

Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians

Jakob Gustafsson

På Nato-toppmötet i Madrid i juni 2022 antog alliansen sitt åttonde strategiska koncept.¹ Nato har genomgått flera större förändringar och står sedan Rysslands invasion av Ukraina inför nya utmaningar för tredje gången sedan Berlinmurens fall. Invasionen har fått många bedömare att prata om förnyad vitalitet och styrka i Nato-samarbetet. Får detta genomslag i konceptet? Vilka är alliansens prioriteringar? Och vad innebär den nya inriktningen för Sverige?

Rysslands storskaliga invasion av Ukraina i början av 2022 kan sägas markera slutet på Natos långa 2010-tal, under vilket alliansen minskat sitt globala fokus och återvänt hem. Samtidigt har omställningen till kollektivt försvar på hemmaplan varit långt ifrån smärtfri. Kan alliansen som av ledande företrädare kallats såväl hjärndöd som förlegad svara upp mot 2020-talets utmaningar?

I detta memo analyseras Natos nya strategiska koncept och därtill relaterade initiativ avseende alliansens vägval vad gäller hotuppfattning och kollektivt försvar mot Ryssland.² Memot beskriver inledningsvis vad Natos strategiska koncept är. Därefter analyseras vilka hot och uppgifter konceptet prioriterar samt vilken riktning som pekas ut för det kollektiva försvaret mot Ryssland. För att sätta konceptet i sitt rätta sammanhang redogörs i dessa delar också för den interna dynamik som präglat Natos arbete sedan 2014 för att sätta konceptet i sitt rätta sammanhang.

DET STRATEGISKA KONCEPTETS FUNKTION

Natos strategiska koncept befinner sig näst högst i alliansens dokumenthierarki, efter det Nordatlantiska fördraget. Under det kalla kriget var koncepten hemligstämplade, renodlat militärstrategiska och gav övergripande inriktning till alliansens avskräckning av och försvar mot Sovjetunionen och Warszawapakten. Med tiden har koncepten fått en bredare och mer politisk prägel. Detta har skett i takt med att Nato blivit en bredare säkerhetspolitisk

allians och att dess uppgifter utvecklats avsevärt bortom kollektivt försvar. Sedan det kalla krigets slut är koncepten offentliga och kan sägas ha fyra huvudfunktioner: att blicka framåt, bakåt, inåt och utåt.³

- Den viktigaste funktionen är att blicka framåt och slå fast alliansens prioriterade hot och uppgifter samt hur och var dessa ska mötas.
- Strategiska koncept blickar också bakåt mot föregående års beslut och verksamhet samt kodifierar åtgärder som redan inletts. De bekräftar därmed oftare den väg alliansen redan tagit än de skapar nya.⁴
- Arbetet med konceptet blickar inåt och tvingar många allierade med skilda åsikter att ensa prioriteringar, diskutera tvister, nå kompromisser och uppnå högsta möjliga enighet.
- Avslutningsvis blickar koncepten utåt och marknadsför alliansens verksamhet och värde till den egna befolkningen, partners och rivaler.

Nato är en konsensusorganisation och koncepten en kommittéprodukt som kräver samtliga medlemsstaters godkännande. Det innebär att ett livligt diplomatiskt spel pågår bakom kulisserna där medlemmar försöker forma utfallet och hindra skrivningar som går emot deras intressen, eller åtminstone villkora sitt godkännande med att deras egna hjärtefrågor också inkluderas. Som en följd tenderar koncepten att bli omfattande men ibland också urvattnade, genom att svåra vägval skjuts

1 Nato, NATO 2022 *Strategic Concept*, 29 juni 2022.

2 Konceptet inriktar samtliga delar av Natos verksamhet. Detta memo avgränsar bort de delar som inte rör de högst prioriterade hoten och utmaningarna samt kollektivt försvar mot Ryssland.

3 Ringsmose, Jens & Rynning, Sten, 'NATO's Next Strategic Concept: Prioritise or Perish', *Survival*, vol. 63, no. 5, 2021.

4 Sloan, Stanley, *Defense of the West: Transatlantic Security from Truman to Trump*, Manchester: Manchester University Press, 2020, s. 258.

på framtiden. Samtidigt har medlemsstaterna olika intern tyngd. Natos före detta ställföreträdande militära befälhavare i Europa menar att medan de mindre länderna har visst inflytande så blir konceptet i huvudsak vad USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland vill.⁵

Natos långa 2010-tal

Det föregående konceptet från 2010 är tydligt präglad av dåtidens verksamhet, med Afghanistan-insatsen som Natos främsta fokus. För omställningen mot kollektivt försvar i Europa som Nato genomfört sedan 2014 erbjuds mycket liten vägledning; säkerhetsläget i Europa beskrivs i 2010 års koncept som gott; Ryssland som en partner; Kina nämns inte; och bland alliansens tre huvuduppgifter framstår krishantering och säkerhetssamarbete som lika viktigt som kollektivt försvar. Konceptet har i praktiken varit överspelat sedan 2014, men alliansen avstod från att inleda arbetet med ett nytt på grund av politiska låsningar och oro inför vad en sådan process kunde utmynna i med Donald Trump i Vita huset. Det är således ingen slump att arbetet med 2022-konceptet formellt inleddes i samband med president Bidens första Nato-toppmöte 2021.

Nato har till sin natur alltid varit en kompromiss – ett förkroppsligande av *the transatlantic bargain* efter andra världskrigets slut – genom vilken USA tog ansvar för Europas säkerhet och återuppbyggnad i utbyte mot att Europa gradvis tog allt större ansvar för sitt försvar. Innehållet och ansvarsfördelningen i denna kompromiss har de senaste sjuttio åren omförhandlats, justerats och bråkats om, men man har varit överens om att kompromissen i sig fortsatt gagnar samtliga.

Sedan 2010 års koncept antogs har det utmanats av flera globala trender: en världsordning som går från unitill multipolär, globalisering och dess motreaktion i ökad nationalism. Detta är svårhanterade trender för en allians som huvudsakligen verkar på regional nivå.⁶ Externt lade globaliseringen grunden till Kinas framväxt och utmaning av USA:s globala maktställning. Internt har de ojämnt fördelade vinsterna av globaliseringen och dess negativa socioekonomiska följdverkningar förstärkt redan existerande fenomen i spretande hotuppfattningar och nationalism.⁷ Detta har implikationer för alliansens inre

sammanhållning och den demokratiska utvecklingen i flera medlemsstater, vilket det nya konceptet behöver hantera när det identifierar alliansens prioriterade hot och uppgifter.

SPRETANDE HOTUPPFATTNINGAR – MEN RYSSLAND I FOKUS

Efter det kalla krigets slut finns inte längre ett allomfattande existentiellt hot mot samtliga Nato-medlemmar. Alliansens sökande efter nya uppgifter och medlemsstaternas nu mer skilda hotuppfattningar har adderat krishantering och säkerhetssamarbete (*cooperative security*) vid sidan av kollektivt försvar som alliansens huvuduppgifter. Östliga allierade har sedan 2014 eftersträvat ett ökat fokus på kollektivt försvar mot Ryssland medan sydeuropeiska medlemmar försökt rikta uppmärksamheten mot krishantering och terrorism i deras närområde. USA, främst bland jämlingar inom alliansen, blickar i ökande utsträckning mot Kina och Östasien.

Nato har hanterat de skilda prioriteringarna genom en så kallad 360-gradersansats: kollektivt försvar i öst ska stärkas, men utmaningarna längs södra flanken ska också adresseras, och därtill hot från övriga tänkbara riktningar. Att prioritera allt riskerar dock att prioritera inget, och i linje med Natos tradition av omförhandlade kompromisser har oenighet kring hur uppgifterna ska balanseras och vilket innehåll 360-gradersbegreppet ska fyllas med kvarstått.⁸

Kollektivt försvar viktigast – men begreppet breddas

2022 års strategiska koncept tecknar i stort en omvärld präglad av instabilitet, stormaktsrivalitet och kamp mellan autokratier och demokratier. Konceptet gör utifrån detta tydligt att Natos huvudprioritet är kollektivt försvar. Det görs emellertid på ett sätt som bäddar för fortsatta stridigheter kring fokus och resurssättning. Konceptet behåller 360-gradersansatsen och de tre huvuduppgifterna, men konstaterar i första paragrafen att alliansens syfte och viktigaste ansvar är kollektivt försvar. Det tycks ha krävts en portion semantisk gymnastik men också en annan syn på innehållet för att få alla ombord. *Huvuduppgiften* kollektivt försvar är omdöpt till avskräckning och försvar,

5 Everard, James, Oral Evidence: US, UK and NATO, HC 184, House of Commons, 2022. Everard var Deputy Supreme Allied Commander Europe 2017-2020.

6 Rynning, Sten, 'NATO's Futures: The Atlantic Alliance Between Power and Purpose', *Nato Defense College*, 2019.

7 Mearsheimer, John, 'Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order', *International Security*, vol. 43, no. 4, 2019.

8 Calmels, Sophie, 'NATO's 360-degree approach to security: alliance cohesion and adaptation after the Crimean crisis', *European Security*, vol. 29, no. 4, 2020.

vilket den för övrigt även kallats i tidigare koncept bortsett från 2010, medan det övergripande *syftet* kollektivt försvar sägs uppfyllas genom utförandet av alla tre huvuduppgifter.

Detta är sannolikt ett reellt vägval. Mot bakgrund av omvärldsanalysen är det rimligt att samtliga huvuduppgifter underordnas ett övergripande fokus på kollektivt försvar, men det kan också botten i en kompromiss. Genom att konstatera att kollektivt försvar är viktigast, men också fylla begreppet med delvis nytt innehåll, har samtliga allierade vunnit något. Östliga medlemmar är nöjda att kollektivt försvar är viktigast, medan sydliga kan hävda att även kampen mot terrorism och instabilitet i södra närområdet ingår i detta.

Konceptet pekar inte ut någon av huvuduppgifterna som viktigast, men avskräckning och försvar framstår som högst prioriterat.⁹ Bland övriga huvuduppgifter intar krishantering – nu indikativt omdöpt till krisförebyggande- och hantering – en mer tillbakaskjutna position. Natos intresse för militära insatser utanför Natos territorium är lågt. Kriser ska i första hand förhindras genom partnerskap med och stöd till kapacitetsbyggande hos länder i det södra närområdet. Även denna uppgift får en tydligare prägel av kollektivt försvar; följdverkningarna av kris och instabilitet är i sig ett problem, men också för att de skapar vakuum som Ryssland och Kina kan fylla.

Konceptet identifierar i linje med den bibehållna 360-gradersansatsen ett antal hot och utmaningar, där de förstnämnda prioriteras högre. De är i tur och ordning: Ryssland, terrorism, konflikt och instabilitet längs alliansens södra flank, samt Kina.¹⁰ Ryssland identifieras som det mest direkta och betydande hotet som ska hanteras genom en markant förstärkning av alliansens avskräckning och försvar. Den historiskt dåliga relationen till Ryssland och avsaknaden av förtroende syns i rustningskontrollformuleringarna. I generella skrivningar kring strategisk stabilitet betonas fortsatt såväl avskräckning och försvar som rustningskontroll och politisk dialog. Vad gäller Ryssland är emellertid ambitionen nedjusterad till kommunikation för riskreducering, transparens och att förhindra oavsiktlig eskalation.¹¹ På så vis tros inte de höga spänningarna kunna överbryggas, bara hanteras, så länge Ryssland inte fullt ut börjar respektera internationell rätt.

Konceptet beskriver terrorism som det mest betydande asymmetriska hotet. Terrorismbekämpning uppvärderas i så måtto att det tydligare kopplas till och beskrivs som essentiellt för Natos kollektiva försvar och utförandet av alla tre huvuduppgifter. Konceptet behandlar å andra sidan bara terrorism utförligt i två paragrafer vilket, de starka skrivningarna till trots, ger det en något undanskymd position.

Kina får också en prominent roll när landet nu för första gången nämns i ett strategiskt koncept, även om det inte beskrivs som ett hot. Nato är splittrat kring vilken roll alliansen ska ha i relation till Kina. Landet nämndes för första gången i en toppmöteskommuniké från 2019 som framhöll att Kinas ökande inflytande innebär såväl utmaningar som möjligheter. Språket skärptes 2021, då Nato bedömde att Kina kan komma att utgöra en utmaning som alliansen behöver hantera gemensamt, och att landet mer generellt utmanar den regelbaserade världsordningen. Formuleringarna har utgjort en kompromiss mellan bland annat USA, som vill se en tydligare roll för Nato i att begränsa Kinas globala inflytande, och Frankrike och Tyskland, som inte velat inkorporera USA:s nationella Kina-strategi i Natos arbete.

Konceptet går steget längre och kallar Kina en utmaning mot alliansens intressen, säkerhet och värderingar. Det inriktar Nato mot att hantera kinesiskt politiskt och ekonomiskt inflytande i Europa snarare än mot en militär roll i den Indo-Pacifiska regionen. Samtidigt lyfter konceptet i Kina-paragrafen också principen om havens frihet. Detta kan ses som politiskt stöd till de *Freedom of Navigation*-operationer som allierade utanför Nato-ramen genomför i Sydkinesiska havet, vilket alliansen tidigare inte har uttalat sig kring. De skarpere formuleringarna reflekterar sannolikt ett försök att upprätthålla alliansens relevans för USA, även om också flera europeiska länder ändrat sin syn på Kina under senare år. I övrigt betonar konceptet att Nato håller dörren öppen för dialog och förhandlingar med Kina, vilket med tiden kan utmynna i en slags tvåspårs-politik mot Kina, i likhet med det parallella fokus på avskräckning och dialog som länge väglett relationen till Ryssland.¹²

9 Avsnittet om avskräckning och försvar innehåller 15 paragrafer, jämfört med fem respektive sju för övriga huvuduppgifter, och användningen av begreppen avskräckning/avskräckande och försvar har jämfört med 2010-konceptet ökat från 4 respektive 15 till 15 respektive 34.

10 Utöver dessa avhandlar konceptet också mer översiktligt bland annat cyber, teknologiutveckling och klimatförändringar.

11 Alberque, William, 'The New NATO Strategic Concept and the end of arms control', *The International Institute for Strategic Studies*, 30 juni 2022.

12 Gotkowska, Justyna, 'NATO 2030: Towards a New Strategy', *Centre for Eastern Studies*, 2021.

Vad håller Nato samman?

Den politiska oenigheten och de spretande intressena inom Nato har föranlett ett behov av något som – utöver hoten – förenar medlemsstaterna. Flera förarbeten till det strategiska konceptet, både inom och utom Nato, efterlyste ett demokrati-narrativ, det vill säga att den geopolitiska konflikten mellan Nato, Ryssland och Kina ska förstås som en konflikt mellan demokratier och autokratier.¹³ Konceptet inkorporerar också detta, vilket ger de hot som medlemsstaterna uppfattar en gemensam prägel. Historiskt har de värderingar – demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter – som Nato betonar bidragit till sammanhållning och legitimitet hos medlemsstaternas befolkningar, men demokrati-narrativet kan också stöta på problem.

För det första styrs alliansens inriktning och agerande i hög grad av gemensamma strategiska intressen, vilka historiskt har präglats av betydande pragmatism. Det är inte säkert att alliansens grundläggande värderingar och övriga intressen alltid kommer överensstämma i den värld präglad av stormaktsrivalitet som konceptet inriktar alliansen mot. Det finns också en risk att en övertro på de ideologiska elementen skymmer de begränsningar som finns i de gemensamma intressena.¹⁴

För det andra utmanas alliansens värderingar även internt genom att flera medlemsstater i lägre utsträckning efterlever dem. Om glappet mellan alliansens retorik och praktik, externt såväl som internt, blir alltför stort kan både dess enighet och effektivitet bli lidande. Framstående Nato-bedömare har varnat för att den demokratiska utvecklingen hos allierade är lika avgörande för alliansens framtid som hur mycket de spenderar på sina försvar.¹⁵ Det är i sammanhanget noterbart, om än inte förvånande givet konsensusförfarandet, att initiativ för att stärka demokratiska institutioner på hemmaplan, som bland annat Natos parlamentariska församling föreslog, inte kom med i konceptet.¹⁶

Sammantaget ser Nato framför sig en värld där man fortsatt behöver lösa flera uppgifter, även om Ryssland ägnas mest uppmärksamhet. Den fortsatt breda inställningen till hot och utmaningar är ett rimligt sätt att hantera

omvärldsutvecklingen och medlemsstaternas olika hotuppfattningar. Det leder dock till en inneboende spänning i konceptet: det politiska fokuset och uppgiftsportföljen är bred, men de militära delarna – och Natos dagliga verksamhet – är tydligt inriktade mot Ryssland. Denna diskrepans lär göra sig påmind när de åtgärder som aviseras för det kollektiva försvaret mot Ryssland ska implementeras och vägas mot alliansens övriga uppgifter.

KOLLEKTIVT FÖRSVAR FRÅN DAG ETT

Från Rysslands annektering av Krim 2014 fram till den storskaliga invasionen av Ukraina 2022 har återuppbyggnaden av Natos kollektiva försvar präglats av medlemsstaternas skilda åsikter om vilket slags hot Ryssland utgör. På den politiska nivån har olika bedömningar gjorts av vilken kombination av avskräckning och dialog – huvudingredienserna i Natos Rysslandspolitik sedan 1967, om än i klart varierande omfattning sinsemellan – som är lämplig.¹⁷ Allierade längs Natos östra flank har menat att Natos kollektiva försvar måste stärkas avsevärt för att avskräcka rysk aggression. Andra medlemmar, bland annat Frankrike och Tyskland, har i större utsträckning betonat dialog.¹⁸ De som förespråkat avskräckning ser en trovärdig förmåga att förhindra rysk aggression som den enda framkomliga vägen, medan de som i större utsträckning förespråkat dialog har befarat att en för stark betoning på avskräckning kan få motsatt effekt genom att underblåsa rysk paranoia och utlösa ett säkerhetsdilemma med efterföljande rustningsspiral och eskalationsrisker.

På militär nivå överlappar synsätten med två olika inställningar till hur det kollektiva försvaret mot Ryssland bör inriktas: framskjuten närvaro eller framskjutet försvar. Efter annekteringen av Krim har Natos styrkedisposition i Europa utgått från det förstnämnda. Multinationella bataljonsstridsgrupper i enhanced Forward Presence-formatet (eFP) roterar sedan 2017 in och ut till Baltikum och Polen. De kan svårligen stoppa ett angrepp, utan syftar till att avskräcka och fungera som en snubbeltråd för att vid behov utlösa förstärkningar från alliansen i sin helhet, i första hand genom snabbinsatsstyrkan NATO

13 Ringsmose & Rynning, 'NATO's Next Strategic Concept'; The Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, 'NATO 2030: United for a New Era', *Nato*, 2020; The Alphen Group, *The TAG NATO Shadow Strategic Concept 2022: Preserving Peace, Protecting People*, 2022.

14 Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf, Inc, 1960, s. 184.

15 Sloan, *Defense of the West*, s. 334

16 NATO Parliamentary Assembly, *Contribution to NATO's New Strategic Concept*, 2022.

17 Nato, 'The Future Tasks of the Alliance' ("Harmel-rapporten"), 1967.

18 Ringsmose, Jens & Rynning, Sten, 'Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia', *Global Politics*, vol. 59, no. 3, 2017.

Response Force (NRF). Baltikum och Polen har efterlyst en övergång till framskjutet försvar, som var devisen under kalla kriget. Det innefattar permanent och mer omfattande frambasering av Nato-förband som ska kunna stoppa, inte bara fördröja, ett angrepp. Länderna inledde inför Madrid-toppmötet en förnyad diplomatisk offensiv i detta syfte. Estlands premiärminister uttalade att nuvarande Nato-planering innebar att landet skulle uttraderas från kartan innan förstärkningar anlände.

Konceptet höjer Natos ambitioner rejält, men sätter inte slutgiltigt ned foten kring huruvida framskjutet försvar nu är devisen. Mycket pekar i den riktningen, men djävulen sitter i detaljerna. Natos avskräckning och försvar ska enligt konceptet syfta till att förneka varje *möjlighet* till aggression genom att kunna försvara mot angrepp från dag ett. Den framskjutna närvaron har hittills byggts på avskräckning genom bestraffning (*deterrence by punishment*), det vill säga att Ryssland praktiskt och temporärt kan inta Natoterritorium, men att alliansen efterhand kan återta det med hjälp av förstärkningsstyrkor och andra typer av kraftfulla motåtgärder. Nu indikerar Nato en övergång till avskräckning genom förnekelse (*deterrence by denial*), det vill säga att Ryssland inte ska ha en praktisk möjlighet att ens temporärt lyckas med aggression, vilket är syftet med ett framskjutet försvar.

Detta ska dock inte uppnås genom permanent baserade förband längs den östra flanken. Konceptet aviserar en beständig (*persistent*) närvaro, inte permanent. Vidare ska Nato *defend forward*, men inte utifrån en uttrycklig strategi av *forward defence*. Nato förskjuter balansen mellan framskjutna förband och förstärkningar till förmån för det förstnämnda och stärker ambitionen att kunna möta ett angrepp från dag ett. Detta görs genom ökad närvaro, högre beredskap och mer förhandslagring längs den östra flanken, i linje med de förstärkningar som inom ramen för enhanced Vigilance Activities-formatet (eVA) har genomförts sedan den ryska invasionen av Ukraina. Genom detta har den framskjutna närvaron förstärkts i Baltikum och Polen samt utökats till Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern. I Baltikum och Rumänien kompletteras närvaron med på förhand identifierade ytterligare förstärkningar. Tyskland bidrar med en brigad till Litauen, och på liknande sätt ska Frankrike, Kanada och Storbritannien förbereda ytterligare förband för att kunna

förstärka Rumänien, Lettland respektive Estland. Dessa frambaseras inte, men ska öva kontinuerligt i och med respektive värdland. Den närmare och slutliga utformningen av närvaron längs den sydöstra flanken återstår att se, men den är i nuläget mer beskedlig och har större inslag av värdländernas egna förband.¹⁹

Sammantaget innebär inriktningen att Nato, som tidigare främst betonat avskräckning, nu har en ambition att fullt ut utveckla förmågan till försvar från dag ett – om än inte via permanent baserade förband. Detta har implikationer för Natos styrkestruktur och operativa planering.

Ny styrkemodell och operativ planering med utpekade geografiska ansvar

Konceptet aviserar en omstöpning av Natos styrkestruktur för att uppfylla den höjda ambitionen. Sedan 2014 har NRF:s upp till 40 000 soldater utgjort Natos relativt snabbt gripbara förstärkningsstyrka, i vilken beredskapen varierar mellan cirka 5 och 45 dagar. Medlemsstaterna har turats om att årligen anmäla in förband till styrkan. Det roterande ansvaret för en styrka som förväntas kunna hantera alla slags scenarion är en effekt av skilda hotuppfattningar och brist på förband med tillräckligt hög beredskap. Det har varit dyrt, svårt att resurssätta och logistiskt ineffektivt. Vissa år har Turkiet ansvarat för att vid behov utgöra första förstärkning till Norge.

Den aviserade nya styrkemodellen gör ett mycket ambitiöst omtag. Många detaljer kring dess utformning återstår, men den övergripande riktningen kan uttydas. NRF görs under 2023 om till en struktur med tre olika beredskapsnivåer:

- Grupp 1. Mer än 100 000 soldater med upp till 10 dagars beredskap;
- Grupp 2. Omkring 200 000 soldater med upp till 30 dagars beredskap;
- Grupp 3. Minst 500 000 soldater med upp till 180 dagars beredskap.

Utöver den nästan åttafaldiga ökningen av förband med högre beredskap, det vill säga inom cirka en månad, är det centralt att det roterande ansvaret överges. Istället får allierade permanent ansvar för delar av alliansens geografi utifrån det nya operativa planverk som för närvarande utvecklas.²⁰ Denna tydlighet innebär också att beredskapskraven lättare kan kontrolleras, ledning och logistik

19 Gotkowska, Justyna & Tarociński, Jacek, 'NATO after Madrid: how much deterrence and defence on the eastern flank?', *Centre for Eastern Studies*, 2022.

20 Nato, 'New NATO Force Model', 2022.

kan förberedas samt att de erfarenheter som byggs upp inte försvinner i ständiga rotationer.

Den nya styrkemodellen utgör en logisk fortsättning på den omställning som Nato inledde 2014. De första åren användes existerande nationella förband med tillräcklig beredskap för att skapa en snabbinsatsförmåga (NRF) som kompletterades med en begränsad framskjuten närvaro (eFP). Sedan 2018 har fokus legat på nästa steg: de förband som om avskräckning via eFP och NRF misslyckats ska utgöra de storskaliga förstärkningar som krävs för faktiskt försvar. I detta arbete blev bristen på beredskap hos framför allt europeiska allierade tydlig. Stora delar av Natos arbete sedan eFP kom till har syftat till att få medlemsstaterna, som äger förmågeutvecklingen, att prioritera beredskap. USA försökte genom Nato Readiness Initiative (NRI) förmå Europa att på 30 dagar kunna ställa 30 bataljoner, 30 ytstridsfartyg och 30 stridsflygdivisioner till alliansens förfogande.

I slutändan har de många initiativen lett till förband i varierande grad av beredskap knutna till olika format (Very High Readiness Task Force (VJTF), övriga NRF, NRI) och ett lapptäcke av operativ planering för insättande av NRF i olika regioner, så kallade Graduated Response Plans (GRP) som till stor del har byggt på användning av samma styrka. Militärstrategin från 2019, efterföljande militära koncept och den mer helhetliga operativa planering som för närvarande utvecklas syftar till att sätta samman delarna till en fungerande och logisk helhet, där den nya styrkemodellen utgör en avgörande förutsättning i form av resurser.²¹ Med 300 000 soldater i hög beredskap och identifierade geografiska ansvarsområden hänger inte längre ytterligare förstärkningar fritt i förhållande till eFP och snabbinsatsstyrkor. Det finns dock stora frågetecken kring den nya styrkemodellens realism, särskilt som Europa förväntas ta huvudansvaret för den.

Europa får huvudansvar för konventionellt försvar på hemmaplan

Beredskapskraven på grupp 1 och 2 i den nya strukturen och ambitionen om försvar från dag ett medger inte omfattande transatlantiska förstärkningar på grund av den tid dessa tar att genomföra. De europeiska

medlemsstaterna behöver ta huvudansvaret för dessa 300 000 soldater. Medan konceptet inte inriktar Nato mot en militär roll i rivaliteten med Kina ligger i den nya styrkestrukturen den förväntan USA länge närt inbakad: en jämnare transatlantisk bördefördelning där Europa ansvarar för huvuddelen av konventionellt försvar på hemmaplan för att frigöra amerikanska resurser till den Indo-Pacifiska regionen, som är landets högsta prioritet.²²

Mot denna bakgrund ter sig den nya styrkemodellen oralistisk på kort sikt. Oavsett hur Nato organiserar sina styrkor är huvudingrediensen nationella förband med tillräcklig beredskap. Det har länge varit en bristvara i Europa och annonseringen av den nya strukturen följdes av medieuppgifter om att allierade överraskades av utspelet. Medan utspelet kan ha prioriterat signalering framför realism är genomförbarheten också beroende av hur strukturen formeras. Delar av kritiken utgår från att samtliga utgör förstärkningar av NRF-karaktär, vilket en del rapportering också tyder på. En alternativ tolkning är att merparten av grupp 1 istället består av länderna längs den östra flankens nationella förband, den framskjutna närvaro som redan finns på plats och den framtida NRF-liknande snabbinsatsstyrka – Allied Reaction Force – som planeras utgöra en del av grupp 1-förbanden.²³

Då återstår omkring 200 000 på upp till 30 dagar. Det är en nog så ambitiös uppgift till 2023, men det blir mindre utmanande av att merparten av de ingående förbanden är baserade i respektive hemland. Initiala uppgifter pekar exempelvis på att Storbritannien i princip ställer hela sin flotta till förfogande medan Tyskland aviserat att man från 2025 kan bidra med cirka 30 000 soldater och 85 fartyg och stridsflyg.²⁴ Överhuvudtaget är de öppna uppgifterna om den nya styrkemodellen ännu så högtflygande och diffusa att det inte går att förstå hur angivna siffror hänger ihop och om de kan omvandlas till fungerande militära styrkor – och en hel del kvarstår sannolikt att bena ut. Arbetet med detta lär sysselsätta stora delar av Nato-byråkratin under de närmaste åren.

Konceptet uttalar sig positivt om den unika och essentiella partner till Nato som EU utgör, med sedvanliga förbehåll om att undvika duplicering och vikten av att icke-EU-medlemmar får delta i EU:s försvarssatsningar.

21 Wan Dijk, Jan Willem, 'STRIKFORNATO's rol als Maritime Battle Staff', *Marineblad*, no. 3, 2022.

22 Biscop, Sven, 'The New Force Model: NATO's European Army?', *The Royal Institute for International Relations*, 2022.

23 Biscop, 'The New Force Model'.

24 Johnson, Boris, 'CHOGM, G7 and NATO summits' (debatt i brittiska underhuset), 4 juli 2022; Tyska försvarsdepartementet, 'New Force Model: Wie Deutschland sich ab 2025 in der NATO engagiert', 25 juli 2022.

Natos och EU:s förmåga att under åren framöver leva upp till denna beskrivning och åstadkomma en fungerande arbetsfördelning dem emellan är sannolikt en avgörande förutsättning för att Europa ska kunna axla det ansvar som ligger i korten. Det lär behövas betydande samordning med EU:s olika försvars- och förmågeutvecklingsinitiativ för att uppnå den förbandsbredd, militära rörlighet och finansiering som krävs.²⁵

Den nya styrkemodellens utformning är också beroende av det pågående arbetet med ny operativ planering som den ska resurssätta.²⁶ Splittringen mellan syd och öst har påverkat arbetet med att omsätta den militära strategin från 2019 i militära koncept och ny planering. Militärstrategin identifierar Ryssland och terrorism som alliansens prioriterade hot. Politiska låsningar gjorde att den i stor utsträckning kom till på initiativ av Natos militärbyråkrati, USA och Storbritannien. Sydliga allierade ansåg att Ryssland gavs för stor plats och har när strategin omsatts i militära koncept och operativ planering försökt öka fokus på den södra flanken. Därtill har de länder som omfattas av de GRP-planer för insättande av NRF som den nya mer helhetliga planeringen ersätter varit tveksamma inför förändringen. De uppfattade tidigare planer som ”sina”, och en samlad planering för hela östra flanken riskerar att göra det egna landet mindre prioriterat, trots att även uppenbara fördelar bör finnas med en utvecklad strategisk planering.²⁷

Arbetet med den nya planeringen tycks trots detta ha gjort framsteg. Den övergripande strategiska planen är färdig och har fått politisk välsignelse, medan den underliggande domän- och regionala planeringen ska vara färdig 2023. Här kan militär och politisk logik fortsatt krocka: vad som är bäst för helheten är inte nödvändigtvis bäst för respektive medlemsland i alla situationer. I detta kan konceptets, och i förlängningen alliansens, inneboende politisk-militära spänning komma till uttryck. Ifall den underliggande planeringen lyfts till politisk nivå för godkännande kan hinder uppstå.

Sammanfattningsvis är framför allt den nya styrkemodellen mer ambition än verklighet och alliansen står inför samma problem som har präglat den tidigare. Nato

har länge eftersträvat ett ökat europeiskt ansvarstagande utan större framgång och konceptet saknar inte bördor att fördela. Dokumentet innehåller på elva sidor 71 ”vi ska”-formuleringar, men hur och vem som ska betala kvarstår ofta att reda ut.²⁸ Knäckfrågan är ifall Rysslands invasion av Ukraina utgör nog av en strategisk chock för att lösa detta. De skilda instinkterna kring Ryssland har varit mindre framträdande efter invasionen, även om de syns i interna dispyter kring graden av vapenstöd till Ukraina och nyttan i att upprätthålla dialog med Ryssland. Framöver kan de visa sig i olika grad av uthållighet inför krigets och sanktionernas ekonomiska konsekvenser på hemmaplan och förmåga att leva upp till de höjda ambitioner som konceptet aviserar.

EN KOMPROMISS MELLAN POLITISK ENIGHET OCH MILITÄR EFFEKT

Rysslands invasion av Ukraina har fått ett betydande genomslag i Natos nya strategiska koncept, både vad gäller hotuppfattning och kollektivt försvar. Trots detta kvarstår många tidigare oenigheter, vilket även framöver kommer att präglade alliansens arbete. Det finns helt enkelt inte som under det kalla kriget ett klart dominerande hot som alliansen kan inrikta sig på. Detta är inte nödvändigtvis ett problem och i vilket fall en realitet – det går inte att önsketänka bort en annan omvärld, medlemsstaternas olika historia, geografi och bedömningar, och ett koncept som försökt göra det hade snabbt blivit irrelevant.

Konceptet går utifrån detta en balansgång mellan politisk enighet och militär effekt, vilket den fortsatta inriktningen på förstärkningar snarare än permanent fram-baserade förband är ett exempel på. Medan kritiker kan misströsta om att Nato inte fullt ut tar steget mot framskjutet försvar ska inte värdet av en kompromiss mellan vad man politiskt kan enas kring och militär effekt underskattas. Alliansens avskräckning är lika beroende av dess enighet som dess försvarsförmåga.²⁹

De aviserade förstärkningarna av det kollektiva försvaret och den nya styrkemodellen är mycket ambitiösa mål. Samtidigt tar denna inriktning höjd för de skilda hotuppfattningarna genom att bädda för ökad arbetsfördelning, där

25 Engström, Alina & Thorburn, Emelie, Kompassen, kriget och konsekvenserna, *FOI Memo 7909*, FOI, 2022.

26 Vollmer, Jörg, 'Der Schwerpunkt heißt nun wieder Verteidigung der NATO-Mitglieder', *Deutscher BundeswehrVerband*, 23 september 2022.

27 Ringsmose & Rynning, 'NATO's Next Strategic Concept'.

28 Arnold, Ed, 'New Concepts but Old Problems: NATO's New Strategic Concept', *Royal United Services Institute*, 2022.

29 Freedman, Lawrence, 'Foreword', i Sloan, Stanley, *Defense of the West: Transatlantic Security from Truman to Trump*, Manchester: Manchester University Press, 2020.

medlemsstaterna i större utsträckning ansvarar för de delar som ligger deras egna intressen nära. Detta kan åtminstone lindra den i övrigt närvarande risken för fortsatt oenighet och utdraget kompromissande när den nya strukturen ska resurssättas. Detta kommer att ske i en kontext av svaga ekonomier där försvarsdepartement tenderar att gå förlorande ur budgetprioriteringar. I praktiken är graden av genomförbarhet förmodligen nära förbunden med den fortsatta utvecklingen av kriget i Ukraina.

Arbetsfördelningens fördelar kommer samtidigt på bekostnad av att alliansen i större utsträckning regionaliseras. Detta är en redan pågående utveckling, både politiskt och militärt. Militärt har större medlemsstater utifrån egna prioriterade geografiska områden och intressen egna samarbetsformat som andra allierade ansluter till. Politiskt finns gott om regionala subgrupper som försöker dra alliansens uppmärksamhet åt sina prioriterade frågor. I teorin kan dessa format bidra till att mejsla fram kompromisser och ställa militära resurser till Natos förfogande, men det finns också risk för resurssplittring.

För svensk del har den nuvarande utvecklingen inom Nato ett par centrala implikationer. De format – begränsad framskjuten närvaro och luftrumsövervakning längs den östra flanken samt tidvisa bidrag till snabbinsatsstyrkan – som styrt tanken kring svenska bidrag kompletteras sannolikt med höjda och permanenta krav på beredskap och förbandsmassa utifrån den nya planeringen och styrkemodellen. Sverige har i detta ett betydande

manöverutrymme, men avvägningen mellan nationellt respektive kollektivt försvar kan bli mer krävande.

Vidare kan USA:s del i det konventionella försvaret komma att minska på sikt. Medan amerikanska säkerhetsgarantier var en viktig del i finsk-svenska kalkyler inför Nato-ansökan välkomnade USA sannolikt ländernas medlemskap delvis för att tillskottet kan lätta den amerikanska bördan i Nordeuropa. Det innebär att länderna från alliansens sida kan förväntas ta ett stort ansvar för den regionala säkerheten i Östersjöregionen, inte minst Sverige som inte gränsar till Ryssland. Med tiden behöver armédelarna i den nya styrkemodellen sättas samman till divisioner och kåror för att vara militärt effektiva, vilket har implikationer för framtida nordiskt samarbete.

Avslutningsvis behöver Sverige en uppfattning om vilken roll Nato bör spela i förhållande till Kina. Landet är nu en del av Natos hotbild, men vad detta praktiskt innebär kommer förhandlas fram under kommande år och betydande åsiktsskillnader lär finnas. Den begynnande stormaktsrivaliteten mellan USA och Kina kan på sikt få stor påverkan på Nato. Alliansmedlemmar lär fortsatt göra olika bedömningar av hur Europa i detta kan och bör hantera det så kallade allianssäkerhetsdilemmat – å ena sidan risken att amerikanskt engagemang för Europa minskar om alliansen inte är relevant i rivaliteten med Kina, å andra sidan de politiska, ekonomiska och militära konsekvenserna som det kan innebära.³⁰ ■

Jakob Gustafsson är analytiker vid FOI:s enhet för Strategi och policy.

30 Gustafsson, Jakob (red.), Dalsjö, Robert, Hagström Frisell, Eva & Matheijs, Anna, *Transatlantiska tvivel: Söker våra grannländer efter en plan B?*, FOI-R--5188--SE, 2021.