den har tydligt accelererat efter annekteringen av Krim.

Dessutom har det blivit uppenbart att konflikten mellan Ryssland och västvärlden inte enbart är maktpolitisk, utan även i ökande grad också en fråga om värderingar eller ideologi, med övertoner av en civilisationernas kamp à la Huntington.¹¹ Putin manar fram bilden av en ”rysk värld” och ett Ryssland som har sunda, traditionella och ortodox kristna värderingar. Detta Ryssland försvarar sig, och den ”ryska världen”, mot ständiga angrepp från en både fientlig och dekadent västvärld, som vill reducera Ryssland till obetydlighet.¹²

En del bedömare ser detta budskap och den nationalistiska krigs- eller belägringsstämning som frammanats främst som ett sätt för Kreml att trumma upp politiskt stöd i ett läge när man inte längre kan leverera ökat välbefinnande till folket.¹³ Andra bedömare menar dock att propagandan avspeglar verkliga rädslor hos Putin och i Kreml, som fruktar både marginalisering av Ryssland och ett ryskt Euromaidan, och ser fiendens ränker överallt.¹⁴ Även andra tolkningar är möjliga, som att Putins världsbild har påverkats av den egna propagandan, eller att han har bestämt sig för en uppfattning och inte tar in motstridig information eftersom ”han vet hur det egentligen är”.¹⁵ Om Putin menar allvar med talet om en grundläggande värde- och systemkonflikt mellan Ryssland och västvärlden, så innebär det att västvärlden utgör ett hot mot Putins Ryssland bara genom att erbjuda en alternativ samhällsmodell, helt oberoende av västvärldens militära styrka och dispositioner.

¹¹ Jmf Samuel Huntington, *The clash of civilisations and the remaking of world order* (London: Touchstone, 1998)

¹² Det faktum att denna syn nu har skrivits in den senaste utgåvan av den ryska nationella säkerhetsstrategin förstärker allvaret i detta. Se *Den ryska nationella säkerhetsstrategin 2015*, FOI Memo 5624, 2016-02-05; Gudrun Persson et. al., *Mobilisering mot ett fientligt Väst: Den ryska nationella säkerhetsstrategin*, Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift 2016:1.

¹³ Tidvis görs detta med tongångar som knappast varit gångbara i Västeuropa sedan 1914, typ *dulce et decorum est pro patria mori*, till ungdomar. Se Gudrun Persson, ”Rysk nationell säkerhet: Från kärnvapen till historieskrivning”. *Officerstidningen* 2016:2. Putins sociala kontrakt med Rysslands folk gick under hans två första perioder som president ut på att folket underkastade sig hans styre och minskad demokrati, men i gengäld fick politisk stabilitet, en fungerande stat och ett växande materiellt välbefinnande. Under den tredje presidentperioden har det som erbjuds ryssarna ändrats till politisk stagnation, en korrupt och repressiv stat, ”traditionella värderingar”, och en allt sämre privatekonomi. Men som kompensation erbjuds de stoltheten av att vara medborgare i stormakten Ryssland, som trotsar västvärlden och genomför djärva militära operationer. Av Putins skyhöga opinionssiffror att döma fungerar detta. Se ”Russia’s wars: A strategy of spectacle”, *The Economist*, March 19, 2016; Gudrun Persson, ”Luftens herre”, *Vårt Försvar* 2016:1.

¹⁴ T. ex den estniska underrättelsetjänstens första öppna årsrapport, *International Security and Estonia 2016* (Tallinn: Teabeamet, 2016).

¹⁵ Anna-Lena Laurén, ”Han skildrar Putins hov från insidan”, *Dagens Nyheter*, 1 april 2016.

Oavsett om propagandan avspeglar verkliga farhågor eller inte, så är de stämningar den frammanat en realitet, liksom det faktum att Putins folkliga stöd och folkets accept för dyrtiderna till stor del är avhängigt av krigsstämningen och av den militära konfrontationen med omvärlden. Likaså att den egna regimen grepp om makten har högsta prioritet och i Kreml ses som oskiljaktigt från Rysslands nationella säkerhet. Därifrån är steget inte långt till tanken att Putin snart kommer att behöva en ny konflikt, sedan Krim blivit vardag, Donbas gått i stå och Syrien växlats ner. Särskilt om det ekonomiska läget försämras ytterligare kan det behövas ett nytt militärt äventyr som distraktion, fruktar många.¹⁶ Andra drar liknande slutsatser, men av andra skäl. Keir Giles menar exempelvis i en färsk rapport att Ryssland i Kosovo, Georgien, Ukraina och Syrien varit framgångsrikt i sin användning av det militära maktinstrumentet, samtidigt som den västliga reaktionen varit mycket återhållen eller övergående. Detta bör enligt honom uppmuntra till nya äventyrligheter.¹⁷ Den amerikanska tankesmedjan *Center for New American Security* (CNAS) betonar i stället Putins förmåga att ta oväntade och djärva steg, och menar att vi ska förvänta oss nya överraskningar och provokationer, särskilt som Nato framstår som militärt svagt och politiskt förkalkat.¹⁸ Oavsett skillnader i nyanser mellan dessa analyser är en gemensam faktor att risken för ryska framstötter mot Nato i Baltikum bör tas på största allvar.

Inom Nato tar flera stater som intill nyligen avskrev ett ryskt militärt hot mot någon av alliansens medlemmar som obefintligt nu saken på ökande allvar.¹⁹ Dock ses inte saken på detta sätt av alla, åtminstone inte i samma utsträckning.²⁰ Av de östliga medlemsländerna är det helt klart att de baltiska staterna är mest sårbara – militärt, men också politiskt och ekonomiskt – och därmed mest utsatta. Estland, Lettland och Litauen buntas ofta av omvärlden ihop som ”balterna”, men de är sinsemellan mycket olika etniskt, socialt och politiskt.²¹ De har trots det också

¹⁶ “...Putin’s regime can only stay in power by launching more adventures abroad”, Stephen Blank, “Putin’s Vision on the Road Away From Damascus”, *Intersection* 22 March 2016; Gatis Kristovskis, “Former Spy Chief : Russia could ‘break’ NATO through the Baltics”, www.defencematters.org, 18 March 2016; “Russia’s wars: A strategy...”.

¹⁷ Keir Giles, *Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow’s Exercise of Power* (London: Chatham House, 2016).

¹⁸ Smith, Hendrix, *Assured Resolve...*

¹⁹ Jfr Steinmeiers tal på Wehrkunde 2016 enligt Josh Rogin, “Europe’s Convinced U.S. Won’t Solve Its Problems”, *BloombergView* Feb. 13, 2016; Mark Landler, Helene Cooper, “U.S. Fortifying Europe’s East to Deter Putin” *New York Times*, Feb. 1, 2016. Se också Giampaolo Di Paola et. al., *Alliance at Risk: Strengthening European Defense in an Age of Turbulence and Competition*, The Atlantic Council, February 2016, och *Nato in a world of disorder: Making the alliance ready for Warsaw*, report of the Advisory Panel on the Nato Summit 2016, GMF/Nato, March 2016.

²⁰ CNAS går längst av de stora tankesmedjorna i att betona Europas och Natos svaghet och splittring. De anser att Natos svaghet inbjuder till angrepp och de liknar Europa vid ett säkerhetsvacuum, som suger åt sig konflikter, liksom ett svart hål suger åt sig materia. Smith, Hendrix, *Assured Resolve...*

²¹ Olikheterna kan jämföras med de inom Norden, om man tänkte sig att Danmark var katolskt. Balterna ogillar att buntas ihop, och är dessutom som nyblivna nationalstater stolta över sin rätt att

mycket gemensamt, främst deras litenhet, tragiska historia och ett geopolitiskt läge på kulturgränsen mellan öst- och västkristenheten som historiskt har gjort dem, med Wilhelm Carlgrens ord, till ”växelmynt” i uppörelser mellan stormakterna. De har heller inte hämtat sig helt efter 1900-talets katastrofer inklusive 50 års sovjetstyre, och efter finanskrisen 2008-2010. I Estland och Lettland finns stora ryska befolkningsgrupper som kan användas som bräckjärn och som förevändning för inblandning av Moskva. Litauen gränsar mot en militariserad rysk exklav med särskilda transiträttigheter. Militärt är de alla tre dvärgar ställda mot en jätte, och med ryggen mot havet.

2.2 Strategisk instabilitet

Trots officiella förhoppningar om Östersjön som ett område som präglas av stabilitet och samarbete så har det sedan de baltiska staternas Natointräde 2004 rått en situation av latent strategisk instabilitet i Östersjöområdet. När nu konfliktperspektivet tornas upp sig är det inte svårt att se hur denna instabilitet skulle kunna bli ett allvarligt problem i händelse av en skarp kris. Man skulle kunna säga att baltstaternas Natomedlemskap löste ett problem – deras strategiska tillhörighet – men samtidigt skapades det också ett nytt. De tre baltiska länderna vore nämligen i händelse av att Ryssland hotade dem militärt i ett mycket allvarligt underläge, om de enbart disponerade sina egna styrkor. Men om de fick substantiella förstärkningar västerifrån, vilket skulle ta uppskattningsvis 1-4 veckor – skulle läget bli väsentligt annorlunda.²² I så fall skulle inte längre ett snabbt ryskt angrepp med tillgängliga styrkor ur fredsgruppering säkert kunna lyckas. Då skulle också Ryssland kunna få uppleva nesan av att se sin framstöt kontrad, och därtill av att ha inte obetydliga Natoförband²³ tätt inpå egen gräns.²⁴

Ryska företrädare har länge talat om att de skulle se även en mycket måttlig Natonärvaro nära sina gränser som ett hot, och har exempelvis anfört den teoretiskt sett korta flygtiden från baser i Estland till S:t Petersburg eller Moskva.²⁵ Sådana känslor av sårbarhet kan verka märkliga när de kommer från världens största land – ett land som både Napoleon och Hitler misslyckades att erövra, och som har världens största kärnvapenarsenal. Därtill också ett land som har starka konventionella stridskrafter, inklusive ett väl utbyggt och modernt luftförsvar. Men vi ska ändå inte utesluta att aversionen mot Nato och oron för den egna

bestämma själva. Detta är något som svenskar – med nästan 500 år av obrutet nationellt självbestämmande – ofta underskattar.

²² Den kortare tiden för lätta förband med hög beredskap, den längre för mekaniserade förband

²³ Formellt är estniska och lettiska förband lika mycket Natoförband som amerikanska förband är det, men det är nog inte riktigt så Kreml skulle se det.

²⁴ Fler verkar nu ha upptäckt detta. Se Pavel Felgenhauer i Euroasia Daily Monitor – Vol 13, Issue 78

²⁵ En flitig kolportör av detta synsätt är Dr Vladimir Kozin, se exempelvis *Russia's Threat Assessment & Security Policy in the Baltic Sea Area*, PPT för ett seminarium vid Finlands Försvarshögskola, 11-12 okt. 2007.

säkerheten åtminstone delvis är djupt kända. Och vi bör betänka att även rädslor som sakligt sett är ogrundade – och kanske till och med framstår som paranoida – kan påverka både tänkande och agerande i farlig riktning, vilket det tidiga 1980-talets ryska rädsla för ett överraskande raketangrepp (RJAN) från Nato visar.²⁶

Kanske allvarligare – åtminstone i detta sammanhang – är dock att ryska företrädare inte verkar reflektera över, eller bry sig om, att Estland är närmast oändligt mer sårbart för rysk aggression, än Ryssland är sårbart för anfall från Estland.²⁷ Det kan ha att göra med det ryska synsättet att stater som inte är stormakter egentligen inte är suveräna, de är bara lekbollar för de stora.²⁸ Inte heller förmår man se att det i hög grad är det egna hotfulla agerandet som får grannarna att bli oroliga, och som får omvärlden att ta deras oro på allvar. Detta gör det ryska agerandet kontraproduktivt, om motivet är att öka Rysslands säkerhet.²⁹

I vilket fall finns det vad gäller Baltikum för närvarande en incitamentsstruktur som belönar den som slår till först, men bestraffar återhållsamhet, vilket är nära själva definitionen på strategisk instabilitet.³⁰ Ryssland skulle i händelse av en kris ställas inför valet att antingen vänta tag, och då efter en vecka kanske ha amerikanska brigader vid sin gräns, eller att slå till med sina tillgängliga styrkor och hoppas att kunna ställa USA inför fullbordat faktum. Putin har, särskilt under sin tredje presidentperiod, både koncentrerat statens makt till presidentämbetet och kopplat den publika maktutövningen både till sin egen person och till sin karisma

²⁶ Litteraturen om denna dolda kris, som först avslöjades av KGB-avhopparen Oleg Gordijevskij, är nu omfattande. En bland historiker hett omstridd fråga är hur allvarlig krisen verkligen var, och om den främst orsakades av Natos agerande eller av Jurij Andropovs paranoia. Se "The Soviet response to the Euromissile crisis, 1982-83", i Leopoldo Nuti (ed): *The Crisis of Détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (London: Routledge, 2008); Vojtech Mastny, "How Able Was 'Able Archer'?: Nuclear Trigger and Intelligence in Perspective", *Journal of Cold War Studies*, Winter 2009; Adamsky, Dmitry: "The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory and Practice", *Journal of Strategic Studies* Vol. 36 No. 1 (2013). Mycket av den tidigare forskningen verkade ställas på ända när tidigare TOP SECRET UMBRA GAMMA-dokument från USA frisläpptes hösten 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb533-The-Able-Archer-War-Scare-Declassified-PFIAB-Report-Released/>. En ny rond verkar dock komma, där sovjetiska dokument sägs visa att världen inte stod på randen till atomkrig 1983, Mark Kramer, "The Myth of the Able Archer 83 'Crisis': Did Soviet Leaders Really Fear an Imminent Nuclear Attack in November 1983?", *Security Studies* 2016 (kommande).

²⁷ Vid en konferens om Östersjösäkerhet i Folkets Hus i slutet av 1990-talet inträffade en belysande episod. Toomas Henrik Ilves, då utrikesminister, var på podiet och fick en fråga från en rysk journalist som gick ut på att Ryssland oroade sig för hot från Estland. Ilves svarade: "Estonia a threat to Russia? Come on, be serious! Take a look at the map - you sneeze and we die!"

²⁸ Jmf Bobo Lo, *Russia and the New World Disorder* (London/Washington: Chatham/Brookings, 2015).

²⁹ Denna typ av "stormaktsautism" inför små länders perspektiv är inte unikt rysk.

³⁰ Huruvida detta förhållande också är för handen vad gäller Sverige ska här inte kommenteras. Om begreppet strategisk instabilitet, se exempelvis Forrest Morgan, *Crisis Stability and Long-Range Strike* (Santa Monica CA.: RAND, 2013).

(*the personalization of power*). Hans nationalistiska och värderingsladdade retorik, hans framtoning som en stark man, och den belägringsstämning han uppammat för att mobilisera stöd internt, skulle då kunna göra det svårt för honom att backa i en skarp kris och därmed riskera att framstå som svag.³¹ Putin har också valt att skicka signalen att han är beredd att slå till först om en konflikt ter sig oundviklig.³²

Insikten om att ett framgångsrikt ryskt *land-grab* mot ett baltiskt land också skulle kunna vara ett grundskott mot Nato och mot USA:s trovärdighet som garantimakt, med dominoeffekter även globalt, ger frågan en särskild betydelse och laddning. Därmed, fruktas det på sina håll, har Ryssland också fått ytterligare incitament för att genomföra ett sådant angrepp.³³ Saken blir inte bättre av utsikterna att Ryssland, efter att ha tagit ett eller flera av länderna, skulle kunna säga att man avser försvara sitt rov med ”alla nödvändiga medel”, d.v.s. kärnvapen.³⁴ Eftersom Nato efter det kalla krigets slut glömde det mesta av sitt kärnvapentänkande, och kom att betrakta ett kärnvapenkrig som varandes närmast totalt, så har man nu inte verktyg för att hantera ett hot om begränsad användning.³⁵

Så länge Ryssland var militärt svagt, och av väst sågs som en strategisk partner, noterades inte den strategiska instabiliteten i Baltikum, eller ansågs den inte vara ett problem värt att bekymra sig om. Men i takt med att synen på Ryssland förskjutits och att frågan har väckts om Putin kan tänkas gå vidare från Ukraina – antingen för att han har kört fast där, eller för att han har lyckats där – framstår Baltikum som både höggradigt sårbart och som Natos mest utsatta del.³⁶ Om Ryssland av något skäl vill ge Nato ett kanske dödligt sår så är det där det ska göras, menar en del.³⁷

³¹ Jämför konfrontationen med Turkiet. Se också Hill, *Understanding...* samt Lilia Shevtsova, *Putin's Russia* (Washington D.C.: Carnegie, 2003) och Lilia Shevtsova, *Russia XXI: The Logic of Suicide and Rebirth* (Moscow: Carnegie, 2013). Shevtsova är en av de som betonar *the personalization of power* under Putin, men hon menar också att härskarens personliga makt är ett bestående drag i rysk historia.

³² “Fifty years ago, I learnt one rule in the streets of Leningrad: if the fight is inevitable, be the first to strike.” <http://valdaiclub.com/opinion/highlights/vladimir-putin-meets-with-members-of-the-valdai-discussion-club-transcript-of-the-final-plenary-sess/> (hämtad 2016-02-23)

³³ Shlapak, Johnson, ”Reinforcing...”; Kristovskis, ”Former Spy Chief...”

³⁴ Ryan Faith, ”The US Army Doesn't Seem Real Sure It Could Stop a Russian Invasion of Europe”, news.vice.com 7 April, 2016; Michel Baranowski, Bruno Lété (rapp.) *Nato in a world of disorder: Making the alliance ready for Warsaw* Advisory panel on the Nato summit 2016 (Washington D.C.: GMF, 2016); Giles, *Russia's 'New' Tools...*

³⁵ Karl-Heinz Kamp, *NATO Must Reopen the Nuclear Dossier*, www.defencenews.com 20160309.

³⁶ Det kan hävdas att Turkiet i dagsläget är mer utsatt. Turkiet är dock på grund av egen storlek, styrka och terräng betydligt mindre sårbart än de baltiska staterna. Men om resten av alliansen skulle börja darra på manscheten för det fall att Turkiet återopade artikel 4 eller 5 i en skarp kris (utan att det klart rörde sig om ett turkiskt missgrepp, jämför Georgien 2008) skulle det sannolikt få konsekvenser för Natos trovärdighet generellt, även i vårt närområde.

³⁷ Kristovskis, ”Former Spy Chief...”; Robbie Gramer, ”It's Time to sharpen NATO's 'Spearhead' Force”, www.atlanticcouncil.org, March 21, 2016, Smith, Hendrix, *Assured Resolve...*; Giles, *Russia's 'New' Tools*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

Att frågan är högaktuell visas av den flod av artiklar och rapporter om det baltiska försvarsproblemet som under det senaste året strömmat in. Baltstaternas, och därmed också hela det utvidgade Östersjöområdet, säkerhet är således högaktuell och stadd i stark dynamik. I den mån som västliga stormakters intresse alls riktas mot vårt område, så kommer det under de närmaste åren företrädesvis att gälla den baltiska frågan. Det kommer därmed att förväntas att Sverige har en genomtänkt och självständig uppfattning i dessa frågor. Detta sägs också med stor tydlighet i en färsk rapport från en amerikansk tankesmedja: ”*First, the two countries [Sverige och Finland] should ensure that they have a detailed understanding of what types of requests they might receive should the United States or a small coalition of countries opt to act unilaterally in their neighborhood in the face of Russian aggression.*”³⁸

Implikationerna för Sverige och för svensk policy av det skeende som nu börjat är många, starka och mångskiftande, men på intet sätt självklara. De aktuella studier som hittills genomförts och publicerats har framförallt ett amerikanskt perspektiv eller ett Natoperspektiv, och har inte bottnat vad gäller de lokala aspekterna. Därför finns behov av en svensk analys.

2.3 Mot en ny säkerhetsordning

Resan mot en ny europeisk säkerhetsordning, i betydligt högre grad präglad av avskräckning än den av Putin nyss raserade, kan sägas ha börjat med det gensvar Nato gav vid toppmötet i Wales 2014. Den har fortsatt genom en rad nationella beslut att försiktigt förstärka försvarerna i ibland annat Storbritannien, Tyskland och Frankrike, och mer resoluta förstärkningar bland några av de östliga allierade.³⁹ USA erkänner nu – om än något motvilligt i president Obamas fall – återigen Ryssland som ett hot.⁴⁰ Nerdragningen i Europa har vänts, med början försiktigt, men i skrivande stund i ökande takt. Tung amerikansk arméutrustning finns nu återigen i Europa, smärre amerikanska mark- och flygförband övar betydligt mer frekvent i de östliga delarna av alliansen, och flygvapnet studerar operationer i större skala i Europa och basering för dessa.⁴¹ Ytterligare ökning har aviserats i

³⁸ Smith, Hendrix, *Assured Resolve*.

³⁹ Lars Hoffman, ”German Defense Spending Hike Reflects Regional Trend”, *Defense News*, March 24, 2016.

⁴⁰ Den ringa uppmärksamhet Ryssland får i den långa intervjuartikeln i *The Atlantic* är belysande och kontrasterar mot budskapen från andra håll inom administrationen. Jeffrey Goldberg, ”The Obama Doctrine”, *The Atlantic*, April 2016; jfr Dan Lamothe, ”Russia is greatest threat to the U.S., says Joint Chiefs chairman nominee Gen. Joseph Dunford”, *The Washington Post*, July 9, 2015; *U.S. European Command Posture Statement 2016*, Feb. 25, 2016.

⁴¹ Se ”Försvarsministern: Amerikanska pansarfordon till Finland”, *Svenska YLE*, 18 Feb 2016; Jon Harper, ”U.S. Air Force Preparing for ‘High Volume’ Operations in Europe”, www.nationaldefensemagazine.org 5 April 2016.

budgeten för nästa år.⁴² Även vissa åtgärder inom Nato-ramen har vidtagits, såsom större och mer krävande övningar med artikel 5-scenarier, liksom inrättande av små kontaktkontor (NFIU) i de östra allierade.⁴³ Hittills har dock perspektivet att lugna oroliga allierade (*reassurance*) dominerat över perspektivet avskräcka – och vid behov försvara mot – Ryssland, men detta verkar i skrivande stund vara på väg att ändras.⁴⁴ Den inneboende trögheten i stora organisationer som Nato eller det amerikanska försvaret ska dock inte underskattas. Det kommer rimligen att ta flera år att ställa om mentalt, organisatoriskt och materiellt från talibanjakt till att ha förmåga att möta Ryssland i strid på Polens slätter.⁴⁵

Resan fortsätter, trots ett visst bromsande motstånd inom alliansen.⁴⁶ Pådrivande verkar dels det politiska och militära *momentum* som utlöstes 2014, dels det faktum att Putin löpande förser pannorna med nytt bränsle genom åtgärder och utspel. Exempel på detta är interventionen i Syrien, spektakulära vapeninsatser, tillkännagivandet av nya rustningar, och senast genom den vårdslösa flygningen nära en amerikansk jagare i Östersjön, samt Lavrovs hot mot Sverige och Finland och Putins hot mot Rumänien och Polen. Nästa milstolpe kommer rimligen vid alliansens toppmöte i Polen i juli 2016. Då väntas nya steg tas för att förstärka alliansens skydd av de östliga medlemmarna, och rent allmänt för att fortsätta omställningen av Nato till en tydligare tonvikt på kollektivt försvar.⁴⁷

En av de frågor som med säkerhet kommer upp inför och på toppmötet är frågan om Nato skall hålla fast vid åtagandet i *Nato-Russia Founding Act* från 1997, eller om man ska se denna som överspelad genom Rysslands krig mot Ukraina och hotfulla agerande i övrigt. 1997 förklarade alliansen att den under rådande eller förutsedda omständigheter skulle kunna lösa sina försvars- och andra uppgifter utan permanent utstationering av ytterligare större stridande förband. Den närmare innebörden av detta åtagande har dock aldrig preciserats, även om det på flera håll nog finns mer eller mindre grundade uppfattningar om vad man anser att löftet

⁴² Mark Landler, Helen Cooper, "U.S. Fortifying Europe's East to Deter Putin", *New York Times*, Feb. 1, 2016. Inom NOTS-projektet har en särskild delstudie om USA:s militära återkomst till Europa startats, med Mike Winnerstig som ansvarig.

⁴³ *Nato Force Integration Units*. När de är fullt bemannade (6 enheter om cirka 40-60 personer) ska de främst hantera kontakter mellan värdlandet och besökande förband från andra Natoländer. NFIU var nog mest tänkt som tröstpris till de östliga allierade, men kan kanske utvecklas till något användbart; jfr svenska Fo-staber under det kalla kriget. Se Madelene Lindström, Johan Eellend, Mike Winnerstig, *Från insats till försvar: NATO:s militära strukturer under omvandling*, FOI-R—4056—SE, Maj 2015

⁴⁴ Thomas Gibbons-Neff, NATO says it's adding a significant number of troops in Eastern Europe" *The Washington Post*, Feb. 10, 2016; "US General: NATO To Switch 'Assurance To Deterrence' in E. Europe", *Defence News*, March 31, 2016.

⁴⁵ Detta bekräftades vid ett besök på Natoenheter i Polen 3-4/3 2016. På *Joint Forces Training Center* i Bydgoszcz utbildade man fortfarande mot insats i Afghanistan och tränade eleverna på att korrekt säga *Salaam Aleikum* till byäldste. Se också Faith, "The US Army..."

⁴⁶ Se Giles, *Russia's 'New' Tools...*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁴⁷ Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

”egentligen” betyder. Ryssland lär ha försökt knäsaätta tolkningen ”inte mer än en stationerad brigad per ny medlem”, men avvisats. Notabelt är också dels att åtagandet, till skillnad från det som gäller kärnvapen, inte är kopplat till de nya medlemsstaternas territorium, utan implicit gäller hela Europa (ATTU), dels att skrivningen ger Nato möjlighet – att utan att bryta mot överenskommelsen – ha lika stora styrkor i Europa som man hade 1997, vilket är betydligt mer än i dag.⁴⁸

Under det kalla kriget fanns en tung närvaro av allierade styrkor i dåvarande Västtyskland, med syfte att avskräcka från sovjetiska angrepp och även försvara mot sådana. Sedan den nya säkerhetsordningen etablerats och de sovjetisk/ryska trupperna dragits tillbaka ansågs en sådan närvaro obehövlig. Efter att Nato i två omgångar tagit upp Öst- och Centraleuropeiska länder som medlemmar gjordes inte ens någon egentlig militär planering för att kunna förstärka de nya medlemsländerna vid hot om väpnat angrepp. Viss planering vidtogs för Polen, sannolikt av politiska och historiska skäl, men denna verkar ha varit huvudsakligen *pro forma*.

Ingen som helst förstärknings- eller försvarsplanering vidtogs följaktligen för de baltiska staterna vid deras inträde 2004. Tvärtom fick balterna av sina nya allierade rådet att lägga ner de territoriellt inriktade försvarsorganisationer de höll på att bygga upp, för att i stället fokusera på expeditionära förmågor för användning på Balkan, i Irak och i Afghanistan.⁴⁹ Så skedde också, men i varierande grad. Lettland gick längst i denna riktning, medan Estland behöll värnplikten och den finskinspirerade försvarsfilosofin.

Efter Rysslands krig mot Georgien blev balternas oro och deras krav på seriös omfallsplanering svårare att motstå, även om bl.a. Tyskland försökte blockera vad man såg som en oönskad markering mot Ryssland. Tyskland höll vid denna tid ännu fast vid principen om *Wandel durch Annäherung* och *Ostpolitik* i enlighet med det politiska arvet från Bahr, Brandt och Genscher, även om en tuffare linje företrädd av förbundskanslerkansliet redan då gjorde sig märkbar.⁵⁰ Genom

⁴⁸ ”NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces.” http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm. Min tolkning bekräftades i samtal med en hög Natoföreträdare den 14/5 2016. ATTU betyder *Atlantic to the Urals* och är ett begrepp sprunget ur CFE-avtalet och ESK-förhandlingarna.

⁴⁹ De baltiska staterna fick, till skillnad från övriga f.d. sovjetrepubliker, i stort sett inte ärva något av Sovjetunionens militära kvarlätenheter, utom ruiner, miljöförstöring och ett djupt dysfunktionellt värnpliktssystem. De fick således börja om från grunden med tomma händer. I början hade omvärlden också en njugg inställning, delvis av hänsyn till Ryssland, delvis därför man på många håll i Väst inte såg baltiska försvarsförmågor som överhuvudtaget möjliga eller meningsfulla. Efterhand mjukande dock denna inställning, och bl.a. Sverige gav ett omfattande militärt bistånd som siktade på en basal förmåga till självförsvar.

⁵⁰ SPD-politikern Egon Bahr lanserade i början av 1960-talet begreppet *Wandel durch Annäherung*, d.v.s. ungefär ”förändring genom närmande”. Essensen var att Förbundsrepubliken skulle kunna mjuka upp sovjetsystemet genom att närma sig östblocket politiskt, ekonomiskt och mänskligt,

amerikanska markeringar av att det också kunde finnas ett bilateralt planeringspår, som utslöt Tyskland, lyckades man dock bryta genom motståndet. Den baltiska förstärkningsplaneringen – formellt ett annex till befintlig planering för Polen med namnet *Eagle Guardian* – förefaller dock i stor utsträckning ha varit en skrivbordsprodukt som bl.a. drog på förband som inte fanns eller snart skulle läggas ner.⁵¹

2008 kom också finanskrisen och slog hårt mot de baltiska staterna, vars ekonomier hade expanderat kraftigt och innehöll betydande obalanser. Som en åstrammingsåtgärd gjordes kraftiga nedskärningar av redan blygsamma försvarsutgifter, till under 1% av BNP. Särskilt hårt drabbade finanskrisen Lettland, där BNP sjönk nästan 20% på kort tid, arbetslösheten steg skyhögt, och 10% av befolkningen flyttade utomlands. Regeringen Dombrovskis valde att inte devalvera, vilket många utländska rådgivare föreslog. I stället genomförde man en ”inre devalvering”, med drastiska nedskärningar av offentliganställdas löner (lärarnas löner halverades), av offentlig verksamhet (hälften av sjukhusen stängdes) och av redan mycket små pensioner. Det blev några år av verkligt *hardship*, men kuren lyckades och man kom rätt snabbt tillbaka till ekonomisk balans och tillväxt. Samtidigt hade det lettiska politiska systemet och det lettiska folket visat en för många överraskande styrka, som fördelaktigt kontrasterar mot exempelvis Grekland.⁵²

Den politiska kontexten för den baltiska försvarsfrågan inom alliansens ram ändrades dock radikalt genom 2014 års händelser. Inte minst betydelsefullt var att Merkel och hennes kansli bedömde att Putins offensiv inte handlade om östra Ukraina, utan att syftet också var att knäcka det europeiska projektet och kanske även Nato. Merkel fick genomslag för detta synsätt, både inom den tyska regeringen och inom EU och Nato, även om det nog förekom en del grumsande på sina håll i alla tre fallen.⁵³ Till saken hör också att den tyska östhandeln redan före Krimannekteringen visade en vikande tendens på grund av det ryska vanstyret, en process som nu accelererat. Tyskt näringsliv är helt enkelt i ökande grad desillusionerat av den ryska marknadens realiteter, och därmed har östlobbyn

vilket kan ses som en antites till Adenauers tanke om att välja en entydigt västlig väg (Nato/USA och EEC/Frankrike). Efter att SDP 1969 vunnit regeringsmakten gjorde Willy Brandt detta till kärnan i sin *Ostpolitik*, dock med bibehållna band till Nato/USA och EEC/Frankrike. Efter Brandts avgång kom den mångårige (1974-1992) utrikesministern Hans-Dietrich Genscher (liberal) att företräda denna linje. Med tiden kom ostpolitiken att bli något av ett dominant paradigm, särskilt inom den tyska diplomatkåren, näringslivet och socialdemokratien.

⁵¹ Jämför Ian Traynor, “WikiLeaks cables reveal secret Nato plans to defend Baltics from Russia”, *The Guardian*, 6 Dec 2010.

⁵² Detta nämns här som bakgrund för att man rätt ska förstå den politiska och socioekonomiska kontext i vilket balterna sedan dess har beslutat om relativt betydande höjningar av försvarsutgifterna

⁵³ Se t.ex. Jens Hack, ”Europe needs better relations with Russia – Juncker” www.reuters.com (Oct. 2015; Michelle Martin, ”Bavarian leader defends planned trip to Putin in Moscow”, www.uk.reuters.com 31 Jan, 2016; “Steinmeier stellt Russland rückkehr zu G 8 in Aussicht”, *Die Zeit Online*, 10 April, 2016.

försvagats.⁵⁴ Inom SDP strävar man tydligen dock fortfarande efter *Ostpolitik*; i skrivande stund utspelas den tyska koalitionsregeringens slitningar om Rysslandspolitiken inför öppen ridå.⁵⁵

Men trots den förskjutning av ståndpunkter inom alliansen som pågick vid denna tid så höll Natotoppmötet 2014 ändå fast vid principerna från *Nato-Russia Founding Act*, vilka tolkades som att ingen permanent stationering av större truppstyrkor i de östliga medlemsländerna skulle ske. På Natojargong avvisades *Forward Presence* till förmån för *Rapid Reinforcement*, i form av en *Readiness Action Plan*, där främst märktes en förstärkning av Natos befintliga brandkårsstyrka *Nato Response Force* (NRF).⁵⁶ Styrkan utökades med en mindre del (cirka 5000 man marktrupp) med extra hög beredskap, *Very High Readiness Joint Task Force*, (VJTF) som ska stå klar 2017.⁵⁷ Allvarliga farhågor finns dock om att VJTF i händelse av ett allvarligt hot dels ska komma fram för sent, dels visa sig för liten och svag.⁵⁸ Till saken hör också att undersökningar visat på ett lågt stöd bland många allierade befolkningar för att ge militär hjälp till de östliga allierade i händelse av ett hot från Ryssland, varför alliansens förmåga att ens komma till beslut om en insats av VJTF har ifrågasatts.⁵⁹

2.4 Frågor inför toppmötet i Warszawa

Inför Natotoppmötet i Warszawa sommaren 2016 kommer man med största sannolikhet att återvända till frågan om alliansen skall fortsätta att låta sig

⁵⁴ Mycket hårddata om detta finns i Olga Gulina, "Germans are saying goodbye to Russia", *Intersection*, Feb. 23, 2016. Se också Johan Eellend, Niklas Roszbach, Anna Sundberg; *The Russian wake-up call to Europe: French, German and British security priorities* FOI-R—4270—SE, Maj 2016 (Stockholm: FOI, kommando).

⁵⁵ Janosch Delcker, "German foreign minister: Ease Russia sanctions 'step-by-step'", *Politico* May 31, 2016; "Merkel Sees No Reason to Roll Back Russia Sanction: Spokeswoman", *The New York Times*, June 1, 2016. Det är nog i det ljuset man bör se Peter Hultqvists starka markering mot en normalisering av omvärldens relationer till Ryssland innan Krim är återlämnat och Minskavtalen är helt uppfyllda. Peter Hultqvist, *Warsaw Nato summit – How to face new challenges in Europe and in the Baltic sea region*, tal 25 maj 2016, www.regeringen.se.

⁵⁶ Även om Nato inte är så USA-dominerat som många svenskar tror, så präglas ändå språkbruket av en hurtfrisk amerikansk militär kultur som ska utstråla dynamik och en *can-do attitude*, samt en förkärlek för *buzzwords*.

⁵⁷ Inom fem dagar från beslut ska den vara insatsklar i krisområdet enligt chefen för *Joint Forces Command*, generalen Dömröse. Se not Z. 2015 beslöts också att utöka NRF till "up to" 40000 man. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm.

⁵⁸ Gramer, "It's Time..."; Giles, *Russia's 'New' Tools...*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*. Många äldre militära bedömare ser VJTF som en sentida motsvarighet till det kalla krigets ACE Mobile Force (Land), vars värde främst var politiskt.

⁵⁹ Bruce Stokes, "NATO's Rot From Within", *Foreign Policy*, Aug. 6, 2015; Katie Simmons, Bruce Stokes and Jacob Poushter, "NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid", Pew Research Center, June 10, 2015; Gramer, "It's time..."; Smith, Hendrix, *Assured Resolve...*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

begränsas av 1997 års principer, liksom om behovet av *Forward Presence*.⁶⁰ Med allierad trupp ständigt på plats i de utsatta alliansländerna skulle nämligen en gisslan finnas som försäkring mot att allierade drar sig ur sina förpliktelser. Funktionen som gisslan och som länk till USA:s doktrin om utsträckt avskräckning (*extended deterrence*) var i själva verket den centrala rollen för de allierade styrkorna i Västtyskland under det kalla kriget, viktigare än deras rent militära försvarsfunktion.⁶¹ En inte alltför vågad gissning är att balansen kommer att förskjutas något i riktning mot en större tonvikt på framskjuten närvaro, men att det fortfarande kommer att vara ett större inslag av *Rapid Reinforcement*, sannolikt kompletterad med förhandslagring av tung utrustning och av förbättrad logistik, kanske också någon ökning av permanenta – eller semi-permanenta (*persistent*) – amerikanska förband.⁶² I skrivande stund verkar det som om man kommer att landa på en lösning med fyra multinationella bataljoner framskjutet, sannolikt en bataljon i varje baltiskt land och en i Polen. USA har dock, som ett led i att uppmuntra de europeiska allierade till större ansträngningar, förklarat att man bara kommer att ta *lead* för en av dessa bataljoner, mot förväntat två, vilket utlöste ett Svarte Petterspel inom alliansen.⁶³ Viktiga steg har också tagits genom fler, större och mer synliga allierade övningar – inklusive med artikel 5-scenarier (bl.a. *Atlantic Resolve*, *Sabre Strike* och *Anakonda*) – i regionen.

Natoövningarna, liksom de bi- och multilaterala övningar som inte formellt faller under Nato, är dock ännu både färre och betydligt mindre i storlek än de ryska övningarna.⁶⁴ Att döma av öppna uppgifter förefaller också den amerikanska Europaarmén – kanske också Nato – ha påbörjat ett seriöst arbete med de logistiska frågorna: hur man fysiskt får fram förstärkningar till Baltikum. Dessutom finns sedan en tid enstaka amerikanska kompanier på rotationsbasis i de baltiska

⁶⁰ Denna slutsats bekräftas av den färska GMF-rapporten, Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁶¹ *Extended deterrence* är ett annat sätt att säga den amerikanska säkerhetsgarantin, vilken betyder att USA skulle betrakta angrepp på eller hot mot någon av sina skyddslingar som ett angrepp på USA och skulle använda sina militära resurser för att slå tillbaka angreppet. Begreppet kan sägas vara kärnan i den transatlantiska länken och är nära kopplat till de amerikanska kärnvapnen.

⁶² Termen verkar vara *persistent presence*, i stället för *permanent presence*. Det talas också allmänt om en tredje – och tung – amerikansk brigad i Europa. Andrew Tilghman, "The Pentagon starts planning to base more troops in Europe", *Military Times*, March 2, 2016.

⁶³ Det uppges att de båda andra bataljonerna ska ledas av Tyskland och Storbritannien., samt att Tyskland hade villkorat sitt bidrag till att dialogen med Ryssland skulle återupptas. Här har vi sannolikt förklaringen till det något oväntade mötet med Nato-Russia Council nyligen. Steven Erlanger, "Tested by Russia, NATO Struggles to Stay Credible", *The New York Times*, May 31, 2016.

⁶⁴ Exempelvis är övningsserien *Atlantic Resolve* formellt inte en Natoaktivitet, och omfattar dessutom även partners. Ian Brzezinski, Nicholas Varangis, *The NATO-Russia Exercise Gap*, www.atlanticcouncil.org Feb 23, 2015; Johan Norberg, *Training to fight – Russia's Major Military Exercises 2011-2014*, FOI-R—4128—SE, Dec. 2015 (Stockholm: FOI, 2015).

länderna, och brittiska och tyska dito har aviserats.⁶⁵ Genom att utnyttja förband som roterar in i längre perioder (3-9 månader), och genom att hålla förbandsstorleken nere, har man undvikit att överskrida 1997 års begränsningar, var nu dessa än går. Kritiker menar dock att en närvaro på denna låga nivå, och därtill av blandad nationell sammansättning, inte kan ha någon militär funktion. Spel och studier vid bl.a. RAND pekar på att det skulle behövas en närvaro motsvarande minst en mekaniserad Natobrigad per land, utöver nationella styrkor (till stor del infanteri), för att utgången av ett baltiskt-ryskt krig inte ska vara helt given, och för att allierade flygstridskrafter ska kunna komma till verkan.⁶⁶

Tre andra frågor, av höggradig relevans i det baltiska sammanhanget, som nästan garanterat kommer upp inför och under sommarens toppmöte är åtgärder mot det som ofta oegentligt kallas ”hybridkrig”, beslutsordning och -delegation vid beslut om höjd beredskap, samt kärnvapnets roll i Nato.⁶⁷ Rysslands operationer mot Krim och Donbas har lett till en omfattande uppmärksamhet på den taktik som där har använts för att inledningsvis dölja att det rör sig om ett väpnat angrepp från en grannstat. Därigenom har man kunnat agera offensivt utan att utlösa en verksam motreaktion från offret eller från omvärlden. Trots de kraftiga överdrifter och långtgående anspråk som förekommit i den västliga debatten om denna taktik (revolutionerande, en ny sorts krig, osv) så visar agerandet mot Ukraina på en långt driven rysk förmåga att utnyttja svaga punkter hos offret, att kalibrera de egna aktionerna så att dessa inte utlöser en verksam motreaktion, samt att på stridsteknisk/taktisk nivå kombinera maktinstrument som normalt bara förs samman på mycket högre nivåer.⁶⁸ Uppståndelsen kring ”hybridkrig” till trots så

⁶⁵ Även marina förband berörs, se Ewen MacAskill, ”UK to send five ships to Baltic as part of Nato buildup against Russia”, *The Guardian*, 10 Feb., 2016. De brittiska markförbanden har dock inte ännu syns till, påpekar Giles. Giles, *Russia's 'New' Tools...*

⁶⁶ RAND räknar också med att allierat lätt infanteri är tillförts som förstärkning, så att de samlade markstyrkorna uppgår till cirka sju brigader, varav tre tunga, plus hemvärn. Den marina dimensionen spelades inte. Shlapak, Johnson, *Reinforcing deterrence...*

⁶⁷ Slutsatsen bekräftas av GMF-rapporten, Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁶⁸ Att ”hybridkrigföring” inte ingår i rysk officiell militär doktrin, liksom att den så kallade ”nya generationens krigföring” i rysk militärdebatt handlar om en tolkning av vad man tror att västvärlden gjort i arabvärlden, Ukraina och Georgien, visas övertygande i Gudrun Persson, ”Mellan krig och fred: militärstrategiskt tänkande i Ryssland”, i Robert Dalsjö, Kaan Korkmaz och Gudrun Persson, *Örnen, Björnen och Draken: Militärt tänkande i tre stormakter*, FOI-R—4103—SE, September 2015. Om ”hybridkrigföring” kan Andras Racs, *Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist*, FIIA Report 43, June 2015 (Helsingfors: Utrikespolitiska Institutet, 2015) sägas vara det första mer gedigna arbetet. För en något lättare uppdatering, se Michael Kofman, ”Russian Hybrid Warfare and Other Dark Arts”, *War on the Rocks*, March 11, 2016. Hybridhysterin mosas också på ett både väl underbyggt och effektivt sätt, i Giles, *Russia's 'New' Tools...*, kap 2. ”The notion of a 'Gerasimov doctrine' in particular exemplifies the danger of buzzwords becoming fixed features of our cognitive landscape, simply because they fit on a PowerPoint slide. The phrase has entered the language representing something far removed from Russian reality, and is now used at the seniormost levels in a manner that suggests it is fundamentally misunderstood”. Se också två färskta studier, Bettina Renz, Hanna Smith, *Russia and hybrid warfare: Going beyond the label*,

riktar det ryska agerandet i Ukraina sökarljuset mot viktiga sårbarheter i de baltiska staterna, och inom alliansen, som en angripare skulle kunna utnyttja.⁶⁹

Den andra frågan som sannolikt kommer upp vid eller inför toppmötet är beslutsordningen vid beredskapshöjningar och inför insats med snabbinsatsstyrkorna, inklusive om besluten i några delar kan delegeras till den militära kommandokedjan. Mycken uppmärksamhet har på senare år riktats mot NRF och VJTF och mot de beredskapskrav som ska gälla för dessa enheter. Betydligt mindre uppmärksamhet har riktats mot den kedja av politiska och administrativa beslut som måste fattas innan en insats kan bli aktuell, och hur lång tid dessa kan ta.⁷⁰ Sedd utifrån – särskilt från ett icke-medlemsland – kan Nato möjligen te sig som en blänkande krigsmaskin, med ett väloljat beslutsmaskineri under amerikanskt befäl. Inifrån Natohögkvarteret i Bryssel däremot så ser man en multilateral organisation med mycket liten egen beslutskompetens, med krav på konsensus för beslut, med käbblande delegationer med nationella agendor, och med en frustrerad samling civila och militära byråkrater som försöker få det hela att fungera någorlunda.⁷¹ Insats med NRF eller VJTF skulle behöva föregås av en rad enskilda beslut i många steg, på både nationell nivå och i det Nordatlantiska rådet. Frågan är nu om inte vissa beslutssteg måste delegeras i förväg om någon snabbinsats värd namnet alls ska vara möjlig.⁷² Vissa smärre steg i denna riktning har redan tagits, men de är inte tillräckliga, enligt flera bedömare, bl.a. studiegruppen med Wesley Clark, Jüri Luik, Egon Ramm och Richard Shirreff.⁷³

Den tredje frågan gäller kärnvapnens plats inom alliansen. Ännu inför toppmötet i Chicago 2012 gällde den diskussion som fanns i frågan huruvida Nato inte kunde klara sig lika bra utan den lilla mängd taktiska kärnvapen som lagras i Europa och som vissa allierade kan få tillgång till i händelse av krig, samt om kärnvapen alls borde ha nämnts i alliansens strategiska koncept från 2010.⁷⁴ Nu är frågan närmast

Aleksanteri Papers 1/2016 (Helsingfors: Aleksanteri, 2016) och Roger McDermott, "Does Russia Have a Gerasimov Doctrine?", *Parameters* 46(1) Spring 2016.

⁶⁹ Smith, Hendrix, *Assured Resolve...*; Gramer, "It's time..."; Giles, *Russia's 'New' Tools...*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁷⁰ För närvarande kräver exempelvis Polen mer än 14 dagar för att ge *diplomatic clearance* till allierade förband att komma in i Polen.

⁷¹ Detta kan låta som en nidbild, men är resultatet av egna förstahandsobservationer inifrån Natohögkvarteret, avstämda med andra som arbetat där. Det är möjligt att man från organ i den militära kommandokedjan får en mer positiv bild. Till skillnad från vissa andra multilaterala organisationer så producerar dock Nato en hel del användbara resultat.

⁷² GMF och Giles lyfter fram behovet av delegation och uppskattar beslutstiden nu till tre veckor. Giles, *Russia's 'New' Tools...*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁷³ Lindström, Eellend, Winnerstig, *Från insats till försvar...* Vilka steg som har tagits – och inte tagits – i denna riktning är en fråga som nog förtjänar uppdatering och fölning, liksom hur motsvarande frågor var lösta under det kalla kriget. Clark, Ramm och Shirreff är mycket tunga namn i militära Natosammanhang.

⁷⁴ Deterrence and Defence Posture Review, Press Release 20 May, 2012, NATO. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm (hämtad 160223)

om alliansen kan klara sig med de vapen, bärare, procedurer och skrivningar man redan har tillgång till, eller om förstärkning behövs. Förändringar av såväl hårdvara som mjukvara har föreslagits i den öppna debatten, och det finns allt fler tecken på att det rör på sig även inom alliansen.⁷⁵ Motiven är såväl Rysslands allt mer ostentativa markeringar av sin kärnvapenförmåga, som insikten om att alliansen för närvarande inte kan försvara sina östliga medlemmar mot ett beslutsamt ryskt konventionellt angrepp med enbart de konventionella styrkor som finns i Europa, eller snabbt kan tillföras.⁷⁶ Båda dessa aspekter är av hög relevans i det baltiska sammanhanget. Ett av de scenarier som för närvarande bekymrar berörda huvudstäder är en snabb rysk *land-grab* mot ett eller flera baltiska länder, följt av en deklaration om att man kommer att försvara sina landvinningar med ”alla nödvändiga medel”.⁷⁷

Saken kompliceras av att målsättningen om en helt kärnvapenfri värld, som sannolikt gav Obama Nobels fredspris, fortfarande är gällande amerikansk policy, trots att förutsättningarna drastiskt förändrats sedan 2009. Flera europeiska allierade, inte minst Tyskland, skulle också ha betydande inrikespolitiska problem med en mer synlig roll för kärnvapen inom Nato. Samtidigt kan man knappast låta det ryska agerandet gå obesvarat. Ett alternativ här kan vara att lyfta fram de kärnvapen som är rent amerikanska (eller franska), såsom implicit gjordes under BALTOPS 2015, där B-52:or deltog.⁷⁸ Sammantaget kommer inte resan mot en ny och hållbar europeisk säkerhetsordning att vara över på ett bra tag. Toppmötet i Polen blir bara en milstolpe, och processen kommer rimligen att fortsätta till dess ett stabilt politisk-militärt läge nås, en katastrof inträffar, eller Ryssland på allvar ger upp sina revisionistiska ambitioner.⁷⁹

⁷⁵ Matthew Kroenig, *The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture*, Atlantic Council Issue Brief, Feb. 2016; Jacek Durkalec, *Nuclear-Backed ‘Little Green Men’: Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis*, Polish Institute of International Affairs, July 2015; Franklin Miller, *Adjusting NATO’s nuclear Policies: A Five Step Program*, March 23, 2016, www.atlanticcouncil.org; Karl-Heinz Kamp, “Welcome to the Third Nuclear Age”, *The National Interest*, May 2, 2016; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁷⁶ Situationen har alltså betydande likheter med den på tidigt 1950-tal, men med den väsentliga skillnaden att Ryssland nu är överlägset vad gäller taktiska kärnvapen.

⁷⁷ Shlapak, Johnson, *Reinforcing deterrence...*; Baranowski, Lété, *Nato in a world...*

⁷⁸ Brittiska kärnvapen är mer problematiska pga. av man inte längre har några flygburna vapen, bara Trident, som är en ballistisk robot. Problemet illustrerades nyligen i ett krigsspel för TV i BBC, som dock inte i skrivande stund kunnat ses i Sverige.

⁷⁹ Få, om några av de studier jag läst i arbetet med denna rapport ger en tydlig bild av hur en styrkestruktur som varaktigt skulle kunna balansera ut ett ryskt hot kan se ut, eller behandlar ens frågan. De flesta fokuserar på åtgärder på kort sikt för att täta de värsta hålen. Undantag därvidlag utgör Colby och Soloman, ”Facing Russia...” och i någon mån även Smith, Hendrix, *Assured Resolve...* och (helt kort) Jeffrey Ratke, ”A NATO Strategy for the Eastern Flank”, i 2016 Global Forecast (Washington D.C.: CSIS, 2015).

3 Svenska intressen i sammanhanget

Det baltiska försvarsproblemet, inklusive de möjliga dominoeffekterna av ett tillkortakommande, berör svenska nationella intressen av mycket hög dignitet. Näst efter helt centrala egenintressen borde bevarandet av den nuvarande för oss mycket gynnsamma geopolitiska situationen i närområdet rankas. På samma nivå ligger andra svenska intressen som skulle vara i fara om den västliga säkerhetsgarantin till balterna på ett eller annat sätt fallerade, såsom en fortsatt trovärdig transatlantisk länk, undvikande av en åternationalisering av det europeiska säkerhetsmönstret, och USA:s fortsatta roll som yttersta garant för global ordning och säkerhet.⁸⁰

Att de baltiska staterna återfick sin självständighet och tillsammans med Polen inlemmades fullt ut i västvärlden, utan ryska baser eller maktpolitiska bindningar österut, var en geopolitisk intäkt för Sverige av historiska dimensioner, särskilt jämfört med läget under kalla kriget. Mycket värdefullt var också att Finland skickligt frigjorde sig från återstående begränsningar från krigsslutet, främst Parisfredens militära klausuler och VSB-avtalet. Sammantaget innebar dessa förändringar inte bara att det sovjetisk-ryska militära utgångsläget flyttades längre österut och att Ryssland inte längre dominerade Östersjöns östra stränder. Det betydde också en förskjutning österut av den politiska slagskugga som en stormakts militärmakt lätt kastar.⁸¹ Förändringen skapade vidare förutsättningar för att den politiska och socio-ekonomiska gränslinjen mellan de utvecklade västländerna och den övriga världen inte skulle gå genom vårt närområde, utan strax utanför. Sverige gränsar därmed inte direkt (Kaliningrad och Petersburg oräknat) till ett mycket stort område där både staten och samhället är djupt dysfunktionella.⁸²

3.1 Svenska intressen 90-tal och 00-tal

Insikten om dessa svenska intressen var medan skeendet ännu pågick långtifrån allmän, men ändå tillräcklig för att statsrådsberedningen och UD skulle engagera Sverige i arbetet för att säkerställa att de ryska trupperna i Baltikum drogs hem utan säkerhetspolitiska villkor. Därvid samarbetade den svenska ledningen en tid nära med Vita Huset. Denna process var sannolikt den första gången på mycket lång tid där Sverige spelade en ledande roll i lösandet av ett storpolitiskt problem

⁸⁰ Detta kommer att utvecklas i en FOI-rapport om Sverige och nationella intressen (kommande).

⁸¹ Detta är en mycket viktig, men sällan erkänd, aspekt av säkerhetspolitik.

⁸² I Europa norr om Karpaterna så sammanfaller denna gräns med den historiska skiljelinjen mellan västlig och östlig kristenhet. Finland känner nu, återigen, av sitt läge på denna historiska gräns. Se *Republikens president Sauli Niinistö's tal vid öppnandet av riksmötet den 3 februari 2016*, <http://www.presidentti.fi/public/default.aspx?contentid=341375&nodeid=44810&contentlan=3&culture=sv-FI>.

med nära koppling till vår egen säkerhet. Men stor försiktighet rådde inledningsvis; när de baltiska försvarsmakterna fick avlagda svenska uniformer som bistånd sprättades knapparna med Tre Kronor loss, och leverans av vapen ansågs länge uteslutet.⁸³

När det ryska tillbakadragandet väl var genomfört uppstod frågan om de baltiska staternas skyddslöshet, samt om deras säkerhets- och geopolitiska tillhörighet. Var de fortfarande en del av den ryska/postsovjetiska sfären eller var de nu en del av västvärlden? Försiktighet präglade länge det svenska agerandet, men steg för steg utvidgades ett program för suveränitetsstöd till att omfatta också militär materiel och rådgivning. En vattendelare för svensk del var troligen insikten om att vår egen säkerhet skulle påverkas negativt om de baltiska staterna varaktigt hamnade i någon sorts strategiskt limbo. I samma riktning verkade insikten om att försöken att få Sverige att stå som säkerhetsgarant för balterna inte skulle upphöra med mindre än att Nato/USA garanterade deras säkerhet.⁸⁴ Bättre då för både Sverige och för balterna att det var USA som stod som garanten, förefaller man ha tänkt.⁸⁵ Sverige började då att på stor bredd och med successivt ökande djup förbereda balterna för en kandidatur som EU- och Natomedlemmar. Den militära delen av biståndet var på slutet mycket omfattande, med gåvor av armémateriel för en infanteribrigad per land, och med utbildning och rådgivning i territoriellt försvar, särskilt fördröjningsstrid. Det var veterligen den första gången sedan Finska Vinterkriget som Sverige insåg att vi kunde främja våra egna säkerhetsintressen genom att ge militärt bistånd till ett annat land, och vågade agera i stor skala på denna insikt.⁸⁶

Sverige fick genom balternas, polackernas och östtyskarnas frigörelse från Moskva och inlemmande i västvärlden ett östligt omland som – trots vissa kvardröjande problem – var fritt, tryggt, allt mer civiliserat och med tiden präglat av ett växande välstånd. Därmed skapades också förutsättningar för ekonomiska, politiska och mänskliga kontakter som i hög grad har gynnat Sverige under de senaste kvartsseklerna. Under de år då prognosen för Ryssland fortfarande var positiv tedde sig detta tillstånd som oproblemiskt, som om den naturliga ordningen nu hade inträtt och skulle bestå utan särskilda åtgärder.

⁸³ Lars Fredén, *Återkomster: Svensk säkerhetspolitik och de baltiska ländernas första år i självständighet* (Stockholm: Atlantica, 2006). När Sverige vid mitten av 1990-talet skänkte 18 granatgevär till den baltiska peacekeepingbataljonen betecknade kabinetssekreteraren Pierre Schori det som "en engångshändelse".

⁸⁴ Jfr Douglas Hurds Alastair Buchan memorial lecture vid IISS 1996.

⁸⁵ Alla hade dock inte noterat den svenska kursändringen. Detta gällde både observatörer inom Norden och inom landet. Se RD, Interpellation 2000/2001: 58. Det finns också exempel som inte nått offentligheten.

⁸⁶ Historien om detta är ännu inte skriven. Fredéns skildring tar slut 1994. Det närmaste man kommer är en elevuppsats från FHS av Håkan Gustafsson (nu Sköld).

3.2 Svenska intressen 10-tal

Sedan den ryska utvecklingen inte bara tagit en vändning mot det sämre, utan sedan det också framstår som entydigt att Ryssland är berett att bruka militärt våld för att återupprätta en egen intressesfär och en stormaktsroll, är läget nu ett annat. De mycket betydande landvinningar som gjorts i närområdet sedan 1991 är nu i fara. Ett tvångsmässigt införlivande av de baltiska staterna skulle i vart fall gå som en jordbävning genom Europa. Men genom att de baltiska staterna också är medlemmar i både EU och Nato skulle insatserna bli mycket högre, även för svensk del. Både EU:s och Nato:s trovärdighet och fortsatta framtid skulle ligga i potten. Genom att USA är hela det europeiska och globala systemets ultimata garant, och genom att Obama dessutom entydigt har satsat USA:s trovärdighet bakom balternas säkerhet genom talet i Tallinn 2014, står mycket mer på spel.⁸⁷ Konsekvenserna av ett fallissemang skulle både för svensk och för europeisk del kunna bli mycket stora. Det skulle inte behöva gå så långt som till ett öppet krig för att konsekvenserna skulle bli betydande. Det skulle kunna räcka med att trovärdigheten börjar fransas i kanten för att hela väven skulle riskera att rivas upp. Misstro och fruktan förgiftar relationer, även mellan stater.

Detta är således frågor Sverige måste förhålla sig till. Till detta kommer att den grundläggande strategiska instabiliteten i händelse av en kris kan ge upphov till en stark dynamik, med kanske svårförutsägbara konsekvenser. Sverige borde således som minimum ha en genomtänkt och väl förankrad hållning i de frågor som aktualiserats, samt i de som kan bli aktuella genom olika krisförlopp.

Skrivningarna i försvarsbesluten 2009 och 2015 om att det inte går att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land, om

⁸⁷ "First, we will defend our NATO Allies, and that means every Ally. In this Alliance, there are no old members or new members, no junior partners or senior partners -- there are just Allies, pure and simple. And we will defend the territorial integrity of every single Ally. Today, more NATO aircraft patrol the skies of the Baltics. More American forces are on the ground training and rotating through each of the Baltic states. More NATO ships patrol the Black Sea. Tonight, I depart for the NATO Summit in Wales, and I believe our Alliance should extend these defensive measures for as long as necessary. Because the defense of Tallinn and Riga and Vilnius is just as important as the defense of Berlin and Paris and London. During the long Soviet occupation, the great Estonian poet, Marie Under, wrote a poem in which she cried to the world: "Who'll come to help? Right here, at present, now!" And I say to the people of Estonia and the people of the Baltics, today we are bound by our treaty Alliance. We have a solemn duty to each other. Article 5 is crystal clear: An attack on one is an attack on all. So if, in such a moment, you ever ask again, "who will come to help," you'll know the answer -- the NATO Alliance, including the Armed Forces of the United States of America, "right here, [at] present, now!" We'll be here for Estonia. We will be here for Latvia. We will be here for Lithuania. You lost your independence once before. With NATO, you will never lose it again. ". <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>. Lysande retorik. Men Obama har också, av intervjun i *The Atlantic* att döma, gjort uppror mot vad han kallar *The Washington Playbook* och mot utrikesetablissemangets fokus på trovärdighet.

solidaritetsförklaringen, om att passivitet (dvs. neutralitet) inte längre är möjligt, är mer än uttryck för en säkerhetspolitisk linje. De är i högsta grad också uttryck för en objektiv strategisk realitet, som existerar vare sig vi vill och erkänner det, eller inte. Existensen av en länk mellan balternas säkerhet och Sveriges säkerhet och Sveriges försvarspolitik bekräftades nyligen också officiellt av Peter Hultqvist.⁸⁸

Med detta i åtanke finns det således god anledning att inte bara sätta sig in i det baltiska försvarsproblemet och dess dynamik, liksom hur dessa faktorer berör svenska intressen. Det finns också anledning att tänka igenom de olika händelseutvecklingar som kan tänkas framöver, och särskilt om läget skärps, vilka förväntningar som då skulle kunna finnas från olika håll, vilka alternativ och handlingsvägar som då skulle kunna stå öppna för oss, liksom dessas för- och nackdelar.⁸⁹

Som Sauli Niinistö sa i ett tal i augusti i fjol, i stormaktspolitiken har de stora råd med även stora fel, men små stater har inte ens råd med små misstag.⁹⁰

⁸⁸ ”Peter Hultqvist [... ..] underströk att ökade risker för rysk aggression oroar hans baltiska kollegor och är ett huvudskäl till varför Sverige ökar försvarsanslag och fördjupar internationellt samarbete. Försvarsministern vill ha ännu närmare utbyte med USA och berättade också att det svenska samarbetet med Storbritannien ska fördjupas. På en direkt fråga svarade Peter Hultqvist att ökad säkerhet kring Gotland är centralt i skyddet av Baltikum.” Inger Arenander, ”USA och Sverige ska öka militärt samarbete”, SR/P1/Morgonekot 20160608 <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6448695>

⁸⁹ I RAND-rapporten (Shlapak, Johnson), senaste *Survival* (Frühling, Lasconjarias) och CNAS-rapporten (Smith, Hendrix) diskuteras användning av lufttrum och baser i Sverige i samband med en konflikt om Baltikum. Relevant i sammanhanget är också det amerikanska flygvapnets nya intresse för att utnyttja tillfälliga och provisoriska baser inom ramen för Active-X-programmet. Se Jon Harper, ”U.S. Air Force Preparing for 'High Volume' Operations in Europe”, www.nationaldefensemagazine.org 5 April 2016.

⁹⁰ *Republikens president Sauli Niinistö's tal vid ambassadörsdagarna i Lilla parlamentet i riksdagen 25.8.2015*, <http://www.presidentti.fi/public/default.aspx?contentid=333090>.

4 Det baltiska försvarsproblemet

Problemet med hur de baltiska staterna kan försvaras mot rysk militär aggression är egentligen ett delproblem i den större frågeställningen om hur deras säkerhet kan tryggas mot ryska maktanspråk som backas upp med olika former av tvångsmedel.⁹¹ Här kan Kreml spela på en bred klaviatur av egna förmågor och baltiska svagheter: från känslan av geopolitisk sårbarhet, via ekonomi, handel och energi, korrupta nätverk, de ryska befolkningsgrupperna i främst Estland och Lettland, psyops och propaganda, samt subversion, sabotage och incidenter, ända upp till dold och öppen krigföring med militära medel. Huvuddelen av detta spektrum – de delar som inte innefattar öppet bruk av militärt våld – faller under vad som i Ryssland kallas *mjachkaja sila*.⁹²

Denna ryska term översätts ofta med *soft power* eller mjuk makt, men detta leder delvis tanken fel. *Soft power*/mjuk makt är ett i västvärlden etablerat begrepp – myntat av Joseph Nye – för att beteckna en stats generella attraktionskraft baserad på kultur, ekonomi, samhällsskick och andra ”mjuka” och ”välvilliga” faktorer.⁹³ Ett mått av sådant ingår förvisso i det ryska instrumentariet, men eftersom Ryssland saknar bred attraktionskraft utomlands är dess verkan begränsad till dem som har kulturella eller språkliga band till Ryssland, eller som sympatiserar med Putins kritik av västlig liberalism och post-modernism.⁹⁴ Den typ av psykologisk krigföring vi under senare år sett allt mer av från rysk sida (RT, Sputnik, nättroll) syftar inte till att framställa Ryssland i positiv dager, utan till att blanda bort korten och utså misstro mot västliga medier och beslutsfattare. Detta passar dock inte riktigt in i Nyes *soft power*-begrepp.⁹⁵

I rysk diskurs och praktik betecknar *mjachkaja sila* snarare de påtryckningsmedel en stat har på nivån under öppet krig. I detta instrumentarium ingår både lock och pock. Man kan exempelvis gynna länder som ”samarbetar” genom att till dem sälja gas och olja under världsmarknadspris, vilket kanske också skulle kunna räknas in i Nyes mjuka makt. Men att som påtryckning i en politisk konflikt stänga av gasen

⁹¹ Det bredare problemet innehåller också frågor om hur de baltiska staternas långsiktiga livskraft ska kunna tryggas, liksom om hur en varaktigt fredlig samlevnad mellan de baltiska staterna och Ryssland skulle kunna åstadkommas. Den senare frågeställningen är dock inte aktuell inom överskådlig tid.

⁹² Se Gudrun Persson, ”Russian Influence and Soft Power in the Baltic States: the View from Moscow” i Mike Winnerstig (ed.), *Tools of Destabilisation: Russian Soft Power and Non-military Influence and the Baltic States*, FOI-R—3990--SE.

⁹³ Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic books, 1990).

⁹⁴ Bruce Stokes, Russia, *Putin Held in Low Regard around the World*, August 5, 2015, www.pewglobal.org

⁹⁵ Flera utmärkta texter om detta har skrivits av Peter Pomerantsev, som tidigare arbetade inom rysk TV. Nyligen utkom hans bok på svenska, Peter Pomerantsev, *Ingenting är sant och allt är möjligt* (Stockholm: Ordfront, 2016).

till ett importberoende grannland mitt i vintern är definitivt inte mjuk makt i västerländsk mening, men likafullt ett exempel på *mjachkaja sila*. Därför föredrar en del analytiker andra översättningar, såsom *soft force* eller *soft coercion*.⁹⁶ Eftersom svenskan saknar motsvarigheter till orden *force* och *coercion* blir närmaste svenska uttryck ungefär mjukt tvång, eller icke-militära påtryckningsmedel.⁹⁷

De ryska möjligheterna att använda icke-militära påtryckningsmedel mot de baltiska staterna är rätt väl analyserade under de gångna åren, både i Sverige och internationellt.⁹⁸ De militära frågeställningarna däremot har i stort sett inte analyserats sedan det stod klart i början av 00-talet att de baltiska staterna skulle upptas i Nato.⁹⁹

I dess grundläggande form är det baltiska försvarsproblemet egentligen det samma som under 1990-talet, och väsentligen också under mellankrigstiden.¹⁰⁰ Det handlar om att balterna inte på egen hand och i längden kan motstå ett ryskt angrepp. För att kunna stå emot måste de dels få tillräckligt stark och snabb hjälp utifrån, dels måste de själva kunna hålla ut tills hjälp anländer. Problemet var i grunden det samma under 1500-, 1600- och 1700-talen, då Narva var en svensk gränsbefästning mot öst.¹⁰¹ De stora skillnaderna nu jämfört med 1990-talet är förstas att balterna är Natomedlemmar, att det ryska hotet nu är manifest, samt att både de baltiska och de ryska samhällena nu är starkare.

Till detta ska läggas ett antal tillkommande dimensioner eller faktorer som inte specifikt handlar om Baltikum, men som är tillämpliga även där och som komplicerar ekvationen. Bland dessa märks ett antal trender inom krigföring, militärteknik och internationell politik, såsom ”hybridkrigföring”, cyberkrig och

⁹⁶ Jämför James Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad* (London: Chatham House, 2013).

⁹⁷ Som icke-slavist tar jag här kanske munnen full, men ryskans *sila* översätts vanligen med *force* på engelska. Det går också igen i termen *siloviki*, som blivit vanlig under Putinåren.

⁹⁸ Från FOI, se exempelvis Jakob Hedenskog, Robert Larsson, *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, FOI-R—2280—SE; Bo Ljung et al., *The Security and Defensibility of the Baltic States: A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*, FOI-R—3471—SE; Winnerstig (ed.), *Tools of Destabilisation...*

⁹⁹ Dåvarande FOA arbetade rätt mycket med dessa frågor under andra hälften av 1990-talet. Se Robert Dalsjö, “Are the Baltics defensible? On the utility of and prospects for a capability for self-defence”, *RUSI Journal*, 143:4 (1998); Robert Dalsjö, “Baltic Self-Defence Capabilities – Achievable and Necessary, or Futile Symbolism?”, *Baltic Defence Review* 1999:1; Robert Dalsjö, A Swedish perspective on the Treaty on Conventional Forces in Europe, *Baltic Defence Review* No 7, 2001; Lars Wallin, Bengt Andersson, “A Defence Model for the Baltic States”, *European Security*, 2001:1.

¹⁰⁰ Se Helge Ljung (ed.), *Antingen – Eller: Freds- och försvarsproblemet i saklig belysning* (Stockholm: NMT, 1930).

¹⁰¹ Det finns slående likheter mellan situationen år 1700 och i en tänkt konflikt nu. Paralleller finns också till Sveriges situation under kalla kriget och i dag: det egna försvarets uppgift är att hålla ut tills hjälp – förhoppningsvis – anländer västerifrån.

psykkrig, det glesa slagfältets särskilda dynamik¹⁰², problemet att föra krig i befolkade områden, kärnvapnens synligare roll, bortfallet av rustningskontrollregimer, samt det faktum att den amerikanska militära övermakten för första gången på ett kvarts sekel inte längre är ohotad.

4.1 Ökad rysk militär förmåga

Sedan USA under Gulfkriget 1991 med hjälp av den vapengarderob man skaffat under 1980-talet fullständigt sopade banan med Saddam Husseins armé, har USA varit totalt överlägsen alla konventionellt organiserade militära motståndare. Det tillstånd Martin Van Creveld förutspådde i *The Transformation of War*, nämligen att västvärldens överlägsenhet över varje motståndare som uppträdde som en traditionell armé var så stort att motståndet skulle söka sig andra former, blev verklighet.¹⁰³ De följande 25 åren fick den amerikanska överlägsenheten främst användas till något den inte passade för, nämligen att jaga miliser och gerillor i den tredje världen.¹⁰⁴ Men medan USA jagade talibaner arbetade kineser och ryssar på att hitta motmedel mot övermakten. Och nu verkar det som de har funnit sådana.

Efter flera misslyckade försök påbörjade Ryssland 2008 en genomgripande militärreform som faktiskt verkar ha lyckats. Några av huvudpunkterna var en radikal nedskärning av officerskåren och stödstrukturer, en reform av värnpliktssystemet med ett ökat inslag av anställda soldater, och en övergång från divisioner till brigader. Detta har gjort främst armén till ett smidigare och mer användbart instrument, med högre beredskap, tillgänglighet och rörlighet. Nästa steg kom som en reaktion på de brister som uppdagades under kriget mot Georgien 2008, avseende bland annat mörkerförmåga, personlig utrustning, samband och ledning, samt samverkan mellan vapenslag och försvarsgrenar.¹⁰⁵ Resultatet av de

¹⁰² Slagfälten i en konflikt mellan Ryssland och Nato skulle ha radikalt lägre styrketätheter (*force-to-space-ratio*), med mycket mindre enheter (bataljoner, möjligen brigader, i stället för divisioner och armekårer) och med stora luckor mellan förbanden, jämfört med läget på centralfronten i Tyskland under det kalla kriget. En bra illustration av detta finns i Shlapak, Johnson, *Reinforcing Deterrence...*, men frågan utvecklas inte. Den lägre styrketätheten kan, i kombination med militärteknikens utveckling (indirekt eld med mycket lång räckvidd, precisionsstyrda vapen, fjärrsensorer som UAV, mm) skapa en väldigt annorlunda dynamik, med möjlighet till snabba och djupa framryckningar, påminnande om gamla tiders kavalleristrid, fast i större skala, eller 1970/80-talens tankar på *Deep Battle*. Utvecklingen är inte allmänt känd eller erkänd och nästan inget finns skrivet om detta. En klassiker är dock Richard Simpkin, *Race to the Swift: Thoughts on Twenty-First Century Warfare* (London. Brassey's, 1985).

¹⁰³ Martin Van Creveld, *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1990)

¹⁰⁴ Gulfkriget 2003 var ett undantag.

¹⁰⁵ Robert Larsson, Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008, FOI -R--263--SE; Carolina Vendil Pallin & Fredrik Westerlund, "Russia's war in Georgia: lessons and consequences", i Paul B. Rich (ed.) *Crisis in the Caucasus: Russia, Georgia and the West*, (Abingdon: Routledge, 2010).

två första stegen testades bl.a. i storövningen Zapad 2013 med gott resultat, och har sedan dess drillat i ett otal stora beredskapsövningar med kort varsel. I dessa har man inte minst övat förmågan att snabbt ställa stora förbandsmassor på krigsfot, samt att koncentrera (förflytta) förbanden till aktuellt område. Därigenom har man också skapat en ny normalbild av stora övningar utan förvarning som skulle kunna göra det svårare att urskilja början till ett skarpt angrepp.¹⁰⁶ Det tredje steget är de högteknologiska förmågor Ryssland, till omvärldens förvåning, har visat upp i Ukraina och Syrien.¹⁰⁷

Därtill har man påbörjat av utveckling det som i omvärlden kallas hybridkrigföring och i Ryssland kallas icke-linjär krigföring. Detta bör i grunden ses som en samling metoder för att flytta fram positionerna utan att utlösa ett ingripande från offret eller dess skyddsmakt, samt för att – om så ändå sker – inte erbjuda lämpliga måltavlor för främst de amerikanska systemen.¹⁰⁸ Det är detta som utgör kärnan i det som kallas rysk hybridkrigföring, och den spelar mycket medvetet på västvärldens ovilja att engagera sig militärt, dess komplexa beslutssystem, och dess aversion mot egna och civila förluster. Det hela kan ses som en variant av salamitaktik¹⁰⁹, kombinerad med traditionell rysk vilseledning och modern psykologisk krigföring.¹¹⁰ Det förefaller nu också som Kina tillämpar en variant av denna taktik i Syd kinesiska sjön.¹¹¹ Det förtjänar dock att påpekas

¹⁰⁶ Järvenpää, *Zapad 2013...*; Zdanavicius, Czekaj, *Russia's Zapad 2013...*; Norberg, *Training to Fight...*. Ryssland har ännu inte frånträtt eller suspenderat Wiendokumentet, men beredskapsövningarna (*snap exercises*) kringgår kravet på föranmälan av större övningar genom att utnyttja ett kryphål i regelverket.

¹⁰⁷ RUFs arbetar just nu med 2016 års upplaga av rapporten *Rysk militärförmåga i ett tioårsperspektiv*, som väntas utkomma i december. De ryska militärreformerna behandlas dock i 2011 och 2013 års upplagor. Se också Gustav Gressel, *Russia's quiet military revolution, and what it means for Europe*, ECFR 143, Oct. 2015; och Giles, *Russia's 'New' Tools...*

¹⁰⁸ Bland annat genom att hålla nere förbandsstorleken, fokusera på *enablers*, och blanda dessa med civilbefolkningen på ett sätt som både minskar risken för upptäckt och för bekämpning om målen ändå identifieras. Om målen ändå bekämpas kan man göra en stor sak av att motståndaren har bombat ett sjukhus eller en skola. Denna taktik är på inte sätt ny (Balkan, Libanon) och fungerar bara mot motståndare som strävar efter att föra kriget humant och har restriktiva insatsregler.

¹⁰⁹ Ofta använd beteckning för ett angreppssätt där positionerna flyttas fram i en rad små och nästan omärkliga steg, likt när tunna skivor skärs av en korv.

¹¹⁰ Det vi har sett i Ukraina är nog att betrakta som en betaversion, inte ett färdigt koncept, och långtifrån en doktrin. Seminarium om hybridkrigföring vid HKV/J-5 2015-10-20; Ben Connable, Jason Campbell, Dan Madden, *Stretching and Exploiting Thresholds for High-order War: How Russia, China, and Iran Are Eroding American Influence Using Time-Tested Measures Short of War* (Santa Monica CA: Rand, 2016).

¹¹¹ Dan De Luce, Paul Mcleary, "In South China Sea, a Tougher U.S. Stance: Rejecting Chinas 'Great Wall of Sand', the U.S. Navy will patrol near man-made islands constructed by Beijing", *Foreign Policy*, Oct. 2, 2015; Simon Denyer, How China's fishermen are fighting a covert war in the South China Sea, *The Washington Post*, April 12, 2016;

att värdet av denna taktik avtar allt efter som det framstår som uppenbart att det rör sig om ett väpnat angrepp från en stat.¹¹²

Vidare så har Ryssland i Ukraina och i Syrien demonstrerat ett antal komponenter som ökar både rysk defensiv och offensiv militär förmåga vid en konflikt med västvärlden, och som jämnar ut spelplanen betydligt.¹¹³ Ryssland (och Kina) har nu långräckviddiga och moderna robotsystem som gör det farligt för en motståndares flygplan och fartyg att uppträda framskjutet (dessa system kallas med amerikansk jargong för *anti-access/area-denial* förkortat A2/AD), offensiva och defensiva elektroniska motmedel, kombinationen av fjärrstyrda flygfarkoster (UAV:er) och långskjutande artilleri/raketartilleri, precisionstyrda vapen, samt kryssningsrobotar med mycket lång räckvidd och god precision. Med långräckviddigt markbaserat luftvärn kan man göra det farligt för USA/Väst att flyga med både fjärrstyrda och bemannade flygfarkoster i ett konfliktområde. Detta skulle beröva västsidan mycket av dess tekniska övertag, som ju i hög grad är baserat på flygande system. Om man dessutom med elektroniska motmedel och cyberattacker kan få västsidans ledningssystem, kommunikationer, sensorer, elledningssystem mm att sluta fungera, så har man reducerat övertaget ytterligare.¹¹⁴ Dessutom har man lyckats göra detta asymmetriskt och med en relativt måttlig egen insats.¹¹⁵ Offensivt har man i Ukraina visat förmåga med kombinationen av UAV:er och långskjutande artilleri/raketartilleri, och i Syrien demonstrerat sin nya generation kryssningsrobotar.¹¹⁶

Med en kraftig förenkling skulle man kunna säga att Ryssland kan ha skaffat sig en offensiv förmåga till högteknologisk krigföring jämförbar med den USA visade

¹¹² Hybridinslaget i Rysslands krig i Ukraina består sedan sommaren 2014 mest av det officiella upprätthållandet av fiktionen att Ryssland inte är en aktiv stridande part i konflikten, vilket görs med västlig hjälp, eftersom USA, Tyskland och Ryssland inte vill ta konsekvenserna av att säga att Ryssland är angräparen.

¹¹³ Bryan Bender, "The Secret U.S. Army Study That Targets Moscow", *Politico*, April 14, 2016.

¹¹⁴ Det finns många rapporter om att västliga system i Ukraina slutat fungera när ryssarna satt i gång sina nya taktiska störsystem. Se FOI Memo 5625, Januari 2016, *Användning av störsändning i konflikten i Ukraina - en sammanställning från öppna källor*; Thomas Gibbons-Neff, "We don't have the gear": How the Pentagon is struggling with electronic warfare", *The Washington Post*, Feb. 9, 2016; Bret Perry, "How NATO can disrupt Russia's new way of war", *Defense One*, March 3, 2016; <http://defence-blog.com/army/russian-electronic-warfare-units-competed-using-new-hardware.html>; Phil Karber, *Coming to a Theatre Near You? Lessons Learned from the Russo-Ukraine War*, powerpoint-presentation, 3 March 2016; Philip Karber, Joshua Thibeault, "Russia's New Generation Warfare", *Army*, May 13 2016 (det finns en del frågetecken runt trovärdigheten i Karbers detaljuppgifter, men den amerikanska arméns doktrinkommando verkar ha köpt hans analys); Sydney Freedberg, "Army Electronic warfare Investment Lags Russian Threat", *Breaking Defense*, March 21, 2016; Caitlin Patterson, "Russia's Surging Electronic Warfare Capabilities", *The Diplomat*, April 19, 2016; Faith, "The US Army...", Bender, "The Secret...".

¹¹⁵ De nya ryska systemen kan vara nog så dyra ur den ryska ekonomins perspektiv, men ändå billiga jämfört med värdet av den amerikanska förmåga som därmed neutraliseras.

¹¹⁶ David Blair, "Russia sends warning to West with show of strength in Syria", *The Daily Telegraph*, 13 Dec.2015; David Ignatius, "The exotic new weapons the Pentagon wants to deter Russia and China", *The Washington Post*, Feb. 23, 2016; Karber, *Coming to a...*

i det första Gulfkriget 1991, samtidigt som man fått defensiva verktyg som märkbart kan begränsa den amerikanska förmågan till offensiv maktprojektion.¹¹⁷ Effekten av detta blir sannolikt desto större som den amerikanska militären under 25 år har vant sig vid att ha obestritt herravälde i luften, till sjöss och i den digitala domänen, varför man glömt bort hur man gjorde förut. Just detta senare förhållande är dock delvis åtgärdbart.¹¹⁸ USA har också fortfarande ett betydande tekniskt försprång, men avtagande marginalnytta och stigande marginalkostnader kommer över tiden att göra det dyrt och svårt att bibehålla försprånget.¹¹⁹

Av ovanstående uppräknade tillkommande faktorer tilldrar sig för närvarande A2/AD mest uppmärksamhet i den baltiska kontexten.¹²⁰ Under 2015 har USA – något yrvaket – upptäckt att det inte bara är Kinas A2/AD-förmåga man behöver bekymra sig för, utan att också Ryssland från baser i Kaliningrad och i västra Ryssland kan skapa ”A2/AD-bubblor” som allvarligt kan försvåra för Nato att förstärka och försvara Baltikum i händelse av en skarp kris eller ett krig, vilket skulle kunna välta alla västliga strategiska kalkyler över ända.¹²¹ Nästan alla beräkningar och spel vi hittills haft tillgång till om det baltiska försvarsproblemet förutsätter nämligen att västliga förstärkningar kan föras till Baltikum luft- och sjövägen utan egentliga störningar, och att styrkorna väl på plats kan försörjas sjövägen. Likaså förutsätts att västligt stridsflyg, kryssningsrobotar och UAV:er

¹¹⁷ Man bör dock betänka att det finns begränsningar i den nyvunna ryska militära högteknologiska förmågan, som dessutom rimligen är rätt tunt utspridd. Se Mark Galeotti, ”Don’t buy the hype: Russia’s military is much weaker than Putin wants us to think”, www.vox.com 23 Feb. 2016; Torie Rose DeGhett; ”Russia’s Military Modernization Is Working, But the Money’s Running Out”, news.vice.com 23 March 2016.

¹¹⁸ Det har exempelvis föreslagits att den amerikanska flottan åter ska börja utbilda officerarna i astronavigation och öva förbanden i radiotyst uppträdande. Robotar mot sjömål och mot luftvärnssystem ges nu ökad prioritet och man försöker genom kreativa lösningar få fram system snabbt. En jämförelse kan göras med sjukvårdens omställning till att antibiotika i allt högre utsträckning inte biter på farliga bakterier. Man behöver både återupptäcka gammeldags hygien och samtidigt snabbt utveckla nya mediciner som biter.

¹¹⁹ Den amerikanska försvarsledningen har i ett försök att behålla försprånget lanserat begreppet *Third Offset Strategy*, en ny teknikväg som ska lösa problemet genom tillämpning av civila teknologier som autonoma system, artificiell intelligens och *big data*, se Luis Simón, ”The ‘Third’ US Offset Strategy and Europe’s ‘Anti-Access’ Challenge”, *Journal of Strategic Studies*, 2016, som också innehåller referenser till debatten om den nya ”strategin”. Det finns dock skeptiker, se T.X. Hammes, ”In an Era of Cheap Drones, US Can’t Afford Exquisite Weapons”, *Defense One*, Jan. 19, 2016; T.X. Hammes, *Technologies Converge and Power Diffuses: The Evolution of Small, Smart, and Cheap Weapons*, Policy Analysis No 786, www.cato.org.

¹²⁰ Matthew Bodner, ”NATO Deputy SecGen: Russia’s Anti-Access/Area-Denial Build-up Is Biggest Worry”, *Defense News*, Feb. 14, 2016.

¹²¹ Sydney Freedberg, Russians in Syria Building A2/AD-Bubble Over Region: Breedlove”, *Breaking Defense*, Sept. 28, 2015; Sydney Freedberg, ”Russia Builds ‘Arc of Steel’: Adm. Ferguson”, *Breaking Defense*, Oct. 6 2015. Problemet, och hur det kan hanteras, diskuteras mer ingående i Stephan Frühling, Guillaume Lasconjarias, ”NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge”, *Survival* 2016:2; Guillaume Lasconjarias, Allesandro Marrone, *How to Respond to Anti-Access/Area Denial (A2/AD)? Towards a NATO Counter-A2/AD Strategy*, NDC Conference Report, NATO Defence College, Feb 2016; och i Simón, ”The ‘Third’ US...”.

utan större begränsningar kan uppträda över Östersjön och Baltikum och därifrån bekämpa fienden på marken.

Både rapporten från en konferens i frågan på *Nato Defence College* och GMF:s rådgivande panel går så långt som att säga att A2/AD-problemet gör att hela den grundläggande inriktningen om att förlita sig på *Rapid Reinforcement* i stället för *Forward Presence* måste tas under förnyat övervägande.¹²²

4.1.1 Teknik och logistik

Det västvärlden på goda grunder nu fruktar är att Ryssland med hjälp av nya och potenta luftvärns- och kustrobotsystem i Kaliningrads Oblast och västra Ryssland, i kombination med äldre system som landbaserat flyg, ubåtar och minor, skulle kunna göra sådana transportrörelser högst osäkra, farliga och tidskrävande. Dessutom skulle inte det västliga stridsflyget säkert kunna komma till verkan mot en på marken invaderande fiende om inte de ryska luftvärnssystemen först hade undertryckts eller oskadliggjorts, vilket även i bästa fall skulle ta tid och vara farligt. Hotet från luftvärns- och jaktrobotar med mycket lång räckvidd skulle också kunna betyda att för en sådan operation högst väsentliga stödflygplan (AWACS, tankers, etc) måste hållas i mer tillbakadragna banor. Lägg till detta att Iskander och nya ryska kryssningsrobotar kan hota i stort sett alla flygbaser och hamnar både inom och utanför regionen, och man får ett strategiskt-operativt problem av en viss dignitet. Som rapporten från NDC-konferensen uttryckte det:

*What is at stake is not only the freedom of access to every territory in the Alliance, but the possibility of reinforcing Allies when they are under threat. When all is said and done, NATO's core task – indeed, it's very raison d'être – is collective defence, namely the Alliance. A2/AD, by raising the the cost of reinforcing Allies, undermines the Alliance's political decision-making and potentially hampers NATO's ability to exert collective defence as well as the credibility of its deterrence.*¹²³

Problemet skulle vara mer hanterligt om förstärkningstransporterna skulle ske under ett krisskede, innan öppna fientligheter har brutit ut. Men även då skulle det vara riskfyllt och obehagligt. Eftersom fientligheter i princip skulle kunna bryta ut när som helst måste transporterna ändå förses med skydd, vilket rimligen innebär fördröjningar som kan vara betydande. Man måste då också räkna med möjligheten att särskilt sjötransporter utsätts för hinder av "hybridkaraktär", d.v.s. som inte enkelt är identifierbara som väpnad aggression från rysk sida, exempelvis cyberkaos i hamnar, "haverister" som blockerar farleder, dold minering eller torpedskott från ubåt.

¹²² Lasconjarias, Marrone, *How to Respond...* ; Baranowski, Lété, *Nato in a world...* .

¹²³ Lasconjarias, Marrone, *How to Respond...* .

Nato och USA (troligen sker planering parallellt i två spår) har med största sannolikhet valt att i första hand planera för en kombination av luft- och sjötransporter, eftersom dessa normalt är både snabbare och har högre kapacitet än landtransporter, samtidigt som de är mindre komplicerade och mindre beroende av sårbar infrastruktur. Dock tittar både Nato och det amerikanska Europakommandot (EUCOM) rimligen också på möjligheten att nå Baltikum landvägen med förstärkningar. Men om det finns risk för insats med ballistisk robot bör, för förstärkningar från Nordamerika, urlastningshamnar utanför Iskander-M:s räckvidd väljas, vilket betyder Hamburg eller Bremen. Därifrån är avståndet till Riga större landvägen än det 1944/45 var från Normandie till Berlin.

Normalt brukar järnvägstransport eftersträvas vid förflyttning av större förband och godsmängder, men många europeiska länder har liksom Sverige skrotat de flakvagnar som kan ta pansarfordon. Dessutom har Baltikum fortfarande rysk spårvidd, vilket innebär ett komplicerat förfarande på platsen där växling mellan spårvidder ska ske.¹²⁴ Därmed blir också de transporterade förbanden extra sårbara för bekämpning.¹²⁵

Transporterna ska vidare korsa genom två länder, flera större floder, många städer och ännu fler byar, innan de når den smala och sårbara landtunga – kallad *the Suwalki gap* – som förbinder Litauen med Polen.¹²⁶ Redan utan att ta hänsyn till någon fiende är en sådan rörelse av kanske 3-4 brigader med underhåll en stor och komplicerad apparat med en betydande potential för friktioner. Därtill är truppörflyttning inom Europa i större skala en konst som Nato eller EUCOM inte har praktiserat på 25 år och därför glömt bort, och som nu måste återskapas.¹²⁷ Om till detta läggs att motståndaren skulle ha goda möjligheter att dolt försvåra eller öppet bekämpa både transporterna och den absolut nödvändiga transportinfrastrukturen (vägar, broar, järnvägar, bränsledepåer osv) så förstår man bättre problemets magnitud.¹²⁸ Särskilt som den amerikanska Europaarmén i

¹²⁴ *Rail Baltica*, en järnvägsförbindelse med standardspårvidd och högre kapacitet som skulle koppla Baltikum till det europeiska järnvägsnätet är ännu bara på planeringsstadiet.

¹²⁵ Spårväxlingszonen mellan Sovjetunionen och Polen var under det kalla kriget ett klassiskt mål för västsidans underrättelsemän och attackflygare.

¹²⁶ Agnia Grigas, *NATO's Vulnerable Link in Europe: Poland's Suwalki Gap*, Feb. 9, 2016, www.atlanticcouncil.org.

¹²⁷ Det amerikanska Europakommandot har börjat i liten skala med den så kallade *Dragoon Ride*, där en kavalleriskvadron (ett kompani) rullade från Baltikum till hemmabasen i Tyskland. *Dragoon Ride* fyllde också ett PR-syfte. Under sommarens övningar, bl.a. Anakonda, avser man också öva förflyttning av förband i Tyskland och Polen. Man förstärker också förmågan till transportledning något.

¹²⁸ Landtransporter är mycket mer sårbara än sjötransporter eftersom de är bundna till ett väg- och järnvägsnät som kan bekämpas i princip när som helst, t.ex. genom att bomba en bro. Med sjötransporter måste inte bara bomberna komma på rätt plats utan också vid exakt rätt tidpunkt för att träffa ett fartyg, annars blir det bara ett hål i vattnet. Bekämpning av broar leder också lätt till en ansamling av fordon på den ena sidan, fordon som sedan kan bekämpas.

dagsläget saknar materiel för att bygga tillfälliga broar och bara har sexton (16) tungtransportfordon, för vägtransport av pansarfordon.¹²⁹

Detta betyder sammantaget att Nato – och även USA nationellt – behöver planera för en betydligt mer omfattande och därmed också tidskrävande operation än bara en transportrörelse till Baltikum och en kanske begränsad insats med stridsflyg. A2/AD-system behöver kunna identifieras, lokaliseras och därefter undertryckas eller neutraliseras, åtminstone tillfälligt. *Sea Lines of Communication* (SLOC) och deras motsvarighet i luften behöver kunna säkras från startpunkter till slutpunkter mot allehanda relevanta hot: störningar, minor, torpeder, luftvärnsrobotar, sjömålsrobotar, osv. Detta kräver spetsförmågor inom bl.a luftvärnsundertryckning (SEAD), elektronisk krigföring (ECM) och spaning (ISR) som mycket få länder inom Nato i dag har och som många drar sig för att skaffa, av budgetskäl och av rädsla för att utlösa en kapprustning.¹³⁰ Åtgärder krävs också på den marina sidan, främst vad gäller ubåtsjakt och minröjning, men också eskort mot ythot och lufthot. Vidare behöver baser, hamnar, flygplatser och broar inom räckvidd för ryska robotar hårdgöras och förses med robusta och redundanta system, spridning planeras och övas, och reservalternativ inom regionen planeras.

Eftersom man *kan* komma att behöva hela denna förmågegarderob *för det fall* att en kris övergår i krig så är frågan om man i ett krisskede ens vågar påbörja en transportrörelse utan skyddsåtgärder och tillgång till skyddsstyrkor, särskilt som många länders ledningar är förlust-och riskaverta.¹³¹ I vilket fall är det nog realistiskt att räkna med betydande förseningar och begränsningar jämfört med en ostörd förstärkningstransport under fredliga förhållanden, vilket ytterligare komplicerar det baltiska försvarsproblemet.

4.1.2 Anti-Access/Area Denial

Här kan några ord om begreppet A2/AD och dess tekniska förutsättningar vara på sin plats. *Anti-Access/Area-Denial* har egentligen skapats som en amerikansk etikett för den kombination av främst sensorer och robotar med lång räckvidd som Kina bygger upp för att göra det farligt för andra länders flygplan och fartyg att uppträda i en mycket bred zon utanför Kinas kust. Därmed skulle Kina kunna bryta USA:s maktställning i Östasien och också få fria händer att göra upp räkningen med regionala motståndare, som Taiwan, Japan och Vietnam.¹³² Tilläggas bör

¹²⁹ Bandfordon ska bara köra korta sträckor på väg, eftersom detta sliter på fordonen och förstör vägarna. Se Giles, Russia's 'New' Tools... , 57.

¹³⁰ Lasconjarias, Marrone, *How to Respond...* . SEAD uttyds som *Suppression of Enemy Air Defenses*, ECM som *Electronic Countermeasures* och ISR som *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

¹³¹ Lasconjarias, Marrone, *How to Respond...* .

¹³² Se Robert Dalsjös och Kaan Korkmazs kapitel i *Örnen, Björnen...*; Andrew Krepinevich, Barry Watts & Robert Work, *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge* (Washington D.C: CSBA, 2003); Andrew Krepinevich, *Why AirSea Battle?* (Washington DC: CSBA, 2010).

dock att vi inte säkert vet om ryssar eller kineser resonerar i termer av A2/AD. A2/AD är en amerikansk tolkning av vad Kina och Ryssland gör, även om det är en rimlig tolkning. Vidare är det långtifrån säkert att rysk eller kinesisk A2/AD-förmåga inom överskådlig tid skulle kunna fås att fungera på det sätt som USA fruktar.

Långskjutande robotar är nämligen till liten nytta mot rörliga mål om de inte kan kopplas ihop med sensorer som ger data av tillräcklig kvalitet och aktualitet att skjuta på. Eftersom radarvågor rör sig rakt fram så begränsar jordytans krökning radarstationers effektiva räckvidd, särskilt mot mål på låg höjd.¹³³ Luftvärnsroboten S-400 sägs i media ha en räckvidd på 400 km, och kartor med cirklar av denna storlek med mittpunkt i Kaliningrad förekommer ofta i pressen. Den effektiva räckvidden, särskilt mot små eller manövrerande mål, bedöms dock av FOI:s tekniska experter till en bråkdel av den annonserade.

För att kunna utnyttja sådana räckvidder krävs nämligen att man i nästan realtid kan koppla ihop roboten med en sensor som både kan se målet och kan ge måldata av tillräcklig kvalitet att skjuta på. Sedan måste man kunna följa målet under den tid robotskottet tar, och kunna ge roboten korrigeringar om målet t.ex. girar. Detta betyder i dag någon form av framskjuten radar, flygburen radar på hög höjd, satellit, eller radar som kan se bortom horisonten (*Over The Horizon*, OTH). OTH-radar tros inte under överskådlig tid kunna ge måldata av tillräcklig kvalitet att skjuta på, endast för förvarning.¹³⁴

Pionjär för denna typ av förmåga är den amerikanska flottan, som kallar det *Cooperative Engagement Capability* (CEC), eller *Naval Integrated Fire Control – Counter Air* (CIFC-CA). På svenska används termen strid med samverkande system. Det är en tekniskt mycket komplicerad process att få olika system, från olika tillverkare och med olika teknisk ålder, att fungera felfritt tillsammans i realtid. US Navy har, efter nästan 10 års arbete, fått en första CEC-förmåga operativ, med i huvudsak mogna och välkända komponenter.¹³⁵

Det är inte att förvänta sig att ryssar och kineser ska behärska dessa konster i brådskan. Men bara möjligheten att de ska kunna göra det har helt klart skärpat den amerikanska militären, som vant sig vid att ha totalt luft- och sjöherravälde.

¹³³ Radarhorisonten kan beräknas med en förenklad formel där horisonten i km = $4,12 (\sqrt{h_1} + \sqrt{h_2})$, där h_1 är antennens uppställningshöjd i meter och h_2 är målets höjd i meter.

¹³⁴ Per Grahn mfl., *Radar bortom horisonten – OTH: En kort översikt med fokus på ytvågs-OTH*. FOI-R—4039—SE (Stockholm: FOI, 2014). Om roboten har egen aktiv målsökare kan dock kraven på måldata sättas något längre.

¹³⁵ Erik Berglund, m.fl., *Strid med system i samverkan: Teknisk förstudie* FOI-R—4055—SE, Januari 2015; Jeffrey McConnell, *Naval Integrated Fire Control – Counter Air: Capability-Based System of Systems Engineering* (N.p.: Naval Surface Warfare Center, Dahlgren Division, 2013). http://www.acq.osd.mil/se/webinars/2013_11_14-SOSECIE-McConnell-brief.pdf (hämtad 2015-06-01); Sam LaGrone, "Roosevelt Carrier Strike Group to Depart for Middle East on Monday in First NIFC-CA Deployment" *USNI News*, 5 March, 2015.

Det nya amerikanska operativa konceptet *Air-Sea Battle*, som har varit under utveckling sedan 2009 och nu har nått drygt halvvägs, har som huvudsyfte att erbjuda effektiva motåtgärder mot A2/AD. Eftersom A2/AD-system innehåller många olika delar som måste kunna fungera tillsammans kan det räcka med att slå ut exempelvis en flygburen radar, eller störa ut en datalänk, för att A2/AD-systemet ska sluta fungera. I en Östersjökontext kan det också vara lättare att sticka hål på en A2/AD-bubbla än i Östasien, eftersom Ryssland inte behärskar hela kustlinjen här, vilket Kina gör på sin hemmaplan.¹³⁶

Som synes omfattar det baltiska försvarsproblemet betydligt fler dimensioner än bara försvaret av landgränsen mot Ryssland, även om detta är ett *sine qua non*, och analysen behöver ta hänsyn till detta. En tydlig trend inom den livliga internationella diskursen i frågan är också i skrivande stund att större uppmärksamhet ägnas frågor relaterade till möjligheterna att förstärka försvaret av Baltikum i en krissituation, logistikfrågor och hantering av A2/AD-problemet.¹³⁷

¹³⁶ Jämför Fröling, Lasconjarias, "NATO, A2/AD..."; Robert Dalsjö, "En ny roll för marinen?: Ett småradikalt tankeexperiment", *Tidskrift i Sjöväsendet*, 2015:4.

¹³⁷ Till exempel i den färska finländska Natorapporten, *Konsekvenserna av ett eventuellt finskt Natomedlemskap: En bedömning* (Helsingfors: Utrikesministeriet, april 2016).

5 Är försvar alls meningsfullt?

Under 1990-talets diskussioner om de baltiska staternas säkerhet sas det inte sällan att Estland, Lettland och Litauen inte kunde försvaras mot ett ryskt anfall, och att det därför inte var meningsfullt för dem att ha annat än symboliska försvarsmakter.¹³⁸ Liknande tankegångar dyker ibland upp även i dagens diskussioner. Det är därför befogat att upprepa några av de argument och sakförhållanden som förekom i det sena 1990-talets debatt i frågan, och som fortsatt har relevans.¹³⁹ Frågan om militärt motstånd är meningsfullt eller om det är futilt är naturligtvis av fullständigt fundamental betydelse för hela det problemkomplex som här studeras. Den förtjänar därför ett explicit resonemang baserat på sakskaäl, om än kortfattat.

I sammanhanget kan det också vara på sin plats att påminna svenska läsare om att de frågor som behandlas i denna rapport, för våra grannländer på östra sidan havet, alls inte är enbart intressanta objekt för analyser, seminarier och krigsspel. Det är tvärtom djupt existentiella frågor, bokstavligen på liv och död, med en djupt smärtsam resonansbotten, som framgår av Sofi Oksanens och Sandra Kalnietes böcker.¹⁴⁰

Lars Fredén har påpekat att de flesta rikssvenskar är omedvetna om vad han kallar den tragiska dimensionen i säkerhetspolitiken.¹⁴¹ I många europeiska familjer finns ännu människor som har egna minnen av krig, umbäranden, fångenskap, flykt eller fördrivning. Svenskar är nästan ensamma i Europa om att inte ha de erfarenheterna. Det kan vi vara tacksamma för, men det är tidvis ett problem att svenskar inte förstår allvaret och smärtan i frågorna, och därför ibland kan framstå som okänsliga, äppelkäcka och hyperrationella.

De tre baltiska nationerna har alla en tragisk historia, men delvis tragisk på olika sätt. På 1200-talet kom tyska och danska korsriddare till dagens Estland och Lettland, besegrade invånarna militärt, tog deras mark och införde ett feodalt system med livegenskap. Litauen, däremot, var på senmedeltiden en stormakt och

¹³⁸ För exempel, se Dalsjö, "Are the Baltics..."

¹³⁹ Dalsjö, "Are the Baltics..."; Dalsjö, "Baltic Self-Defence..."; Dalsjö, "A Swedish perspective..."; Wallin, Andersson, "A Defence Model...". Se gärna också den smärre flodvåg av litteratur om striderna i Baltikum under det andra världskriget som sedan dess har blivit tillgänglig, bl.a. Werner Haupt, *Army Group North: The Wehrmacht in Russia 1941-45* (Atglen, PA: Schiffer, 1997); Steven Newton, *Retreat from Leningrad: Army Group North 1944/45* (Atglen, PA: Schiffer, 1995); Petter Kjellander, *Till siste man och Undergången* (N.P.: SMB, 2011) och Wilhelm Tieke, *Division Nordland i strid* (N.P.: SMB, 2011). Baltic Defence College i Tartu har också ägnat mycket uppmärksamhet åt striderna i Baltikum under de båda världskriegen och självständighetskrigen.

¹⁴⁰ Sofi Oksanen har nått en bred internationell publik med böckerna *Stalins kossor*, *Utrensning* och *När duvorna försvann*. Se även Sandra Kalniete, *Med högklackade skor i Sibiriens snö* (Stockholm: Atlantis, 2005).

¹⁴¹ Fredén, *Återkomster...*

det fanns en inhemsk adel - ett stolt förflutet som märks ännu i dag. Med tiden så gick den litauiska staten upp i den polska, och gick också under med den.

Vid mitten av 1800-talet skedde ett nationellt uppvaknande i alla tre länderna. I spåren av första världskriget lyckades alla tre nationerna, med hastigt improviserade arméer, besegra tyskar och både röda och vita ryssar, och därmed vinna självständighet som fria folk och nationalstater. För ester och letter var det första gången någonsin som de hade en egen stat, för litauerne var det första gången på 400-500 år.

Hösten 1939 fick Finland och de baltiska staterna nästan identiska ultimata från Sovjetunionen. I alla fyra länderna vändades regeringarna och militärledningarna över hur man skulle göra. Efter viss tövan valde Finlands regering att säga nej till Stalins krav. I det krig som sedan följde förlorade Finland nästan 28 000 döda, men man bevarade sin frihet och sin självständighet.¹⁴²

Estland, Lettland och Litauen hade 1939 för småstater starka försvarsmakter och höga försvarsutgifter. Det fanns också starka frivilliga skyddskårer, liksom i Finland. Men regeringarna bedömde att motstånd ändå skulle vara utsiktslöst i längden, och valde att foga sig i Stalins krav på baser och vänskapsavtal. Inom ett knappt år var emellertid alla tre länderna ockuperade och införlivande som delrepubliker i Sovjetunionen. De baltiska officerarna dog inte i strid, utan mördades i fångenskap, liksom de polska officerarna i Katyn. Estland och Lettland förlorade också på en enda natts deportationer av civila lika många människor som Finland förlorade i döda under hela Vinterkriget.¹⁴³

Under det världskrig som sedan följde tvingades ester och letter i krigstjänst av både tyskar och ryssar, medan några anslöt sig frivilligt. När krigslyckan vände förde man ett segt partisankrig (skogsbröderna) mot ryssarna, som i Litauen endast slogs ner efter omfattande och brutala insatser av NKVD.¹⁴⁴

Balterna hade valt att ge sig, i hopp om att undgå krigets härjningar. Men man undgick ändå inte kriget, fruktansvärda förluster och umbäranden. Lettland förlorade exempelvis ungefär en tredjedel av sin befolkning under kriget, om man räknar döda, deporterade, och de som flydde västerut. Som jämförelse förlorade Finland 88 000 döda (liksom många fler sårade) i de båda krigen. Men man bevarade ändå sin frihet.¹⁴⁵ Det finns få bättre illustrationer av att motstånd kan löna sig, även om oddsen kan verka hopplösa.

¹⁴² Krister Wahlbäck, *Finlandfrågan svensk politik 1937-1940* (Stockholm: Norstedts, 1964; Leskinen, Jari & Juutilainen, Antti: *Talvisodan pikkujättiläinen*. (WSOY, 1999).

¹⁴³ Agnis Balodis, *Lettlands och det lettiska folkets historia* (Stockholm: LNF, 1990).

¹⁴⁴ Jouzas Luksa, *Skogsbröder: Den väpnade kampen i Litauen mot Sovjetockupationen* (Stockholm: Bäckströms; 2005); Mart Laar, *War in the Woods*. (Washington, DC: Howells House, 1992).

¹⁴⁵ Detta sägs inte för att på något sätt förringa de förluster och uppoffringar Finlands folk och armé gjorde under de båda krigen.

Det uppmärksammade påståendet i RAND-studien att de baltiska staterna i dagsläget, med de styrkor som nu disponeras, inte kan försvaras längre än några dagar, eller högst en vecka, mot ett ryskt anfall är vid en första anblick troligen sant.¹⁴⁶ Troligen, men inte säkert, därför att den faktiska utgången av verkliga konflikter beror på en rad faktorer som svårligen kan värderas i förväg, såsom slump, hur väl nya vapensystem fungerar, försvararens och angriparens anda och moral, befälens skicklighet, den politiska ledningens vägval, osv. Samt förstås om hjälp utifrån alls skulle ges, hinna fram och kunna bli effektiv, eller inte. Både polacker och finländare har erfarenhet av att hjälpen inte kommit.

Det är också mer sannolikt att angriparen på så kort tid som några dagar eller en vecka skulle kunna besätta nyckelpunkter, som huvudstäderna, hamnar och flygfält, samt etablera kontroll över en vägförbindelse till Ryssland, än att angriparen på denna tid också skulle kunna upprätta kontroll över länderna i sin helhet. Traumat från 1939/40 och minnet av skogsbröderna är ännu så levande att en rysk invasion nog skulle möta segt och förbittrat motstånd i vissa regioner, kanske särskilt i Estland och Litauen.

Men påståendet att de baltiska staterna inte kan försvaras mot Ryssland är samtidigt falskt, förutsatt att man ser bortom dagsläget och tittar på förutsättningarna. En rad skäl kan anföras till stöd för detta. För det första, ingen geografisk plats kan försvaras om man inte ens försöker eller har ett försvar. Frågan om anda och motståndsvilja på olika nivåer i samhällena är naturligtvis fullständigt central i sammanhanget, även om den inte behandlas som sådan i denna studie.

För det andra är balternas nuvarande militära svaghetstillstånd inte något som är ödesbestämt. Det är resultatet dels av att länderna återföddes utfattiga och utan militära resurser 1991, dels av västallierades missriktade råd efter 2004 att strunta i förmågan till självförsvar och i stället koncentrera sig på internationella insatser. Detta är förhållanden som kan åtgärdas om det finns tid, vilja och vänner som vill hjälpa till.

För det tredje så är Estland och de delar av norra Lettland som har direkt gräns mot Ryssland en del av det nordeuropeiska barrskogsbältet. Terrängen är skogig, småkuperad och med många vattendrag och stora myrmarker, således traditionellt ansedd som utmärkt terräng för defensiv infanteristrid, särskilt fördröjningsstrid. Relevant i sammanhanget är att 1944 höll tyskar och ester vid Narva och strax väster därom (Panterlinjen, Blå bergen) i sex månader mot Röda Arméns upprepade anfall.¹⁴⁷ På Karelska näset försvarade Finland sig framgångsrikt i likande terräng.

¹⁴⁶ Se också David Shlapak, Michael Johnson, "Outnumbered, Outranged, and Outgunned: How Russia Defeats Nato", *War on the Rocks*, April 21, 2016

¹⁴⁷ Haupt, *Army Group North...* ; Newton, *Retreat ...* ; Tieke, *Division Nordland...* ; Kjellander, *Till siste...*

Utrustade med minor, sprängämnen och lätta och tunga infanterivapen, samt med vilja och rätt taktik, borde även en numerärt och tekniskt underlägsen styrka med enkla medel orsaka en angripare betydande förluster och förseningar. Om de sedan också får tillgång till mörkersikten, moderna pansarvärnsvapen, enkla drönare och säkert samband så blir effekten större.¹⁴⁸ Om det dessutom finns tillgång till fjärrstridmedel (långräckviddigt artilleri eller raketartilleri, attackflyg, kryssningsrobotar,) som kan ledas in för att slå mot fordonsansamlingar, sårbart underhåll, osv, så blir utsikterna än bättre.

Söder om floden Daugava, som delar Lettland i två delar, och i hela Litauen är terrängen betydligt mer öppen, med mindre skogar omgivna av slättmark, och således mindre lämpad för omekaniserat infanteri. Längs gränsen mot Vitryssland finns dock även i Litauen större skogar. Om den baltiska terrängen norr Daugava kan liknas vid den i Småland så liknar den söder om floden i högre grad den i norra Skåne. Det var också söder om Daugava som Röda Armén på hösten 1944 fick till stånd ett genombrott med pansarförband som bar ända till Östersjön. De avskurna tyska och lettiska förbanden i Kurlandsfickan lyckades ändå etablera en försvarslinje som höll mot ett dussintal större sovjetiska anfall, ända tills den allomfattande tyska kapitulationen i maj 1945.¹⁴⁹

Spelar detta någon roll i dag? Varken balterna eller Nato som helhet har ju tillgång till de förbandsmassor som tyskarna ännu 1944 hade. Nej, förvisso inte, men dagens Röda Armé (den heter faktiskt ännu så) kan inte heller i storlek jämföras med den som Stalin hade 1944, inte ens efter Putins rustningar. Hela den ryska armé som i dag kan sättas i fält (utan mobilisering av reservister) är mindre – räknat i manskap, stridsvagnar och kanoner – än en enda av de senare krigsåren sovjetiska fronter (ungefär armégrupper). RAND har i sin analys räknat med Ryssland för ett angrepp på Baltikum skulle kunna utnyttja 22 *bataljoner* (knappt 1000 man var). Som jämförelse hade Sovjetunionen på 1970- och 1980-talen ungefär lika många (19) *divisioner* (drygt 10000 man var) bara i Östtyskland, vartill skulle komma stora förband från DDR och från Polen, samt planerade förstärkningar från västra Sovjetunionen.

Styrketätheten vid ett krig i Baltikum i dag skulle således på båda sidor vara radikalt lägre än den var 1944, eller skulle ha varit vid ett krig i Tyskland på 1980-talet, vilket som påpekats ovan kan öppna för en ny och till stora delar ännu okänd dynamik. Men att den aktuella terrängen ändå har försvarats framgångsrikt för mindre än en mansålder sedan är ändå relevant.

För det fjärde så anförs ibland ländernas litenhet och brist på strategiskt djup som skäl för att försvar skulle vara utsiktslöst och att förstärkningar inte skulle få

¹⁴⁸ Här har inte hänsyn tagits till de framsteg som Röda Armén gjort nyligen, och som redan diskuterats i texten. Detta kommer dock att beaktas i det fortsatta arbetet.

¹⁴⁹ Haupt, *Army Group North...* ; Newton, *Retreat ...* ; Werner Haupt, *Kurland 1944/45: Die Vergessene Heeresgruppe* (Friedberg: Podzun-Pallas, 1979).

plats.¹⁵⁰ Då kan man notera att Sydkorea, som till ytan är jämförbart med Estland och Lettland tillsammans, har haft plats för mycket stora truppstyrkor och har försvarats framgångsrikt. Det kan också vara värt att påminna sig att Röda Armén 1994 misslyckades fullständigt att ta lilla Tjetjenien, och att det vid det andra försöket 1999 tog tre månader innan man hade fått kontroll över hela territoriet, som storleksmässigt är ungefär 25% av Estlands yta, trots att tjetjenerna bara hade lätta förband.¹⁵¹

Om man i stället påstår att det kan vara möjligt att försvara Estland, Lettland och Litauen mot den sortens ryska angrepp som nu kan tänkas, men att det för att åstadkomma detta skulle krävas väsentligt större styrkor än de man nu disponerar, skulle detta då vara meningsfullt? Jag vill hävda att svaret är ja, att varje steg mot ökad försvarsförmåga är meningsfullt, även om steget i sig är otillräckligt. Och att detta gäller både om man ser det ur balternas och ur Natos och västvärldens perspektiv.

En ofta negligerad aspekt av det som kallas hård säkerhet är att upplevda tillstånd av militär styrka eller svaghet kan få stora konsekvenser för det politiska förhållandet mellan stater, även utan stridshandlingar. Risken är nämligen stor att den starkare parten börjar ta sig friheter mot den svagare, och att den svagare parten anpassar sitt agerande till att den är svag och sårbar.¹⁵² Det är med största sannolikhet den sortens relation till grannländerna – kanske också till Europa som helhet – som Putin försöker att skapa med sitt aggressiva säkerhetspolitiska kroppsspråk. Beteendet kan liknas vid gängkriminella som använder sitt ”våldskapital” för att skaffa sig inflytande, status och ”respekt”, och för att få vittnen, polis och åklagare att titta bort.¹⁵³

Även en mindre militär förmågehöjning kan vara betydelsefull, om den stärker den svagare partens självförtroende, höjer det priset för påtryckningar eller aggression, eller ökar osäkerheten om utgången, och därmed stärker avskräckningen. Att annat sätt att uttrycka detta är att tröskeln mot påtryckningar eller angrepp höjs. Det går utan större besvär att konstruera en trappa av tröskelförmågor med början i att tydligt visa för den egna befolkningen, för omvärlden, och om nödvändigt också för eftervärlden, att ett väpnat angrepp äger rum, och att den angripne försvarar

¹⁵⁰ För exempel, se Dalsjö, ”Are the Baltics..” .

¹⁵¹ I sammanhanget bör man dock beaktas den ryska armén är i betydligt bättre skick nu, jämfört med 1990-talet.

¹⁵² Det fenomen som kallas ”Finlandisering” är ett exempel på detta och är ännu aktuellt i debatten om hur Sverige och Finland bör förhålla sig till Ryssland. Ett annat exempel är de regelbundet återkommande propåerna om att konflikten om Ukraina borde ”lösas” genom en anpassning till Moskva. Jmf Hans Mouritzen, *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics* (N.P.:Gower, 1988).

¹⁵³ Kidnappningen av den estniska säkerhetsofficeren Eston Kohver, på estniskt territorium den 5/9 2014, två dagar efter att Obama i ett tal i Tallinn hade förklarat att balterna kunde känna sig trygga, eftersom USA och Nato beskyddade dem, är ett mycket tydligt exempel på detta.

sig.¹⁵⁴ Detta kan följas av att fördröja angriparens framryckning från gränsen mot huvudstaden, att skydda eller i det längsta försvara strategiska punkter, att oskadliggöra eller innesluta angriparavdelningar på djupet, att säkerställa den lagliga statsledningens kontinuitet, att förneka angriparen operativ handlingsfrihet och tillfoga honom förluster, att göra angriparen mer tillgänglig som mål för allierade fjärrstridskrafter, och så vidare. Till detta kan läggas sådana avskräckningselement som kanske inte kan kallas tröskelförmågor, men som ändå är relevanta, som utsikterna av ett långt och segt motstånd från partisaner.

¹⁵⁴ Den ryska staten använder än i dag använder det faktum att balterna inte gjorde militärt motstånd 1939/40 som skäl för att hävda att införlivandet var frivilligt och därmed inte ett folkrättsbrott. På ett liknande sätt hävdar ryska företrädare att Krims införlivande var fredligt och frivilligt, eftersom "det inte sköts ett skott." Vladimir Kozin på Baltic-Russia Youth Forum i Tallinn 5/11 2016.

6 Slutord

Europas säkerhetsläge har på några korta år genomgått en dramatisk och genomgripande försämring. Östersjöområdet och särskilt det utsatta Baltikum framstår som den nya konfrontationens brännpunkt, ungefär som det delade Tyskland var det kalla krigets brännpunkt.

Den på intet sätt högaktige tyska analytikern Karl-Heinz Kamp skriver att Natos medlemmar nu återigen står inför realiteten av en ”artikel 5-värld”.¹⁵⁵ Den respekterade rysslandskännaren Keir Giles drar den lätt deprimerande slutsatsen att vi måste inrätta oss efter att förhållandet mellan Ryssland och Västeuropa nu har gått tillbaka till det historiska normaltillståndet: misstro och geopolitisk rivalitet.¹⁵⁶

Principiellt avtecknar sig för närvarande två framtida huvudspår. Det ena spåret skulle innebära att västvärlden, till vilket Sverige otvetydigt hör, ökar sin militära förmåga och sin politiska sammanhållning på ett sätt som avhåller Moskva från vidare äventyrligheter. Sannolikt skulle detta på kort sikt medföra en hel del missnöjesyttringar från Moskva, även av mer handfast slag: Även på något längre skulle detta spår kunna innebära ett tillstånd av avsevärd, men stabil, spänning.

Det andra spåret vore följden av fortsatt militär oförmåga och politisk splittring på västlig sida, inklusive Sverige. Även detta spår skulle innebära stark spänning, men därtill också medföra en stark frestelse för Ryssland att utnyttja maktmedel för att etablera och utvidga en intressesfär. Det säger sig själv att en sådan situation skulle bädda för misstro, missbedömningar och felkalkyler, vilka skulle kunna leda till potentiellt ödesdigra och okontrollerade händelseförlopp.

¹⁵⁵ Karl Heinz Kamp, *The Agenda of the NATO Summit in Warsaw*, Bundesakademie für Sicherheitspolitik Security Policy Working Paper no. 9/2015.

¹⁵⁶ Giles, *Russia's 'New' Tools...*, kap 7. .

Västvärlden trodde intill nyligen att de europeiska säkerhetsfrågorna i allt väsentligt var lösta och att eventuella nya problem skulle lösas fredligt och enligt reglerna. Den illegala ryska annekteringen av Krim, angreppet på Donbas och nedskjutningen av MH17, krossade dessa föreställningar. Nato och de västliga länderna håller nu brådstörtat på att ställa om till den nygamla uppgiften att försvara sig och varandra mot yttre hot. I detta läge framstår det svagt försvarade och utsatta Baltikum som Natos kanske svagaste punkt, och därtill kanske som den nya öst-västkonfrontationens brännpunkt. Följaktligen har möjligheterna att försvara de baltiska staterna mot ett militärt angrepp snabbt seglat upp som en av de mest brännande frågorna. Under det senaste året har en strömflöd av rapporter, artiklar och policyinitativ i ämnet kommit från internationella tankesmedjor och organisationer.

Denna rapport är tänkt som en introduktion till problemkomplexet för intresserade icke-specialister, samt som en utgångspunkt för fortsatt analysarbete. I rapporten presenteras några aspekter av den internationella politisk-strategiska kontexten: den internationella debatten om försvaret av Baltikum, problemet med strategisk instabilitet, vägen mot en ny säkerhetsordning, och frågor inför Natotoppmötet i Warszawa i juli 2016. Därefter ges en bild av de svenska intressen som utvecklingen aktualiserar och berör, samt av huvuddragen i det baltiska militära försvarsproblemet, inklusive av de trender på det militära området som komplicerar saken. Avslutningsvis förs ett resonemang om det meningsfulla i att alls försöka åstadkomma ett militärt försvar för de baltiska staterna.