

Nya prioriteringar för Natos partnerskapspolicy i det strategiska konceptet 2022

Robin Sällström

Nato har sedan 1990-talet betraktat sin partnerskapspolicy som ett viktigt verktyg för att stärka alliansens möjligheter att samarbeta med en rad olika länder och organisationer för att främja gemensam säkerhet och internationell fred. På grund av den ökade instabiliteten i Natos närområde har dock alliansens partnerskapspolicy förändrats genom det nya strategiska konceptet 2022. Här analyseras det nya konceptets inriktning för Natos partnerskapspolicy med särskilt fokus på alliansens partners runt Svarta Havet och på Västra Balkan.

Natos partnerskapspolicy har sina rötter i Nato-mötet i London 1990, då alliansen beslutade om att upprätta nya samarbeten med de stater som började bli självständiga. Det mest kända är Partnerskap för fred (PFF) som skapades 1994. Sedan 1990-talet har Natos samarbeten expanderat och i dagsläget har alliansen samarbeten i olika format med en rad länder runtom i världen.¹

På grund av det allt mer turbulenta världsläget och den ryska invasionen av Ukraina har förutsättningarna för Natos partnerskapsarbeten förändrats. Genom Natos nya strategiska koncept som beslutades sommaren 2022 har även alliansens prioriteringar förändrats och försvaret av alliansens egna medlemmar och säkerhet i närområdet har fått större betydelse.

GEOPOLITISK MAKTKAMP PÅ AGENDAN

En av de tydliga skillnaderna mellan det gamla konceptet från 2010 och det nya konceptet är synen på hoten mot medlemsstaterna och alliansen. I det gamla konceptet ansågs det territoriella hotet mot Nato vara lågt och de största orosmolnen ansågs vara spridning av massförstörelsevapen, terrorism, instabilitet utanför Natos gränser, cyberattacker och hot mot globala handelsnätverk.² Likaså betonade det

gamla konceptet att Nato inte såg något land som en rival.³ De tidigare hoten betraktas fortfarande som relevanta 2022 och framhålls i enlighet med Natos 360-graders-princip, som ska fånga hot av olika slag från alla riktningar.

Samtidigt är den samlade bilden och balansen förändrad och Nato hävdar att ofred råder i det Euroatlantiska området. De allierade konstaterar att det inte går att utesluta en fientlig attack mot alliansens medlemsländers suveränitet och integritet.⁴ Ryssland pekas ut som det främsta hotet mot alliansens säkerhet och det fastslås att Ryssland medvetet försöker destabilisera sina grannar, bland annat genom militär upprustning och aggressiv nukleär signalering.⁵ Detta kan kontrasteras mot det gamla konceptet där Nato såg Ryssland som en strategisk partner.⁶

En ytterligare skillnad är synen på Kinas roll i det internationella systemet. I det nya konceptet ses Kinas aspirationer och utrikespolitik som en utmaning mot alliansens intressen, säkerhet och värderingar. Man tillägger även att kinesisk hybridkrigföring, subversion och politiskt samarbete med Ryssland skapar problem för Nato.⁷ Detta är en tydlig förändring från det gamla konceptet där Kina inte nämndes överhuvudtaget.

1 Nato, Partnerships: projecting stability through cooperation, 25 augusti 2022.

2 Nato, 2010, *NATO 2010 Strategic Concept*, s. 10-13.

3 Ibid., s. 14

4 Nato, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 3-4.

5 Ibid.; Gustafsson, Jakob, *Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians*, FOI Memo 7949, FOI 2022.

6 NATO, 2010, *NATO 2010 Strategic Concept*, s. 29-30.

7 NATO, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 5.

TYDLIGARE FOKUS PÅ NATOS NÄROMRÅDE

Givet en förändrad omvärld och hotbild finns det också tydliga skillnader i Natos partnerskapspolicy mellan 2010 och 2022. Det gamla konceptet förordade breda partnerskapsnätverk och fastställde att Nato var berett att inleda partnerskap med alla stater och organisationer som delade Natos intresse av att främja fredliga internationella relationer. Enligt konceptet skulle Nato ge partners runtom i världen fler möjligheter till samarbete och även mer substantiella roller i Natos insatser. Genom flexibla arrangemang kunde partners samarbeta med Nato kring gemensamma säkerhetsfrågor och operativa partners även få så kallade ”strukturella roller” i Nato-ledda insatser för att skapa delaktighet i strategi och beslutsfattande. Sådana samarbeten skulle vara baserade på ömsesidighet.⁸

Det nya konceptet från 2022 har tydligare prioriteringar i de nya skrivningarna om partnerskap. Alliansen betonar förvisso att krishantering och terrorbekämpning fortfarande är en viktig del i Natos partnerskap, men Nato hävdar också att dessa samarbeten ska bidra till att skydda Natos egen säkerhet.⁹ En annan synbar skillnad är att det nya konceptet fokuserar på stöd till utsatta partners i Natos närområde, och att partners utanför närområdet inte framhålls som tidigare.

Villkoren och förutsättningarna för partnerskaps-samarbeten har också ändrats sedan 2010. Nu prioriteras att fördjupa samarbeten med befintliga partners som delar Natos värderingar. Även om Nato förvisso tillägger att man kommer fortsätta att etablera nya samarbeten tydliggör man att de måste främja gemensam säkerhet och vara förenliga med Natos värderingar och kärnuppgifter. Hur Nato ämnar utveckla och fördjupa samarbeten i praktiken konkretiseras inte i konceptet och det är otydligt vilken sorts stöd alliansens partners kan vänta sig i framtiden. I konceptet betonas också vikten av att samarbeten ska upprätthålla den ”regelbaserade internationella ordningen” och att Natos partnerskapspolicy ska vara ”intressedrivna”.¹⁰ Vad som menas med en regelbaserad internationell ordning och vilka intressen det är som ska vara drivande framkommer dock inte i konceptet.

Sammanfattningsvis indikerar de övergripande målsättningsarna att Natos framtida partnerskapspolicy kommer ha ett snävare fokus. Den kommer vara inriktad på att främja

säkerhet i Natos närområde snarare än att främja fredliga internationella relationer generellt. Följaktligen kommer troligen Nato vara mindre villigt att fördjupa partnerskap och etablera nya partnerskap med stater som inte delar Natos värderingar och som inte kan bidra till att stärka Natos säkerhet. Omvänt lär Nato investera mer resurser i partnerskap med strategisk betydelse, såsom de runt Svarta Havet och Västra Balkan. Dessa omnämns explicit som betydelsefulla i det nya strategiska konceptet och behandlas separat.¹¹

SVARTA HAVS-REGIONEN

Svarta Havs-regionen omnämns i det nya konceptet som ett område med stor strategisk betydelse för Nato. Framförallt ses Ukraina och Georgien som viktiga partners och Nato kommer fortsätta arbeta för att stötta dessa länders ”euroatlantiska ambitioner”.¹² Alliansen vill fördjupa samarbetet med båda länderna eftersom de ligger på frontlinjen mot Ryssland och har utsatts för rysk aggression och subversion.¹³ Nato lär även fördjupa samarbetet med Moldavien, men landet omnämns inte i det nya konceptet.

Ukraina

Ukraina har samarbetat med Nato sedan 1994, när landet anslöt sig till Partnerskap för fred. Sedan dess har ytterligare samarbetsforum etablerats genom NATO-Ukraine Commission 1997, och Annual National Programme som etablerades 2009 för att underlätta Ukrainas eventuella anslutning till Nato.¹⁴ Nato har även stött Ukraina för att stärka landets försvarsförmåga och främja försvars- och säkerhetssektorreformer.¹⁵ Efter den ryska annekteringen av Krim och den ryska interventionen i Donbass 2014 beslutade Nato att öka stödet till Ukraina för att försvåra ytterligare rysk aggression, bland annat genom det så kallade Comprehensive Assistance Package (CAP).¹⁶ 2020 blev Ukraina även en så kallad Enhanced Opportunity Partner (EOP) vilket är ett fördjupat samarbete mellan Nato och särskilt utvalda länder. Slutligen har den ryska invasionen 2022 lett till att Ukraina har fått kraftfullt ökat stöd från Nato.

På grund av den ryska invasionen av Ukraina, och hotet som Ryssland utgör även mot Natos säkerhet, är det sannolikt

8 NATO, 2010, *NATO 2010 Strategic Concept*, s. 26-27.

9 NATO, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 9-10; Tardy, Thierry, *Six Takeaways from NATO's new Strategic Concept*, s. 8-9, i Tardy, Thierry (red) et al, 2022, *NATO's New Strategic Concept*, NDC Research Paper No.25 – September 2022.

10 NATO, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 10.

11 Ibid, s. 10-11.

12 Ibid.

13 Flanagan J, Stephen et al, 2020, *Russia, NATO, and Black Sea Security*, RAND Corporation: Santa Monica, Kalifornien, USA.

14 NATO, Relations with Ukraine, 23 september 2022.

15 Ibid.

16 Se NATO, *Comprehensive Assistance Package for Ukraine*, 2016. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_09/20160920_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf. Hämtad: 1 november 2022.

att samarbetet mellan alliansen och Ukraina kommer att intensifieras ytterligare. Exempelvis har Natos medlemsländer redan beslutat utöka CAP till att inkludera medicinsk materiel, skyddsvästar, system för drönbekämpning samt utrustning för att hantera minor samt kemisk och biologisk krigföring.¹⁷ Vissa medlemsländer kommer troligen även fortsätta att förse Ukraina med tyngre krigsmateriel, åtminstone så länge inte en spridning av kriget västerut hotar. Samtidigt finns tydliga begränsningar, trots att Nato har betonat vikten av att fortsätta fördjupa och utveckla partnerskapet med Ukraina. Exempelvis finns det idag inget brett stöd eller konkreta åtgärder för att påskynda landets inträde i alliansen.¹⁸

Georgien

Nato och Georgien har haft relationer sedan 1992 när landet blev en del av North Atlantic Cooperation Council (NACC) och sedan 1994 även en del av Natos Partnerskap för fred.¹⁹ Efter Georgiens ansökan om Natomedlemskap 2008 bildades NATO-Georgia Commission för att granska och utvärdera de reformer som landet behövde genomföra för att eventuellt i framtiden bli medlemmar i Nato. I takt med att relationerna har försämrats mellan Ryssland och Nato har samarbetet fördjupats och sedan 2014 har Nato tillhandahållit flera stödpaket till Georgien för att stärka landets försvarsförmåga. Eftersom det nya konceptet fastställer att Nato vill fördjupa och utveckla partnerskapsarbetet med Georgien lär även stödet till Georgien öka i framtiden.

Under Natos toppmöte i Madrid 2022 beslutade Natos medlemsländer att man skulle främja politisk dialog med Georgien och ge dem konkret stöd för att hjälpa landet att ersätta gammal sovjetisk krigsmateriel med modernare militär utrustning. I samband med mötet framhöll Nato även att man är villig att hjälpa Georgien att stärka landets förmågor att hantera CBRN-hot. Stödet kan dock påverkas av den sittande georgiska regeringens förhållning till Ryssland. Tidigare har det styrande partiet Georgisk dröm – demokratiska Georgien sökt närmare relationer med Ryssland, och om Georgien tar ytterligare steg i den riktningen får det sannolikt en negativ

påverkan på landets relationer med Nato. Mycket torde avgöras av utvecklingen i kriget i Ukraina där ett nära samarbete med Ryssland kan bli allt svårare för den georgiska regeringen.²⁰

Moldavien²¹

Till skillnad från Ukraina och Georgien omnämns som framgått inte Moldavien explicit i det nya konceptet, men på grund av dess närhet till Ryssland och omvärldsläget lär landets relationer med Nato påverkas. Även Moldavien har sedan 1994 varit en del av Natos Partnerskap för fred. Efter Natomötet i Wales september 2014 fick landet ökat stöd från Nato genom det så kallade Defence and Related Security Capacity Building Initiative (DCB Initiative) och landet har sedan dess arbetat tillsammans med Nato för att främja interoperabilitet.²² I samband med Natomötet i Madrid 2022 utlovades Moldavien, likt Ukraina och Georgien, ytterligare stödpaket från Nato. Syftet är enligt Nato att stärka Moldaviens militära beredskap, logistik, samt allmänt reformera landets försvars- och säkerhetssektor.²³

Trots alliansens åtgärder för att hjälpa Moldavien är det osäkert om landet är lika högt prioriterat som Ukraina och Georgien, om inte annat eftersom landet inte gränsar till Ryssland. Vidare finns det inrikespolitisk polarisering i Moldavien kring vilken relation landet bör ha till Ryssland. Den nuvarande presidenten Maia Sandu har förespråkade närmare samarbete med EU och Nato, men den förra presidenten Igor Dodon och hans parti (Socialistpartiet) stod för en mer Rysslandsvänlig politik och det finns inga tydliga indikationer på att det har förändrats.²⁴ Om Socialistpartiet skulle återfå makten och arbeta för att stärka relationen Ryssland är det sannolikt att samarbetet med Nato hämmas.

VÄSTRA BALKAN

Bosnien-Hercegovina

I konceptet betonar Nato den strategiska betydelsen av Västra Balkan. Även om det ryska hotet inte är lika nära och överhängande här som vid Svarta Havet, kan säkerhetsläget i regionen förvärras på grund av politisk instabilitet och

17 NATO, Relations with Ukraine, 23 september 2022.

18 Zaborowski, Marcin, 2022, *NATO Strategic Concept in the shadow of the war*, s. 46, i Tardy, Thierry (red) et al, 2022, *NATO's New Strategic Concept*, NDC Research Paper No.25 – September 2022.

19 NATO, Relations with Georgia, 14 juli 2022.

20 Flanagan J. Stephen., Kirkwood, Geoffrey, and the project team, *The South Caucasus and Black Sea Security*, s. 128-129, i Flanagan J., Stephen et al, 2020, *Russia, NATO, and Black Sea Security*, RAND Corporation: Santa Monica, Kalifornien, USA.

21 Moldavien är konstitutionellt neutralt.

22 Se NATO, *Defence and Related Security Capacity Building Initiative*, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132756.htm. Hämtad: 31 oktober 2022.

23 NATO, Relations with the Republic of Moldova, 22 juli 2022.

24 Igor Dodon sattes i husarrest i maj 2022 men hans parti är fortfarande representerade i det moldaviska parlamentet; Chindea A., Irina, *Western Partners on the Black Sea's Northwestern Shore: Ukraine and Moldova*, s. 119-122, i Flanagan J., Stephen et al, 2020, *Russia, NATO, and Black Sea Security*, RAND Corporation: Santa Monica, Kalifornien, USA.; Necsutu, Madalin, *Moldovan Deputy Resigns Over Socialist Party's Stance on Ukraine*, *BalkanInsight*, 13 juli 2022.

etniska konflikter. Inom regionen menar Nato att Bosnien-Hercegovina är ett land med särskild betydelse som man vill fördjupa och utveckla samarbeten med.²⁵ Detta är förståeligt med tanke på att Nato har varit delaktiga i att främja fred i landet och de kvarstående etniska spänningarna i landet, särskilt mellan den federala regeringen och Republika Srpska.²⁶

Som alla de tidigare nämnda länderna är Bosnien en del av Natos Partnerskap för fred, vilket landet anslöt sig till 2006.²⁷ 2010 bjöd Nato även in landet till Membership Action Plan (MAP).²⁸ Efter Rysslands invasion av Ukraina har Nato även hävdad att man ska ge ytterligare stöd till Bosnien för att stärka landets motståndskraft och förmågor, men än så länge är det oklart vad det innebär. Natos framtida stöd till Bosnien kan också påverkas av de tidigare nämnda politiska spänningarna inom Västra Balkan. Ytterligare konflikter mellan den federala regeringen och Republika Srpska avseende autonomi kan exempelvis öka pressen på Nato att bidra med konkret stöd för att både stärka den bosniska staten och för motverka ökad eskalation. Om konflikter blossar upp i andra delar av Västra Balkan, exempelvis mellan Serbien och Kosovo, kan Nato behöva utvärdera var de kan göra mest nytta och vad som är mest akut att hantera i området.²⁹

MÅLKONFLIKTER OCH KONKURRENS MELLAN REGIONER

Utöver de tidigare nämnda utmaningarna så finns det även annat som kan påverka Natos förmåga att uppnå de nya målsättningarna för partnerskapssamarbeten. Målkonflikter kan uppstå när man fortsätter utveckla partnerskapssamarbeten i Svarta-havs regionen och Västra Balkan samtidigt som man strävar att öka sin närvaro i andra strategiskt viktiga regioner. Bland annat framgår det i konceptet att Nato ämnar stärka redan existerande och nya partnerskapssamarbeten i den Indo-Pacifiska regionen.³⁰ Givet att balansering mot Kina är en viktig prioritering för USA är det sannolikt att landet kommer vara drivande i att stärka partnerskapssamarbetena i den Indo-Pacifiska regionen.³¹ Om USA fokuserar mer på den

regionen är det troligt att resten av Nato kommer att behöva ta större ansvar för att stödja partnerländerna i Svarta Havet och Västra Balkan. Det är samtidigt osäkert om resten av Nato och framförallt Natos europeiska medlemmar kan och vill ta på sig detta. Vissa bedömare menar att det inom alliansen finns motstånd mot en ändrad ansvarsfördelning.³²

SLUTORD

Sammanfattningsvis har Nato betraktat partnerskap som viktiga verktyg för att samarbeta med olika länder i frågor som rör gemensam säkerhet och internationell fred.³³ Det nya strategiska konceptet indikerar att den inställningen kvarstår och att Nato kommer fortsätta arbeta med partners för att hantera gemensamma hot och utmaningar. Givet den ökade betydelsen av geopolitisk maktkamp och territoriella hot har det dock skett vissa förändringar i hur alliansen vill utveckla partnerskapen och vilka partners de vill prioritera. Medan det gamla konceptet fokuserade på partnerskap med olika länder och organisationer runt om i världen så har det nya konceptet ett tydligare närområdesfokus där partnerländer som kan bidra till att stärka alliansens säkerhet prioriteras. Det ryska hotet och instabiliteten i Natos närområde kommer sannolikt leda till att de omnämnda länderna i Svarta Havs-regionen och Västra Balkan får större betydelse och mer stöd från Nato framöver. Genom att prioritera dessa länder kan alliansen minska Rysslands möjligheter att expandera och hota alliansens säkerhet. Av dessa länder kommer sannolikt Ukraina och Georgien vara mest prioriterade på grund av deras strategiska betydelse för att motverka ryskt maktutövande. Med det sagt kan även utmaningar uppstå framöver. Bland annat kan olika inställningar och prioriteringar mellan Natos medlemsländer påverka hur omfattande det utlovade ökade stödet kommer vara. Likaså kan politiska konflikter inom Natos partners kring vilken relation man bör ha med alliansen påverka hur mycket stöd Nato är villiga att erbjuda dem. ■

Robin Sällström är praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik under höstterminen 2022 och studerar på masterprogrammet i Freds- och konfliktstudier vid Uppsala universitet.

25 Nato, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 10-11.

26 International Crisis Group, 2022, *Managing the Risks of Instability in the Western Balkans*, Europe Report N°265.

27 Nato, Relations with Bosnia and Herzegovina, 12 juli 2022.

28 Ibid.; Se Nato, Membership Action Plan (MAP), 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37356.htm. Hämtad: 1 november 2022.

29 I nuläget arbetar det Nato-ledda fredsbevarande uppdraget KFOR för att bevara freden i Kosovo.

30 Nuvarande partners i området är Sydkorea, Japan, Australien och Nya Zeeland.; Nato, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 11.

31 Aronsson, Albin & Ottosson, Björn, *Ny amerikansk säkerhetsstrategi: Stormaktskonkurrensen hårdnar*, FOI Memo 7964, FOI 2022.

32 Weber, Mark, s. 54-56, *NATO Strategic Concept in the shadow of the war*, s. 46, i Tardy, Thierry (red) et al, 2022, *NATO's New Strategic Concept*, NDC Research Paper No.25 – September 2022.

33 NATO, 2022, *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 10.