



Transatlantiska tvivel

Söker våra grannländer efter en Plan B?

Jakob Gustafsson (red.), Robert Dalsjö,
Eva Hagström Frisell och Anna Matheij

Jakob Gustafsson (red.), Robert Dalsjö,
Eva Hagström Frisell och Anna Matheijs

Transatlantiska tvivel

Söker våra grannländer efter en Plan B?

Titel	Transatlantiska tvivel Söker våra grannländer efter en Plan B?
Title	Transatlantic Trust Issues: Are the countries of the Baltic Sea region looking for a Plan B?
Rapportnr	FOI-R--5188--SE
Månad	Oktober
Utgivningsår	2021
Antal sidor/Pages	68
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Säkerhetspolitik
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12112
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Pablo Martinez Monsivais/AP Photo. Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg och USA:s president Donald Trump under Nato-toppmötet i Bryssel 2018.

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

Donald Trumps tillträde som president 2017, i kombination med en världsordning i förändring och ökad amerikansk uppmärksamhet mot Stilla havsregionen, innebär en stormigare transatlantisk relation. Trumps negativa hållning till Nato och amerikanskt militärt engagemang utomlands skapade oro hos länderna i Östersjöregionen, som alla är beroende av amerikanskt stöd för sin säkerhet.

Utifrån tidigare forskning kring det så kallade allianssäkerhetsdilemmat identifieras i denna studie ett antal handlingsalternativ för länder som oroar sig för att överges av en central allierad. Tre av dessa undersöks närmare: att öka sitt engagemang för att övertyga den allierade om alliansens värde; att söka alternativa, eller stärka andra existerande, samarbeten; och att öka den egna militära förmågan.

Studien visar att länderna i Östersjöregionen sedan 2017 visserligen har oroat sig för ett amerikanskt politiskt och militärt tillbakadragande, men att de i huvudsak har hanterat detta genom ökat engagemang och ökad beredvillighet att tillmötesgå amerikanska önskemål. Andra samarbeten och den egna militära förmågan har fått ökad prioritet, men främst för att behålla – inte ersätta – amerikanskt engagemang genom att åstadkomma en jämnare bördefördelning. På så vis fungerar övriga samarbeten till stor del som komplement, inte konkurrenter, till den transatlantiska länken.

Nyckelord: allianssäkerhetsdilemmat, Danmark, Estland, EU, European Intervention Initiative, Finland, Framework Nations Concept, Joint Expeditionary Force, Lettland, Litauen, Nato, Norge, Polen, strategisk autonomi, transatlantiska länken, USA

Summary

Donald Trump's inauguration in 2017 and a world order in flux, precipitating increased American attention towards the Asia-Pacific, brought about stormier transatlantic relations. President Trump's scepticism towards NATO and American overseas commitments caused worries in the Baltic Sea region, the countries of which all rely on American support for their security.

This study utilises earlier research on the so-called alliance security dilemma to identify a number of possible policy responses for states fearing abandonment. Three of these are investigated more thoroughly: increased engagement to make one's ally reciprocate; finding alternative or, reinforcing existing, alliances; and bolstering national military capabilities.

The study finds that even though the countries of the Baltic Sea region have worried about American political and military retrenchment, their main way of handling this has been through increased engagement and willingness to accommodate American demands and wishes. Developing other alliances and cooperation formats, and beefing up national capabilities, mainly serve to preserve – not to replace – US engagement. In this way, these measures intend to complement, rather than to compete with, the transatlantic link.

Keywords: alliance security dilemma, Denmark, Estonia, EU, European Intervention Initiative, Finland, Framework Nations Concept, Joint Expeditionary Force, Latvia, Lithuania, NATO, Norway, Poland, strategic autonomy, the transatlantic link, USA

Förord

FOI-projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhet (NOTS) studerar på uppdrag av Försvarsdepartementet fortlöpande den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde, inkluderande de nordiska länderna, de baltiska länderna och Polen.

Länderna i Östersjöregionen, inklusive Sverige, är samtliga beroende av amerikanskt engagemang för sin säkerhet. Denna rapport undersöker hur dessa länder hanterade den stormigare transatlantiska relation som inleddes i och med Trump-administrationens tillträde 2017, givet presidentens negativa inställning till Nato och amerikanskt militärt engagemang utomlands. Hur hanterade länderna relationen till USA, och blev andra försvarssamarbeten viktigare mot bakgrund av ökad osäkerhet kring amerikanskt engagemang? Förhoppningsvis kan en ökad insikt om hur Sveriges grannländer navigerade de konfliktfyllda fyra åren utgöra ett beslutsunderlag vid potentiellt svåra vägval framöver.

Jakob Gustafsson har varit studieledare och bidragit till samtliga kapitel. Robert Dalsjö har skrivit om den transatlantiska länkens historia och funktion. Eva Hagström Frisell och Anna Matheij har analyserat övriga säkerhetspolitiska samarbeten. Alla författare har därtill bidragit till rapporten i dess helhet.

Författarna vill tacka de nordiska, baltiska och polska experter som har delat med sig av sin kunskap. Tack riktas också till Per Wikström, som designat rapportens illustration, och Lena Engelman, som stått för rapportens layout. Författarna vill därutöver särskilt tacka Karsten Friis, som granskat och lämnat värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast av rapporten.

Stockholm, oktober 2021

Eva Hagström Frisell
Projektledare NOTS

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Syfte och frågeställning	10
1.2	Metodologiska och teoretiska utgångspunkter, material och avgränsningar	10
1.3	Disposition	13
2	Den transatlantiska länken – bakgrund, utmaningar och handlingsalternativ	15
2.1	Historia, beståndsdelar och funktion	15
2.2	Dagens utmaningar	18
2.3	Allianssäkerhetsdilemmat	20
2.4	Handlingsalternativ vid rädsla för att överges	22
3	Relationen till och samarbetet med USA.....	27
3.1	Olika uppfattningar om osäkerhet.....	27
3.2	Hantering av relationen till USA.....	29
3.3	Viktigare skillnader mellan länderna.....	32
3.4	Mottagande av Biden-administrationen.....	35
4	Andra säkerhetspolitiska samarbeten och egen förmåga	37
4.1	Europeisk säkerhet: vilka roller för Nato och EU?.....	37
4.2	Samverkan med Storbritannien, Frankrike och Tyskland	41
4.3	Grannsamverkan	44
4.4	Egen förmåga	47
5	Slutsatser	51
5.1	Amerikanskt engagemang och hantering av USA-relationer	51
5.2	Prioriteringar av andra säkerhetspolitiska samarbetsformat och egen förmåga.....	53
5.3	Vad betyder detta framöver?	54
	Referenser	56

Förkortningar

EDF	Europeiska försvarsfonden
eFP	enhanced Forward Presence (Natos förstärka framskjutna närvaro i Baltikum och Polen)
EI2	European Intervention Initiative
FNC	Framework Nations Concept
JEF	Joint Expeditionary Force
NRF	Nato Response Force (Natos snabbinsatsstyrka)
Pesco	Det permanenta strukturerade samarbetet

1 Inledning

Som en följd av Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och det försämrade säkerhetsläget i nordöstra Europa stärkte USA sitt engagemang för Europas försvar. Donald Trumps tillträde som president 2017 ledde dock till påtaglig nervositet hos länderna i Östersjöregionen, givet uttalanden som sådde tvivel avseende USA:s engagemang för Europas säkerhet och trovärdigheten i de amerikanska säkerhetsgarantierna. Medan Donald Trumps position kan ses som ett extremfall var den möjligtvis också ett symptom på en mer genomgripande förändring av det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet. Det finns både inrikes och utrikes faktorer som pekar i den riktningen. Inrikespolitiskt finns i USA ett behov av att hantera ekonomiska och sociala problem på hemmaplan, samt på både höger- och vänsterflanken ett utpräglat motstånd mot kostsamma amerikanska engagemang i andra delar av världen. Utrikespolitiskt föranleder Kinas ökade makt och en världsordning i förändring ett amerikanskt behov av omställning mot Asien, vilket USA sedan Bill Clintons tid vid makten sökt få till stånd. Detta får troligen konsekvenser för det amerikanska engagemanget för och den militära närvaron i Europa.¹ Därtill har det länge funnits en amerikansk frustration över bristande europeiska försvarsansträngningar, samtidigt som europeiska uttalanden om strategisk autonomi möts med misstänksamhet.

Sammantaget finns en ökad osäkerhet kring den transatlantiska relationen och graden av framtida amerikanskt engagemang för Europas säkerhet. Sedan andra världskrigets slut har USA genom den transatlantiska länken erbjudit Europa politiskt ledarskap och militärt beskydd – mot att Europa accepterar att låta sig ledas, och gör vad det kan för att hjälpa till. Den tyska förbundskanslern Angela Merkel varnade 2017 för att den transatlantiska länken, efter Donald Trumps tillträde som president och Storbritanniens utträde ur EU, har underminerats och att tiden då Europa helt kunde förlita sig på USA delvis var över. Europa behövde nu ta eget ansvar för sitt öde.²

Samtidigt kvarstår beroendet av amerikanskt engagemang för säkerhet i Europa, och det gäller inte minst länderna i Östersjöregionen.³ Hur har de sedan 2017 uppfattat det amerikanska engagemanget för Europas och deras egen säkerhet? Hur oroade är de? Delar de bilden av att Europa måste klara sig mer på egen hand

¹ Clinton-administrationen förutsåg ett ”Pacific Century” och identifierade i *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1994) Asien/Stilla havsregionen som sitt huvudsakliga fokus. Även George W. Bush-administrationen såg initialt regionen som den viktigaste för amerikanskt engagemang. Gemensamt för bägge är att omvärldsutvecklingen (Somalia och Balkan respektive terrorism och Irak) föranledde omprioriteringar. Se Ulrich, Philip et al, *The US Pivot Towards Asia-Pacific: Third Time’s the Charm?* Köpenhamn: Försvarsakademiet, 2013, s. 4-7.

² Henley, Jon. ”Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more”, *The Guardian*, 28 maj 2017.

³ Kuusik, Piret. *Through the Looking Glass*, Tallinn: ICDS, 2020, s. 3.

och hur har de hanterat relationen till USA? Vilka andra samarbetsformat har mot bakgrund av detta prioriterats? Söker de en Plan B?

Trump-administrationens tid vid makten är över, men de inrikes- och utrikes-politiska strömningar som möjliggjorde den kvarstår. Mycket talar för att USA oaktat vem som sitter i Vita huset kommer rikta större uppmärksamhet mot Asien och ställa högre krav på sina allierade framöver. Sättet på vilket länderna i Östersjöregionen – Danmark, Norge, Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen – hanterade fyraårsperioden mellan 2017 och 2021 är således intressant såväl som historisk erfarenhet som indikator på hur länderna kan agera framöver. Givet att Sverige för en solidarisk säkerhetspolitik och bygger säkerhet i samverkan med andra är våra grannländers bedömningar och intentioner vad gäller samarbeten viktiga för svensk del.⁴

1.1 Syfte och frågeställning

Denna studie syftar till att belysa hur länderna i Sveriges närområde har reagerat på den ökande osäkerheten kring den transatlantiska relationen genom att analysera ländernas säkerhetspolitiska prioriteringar sedan 2017. Frågorna som vägleder studien är följaktligen:

- Vilka uppfattningar har funnits om det amerikanska engagemanget för europeisk och den egna säkerheten i respektive land sedan 2017? Hur har relationen till USA hanterats?
- Vilka prioriteringar avseende andra säkerhetspolitiska samarbeten och den egna militära förmågan har länderna gjort sedan 2017?

1.2 Metodologiska och teoretiska utgångspunkter, material och avgränsningar

Mot bakgrund av Östersjöländernas beroende av USA utgår studien från det så kallade allianssäkerhetsdilemmat: stater som förlitar sig på varandra för sin säkerhet har att hantera två parallella rädslor – å ena sidan att överges av sin allierade, å andra sidan att genom sin allierade fångas i konflikter man egentligen vill stå utanför. Dilemmat består i att åtgärder för att minska risken att överges ökar risken att fångas, och vice versa. Givet utvecklingen sedan 2017 är rädslan att överges i fokus. Utifrån tidigare forskning identifieras fem handlingsalternativ vid rädsla för att överges. Tre av dessa – att övertyga sin allierade om sitt värde genom ökat

⁴ Dalsjö, Robert, "Sweden and its deterrence deficit: Quick to react, yet slow to act", i Vanaga, Nora and Rostoks, Toms (red.), *Detering Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States*, Abingdon: Routledge, 2019.

engagemang för alliansen; att söka alternativa allianser; och att utveckla sin egen militära förmåga – används för att vägleda analysen.

Analysen av ländernas prioriteringar innefattar både ord och handling, i form av deklARATIONER, uttalanden och strategier respektive försvarssatsningar, samarbeten, deltagande i internationella operationer och dylikt. Givet att säkerhetspolitiska val kan vara känsliga, överensstämmer troligen inte alltid ord och handling. Diskrepansen kan dessutom ha ökat på grund av den nu stormigare transatlantiska relationen. Studien försöker väga in båda delar och har i detta haft stor nytta av samtal med experter i respektive land. Samtidigt är ländernas vägval i en tid av ökad osäkerhet ett rörligt mål och präglad av pågående processer. Ett entydigt svar går inte alltid att finna, men rapporten försöker identifiera övergripande prioriteringar och skillnader mellan ländernas ageranden och avvägningar.⁵

Vidare är Trump-administrationens agerande inte den enda drivkraften bakom ländernas säkerhetspolitiska vägval sedan 2017. Externa chocker är en av flera faktorer som kan föranleda omfattande förändring i länders säkerhetsstrategier.⁶ Länderna i Östersjöregionen har i närtid upplevt två sådana: den ryska annekteringen av Krim 2014, och Trump-administrationens tillträde 2017. Såväl hotet från Ryssland som graden av amerikanskt engagemang påverkar staternas säkerhetspolitiska vägval.⁷ Det finns även andra politiska och ekonomiska drivkrafter. Sambanden är således komplexa och rapporten gör inte anspråk på att för varje enskild åtgärd klarlägga alla orsaker.

Rapporten avhandlar dessa länders prioriteringar från och med 2017. Osäkerheten kring USA:s engagemang för Europas säkerhet uppstod inte 2017, utan har varit en beståndsdel i den transatlantiska relationen sedan 1945. Donald Trumps tillträde som president 2017 förde dock dessa europeiska farhågor till toppen av den politiska agendan, vilket motiverar rapportens avgränsning.

Inom ett och samma land kan regering, parlament och president ha delvis olika prioriteringar. Därtill kan det inrikespolitiskt råda skilda uppfattningar om vilken säkerhetspolitik som bör drivas. Rapporten försöker inte att ge en fullständig bild av detta, utan behandlar i linje med dess fokus på övergripande prioriteringar länderna tämligen monolitiskt. Detta är en medveten och nödvändig förenkling för att göra datainsamlingen och analysen hanterbara med hänsyn till de resurser och den tid studien haft. I de fall som betydelsebärande inrikespolitiska åsiktskillnader föreligger försöker vi samtidigt redogöra för detta.

Arbetet bygger på material från respektive lands regeringskansli, uttalanden från regeringsföreträdare och statschefer, tidigare forskning och analys, samt nyhets-

⁵ Jacob Westberg konstaterar att man i studiet av staters säkerhetsstrategier inte på förhand bör förvänta sig koherens mellan mål-medel-metoder och olika beslutsnivåer. Se Westberg, Jacob, *Svenska säkerhetsstrategier*, Lund: Studentlitteratur AB, 2015, s. 26.

⁶ Westberg, Jacob, *Svenska säkerhetsstrategier*, s. 50.

⁷ Garberg Bredeesen, Maren, "The Shifting Boundaries of Nordic Defence Cooperation", *NUPI*, 2020, s. 3.

och debattartiklar. Eftersom ländernas säkerhetspolitiska relation till USA är av stor vikt men också känslig, diskuteras USA:s ändrade prioriteringar och strategier ogärna offentligt.⁸ Detsamma gäller ländernas bedömningar av övriga försvarssamarbeten. Mot bakgrund av detta har totalt 20 intervjuer med företrädesvis säkerhetspolitiska forskare och experter i respektive land genomförts, men i undantagsfall även företrädare från respektive lands regeringskansli och försvarsmakt.⁹ De förstnämnda har större möjlighet än regeringsföreträdare och statliga tjänstemän att uttala sig fritt. Detta har bidragit med värdefull kunskap och insyn i annars svåråtkomliga nationella processer.

Samtidigt finns en rad möjliga felkällor att beakta. Respondenterna är i enighet med rapportens fokus i stor utsträckning verksamma inom säkerhets- och försvarspolitik. Det är möjligt att ett urval som i högre grad inkluderade exempelvis utrikes- och handelspolitik hade gett delvis andra resultat. Därtill råder inte vattentäta skott mellan forskning och politik; även icke-regeringsföreträdare kan vara ovilliga att med utomstående dela potentiellt känsliga bedömningar. Sannolikt innebar det faktum att intervjuerna genomfördes efter Biden-administrationens tillträde dock att graden av öppenhet ökade.

Urvalet av länder, se figur 1, har kommit till utifrån en ambition att undersöka hur små till mellanstora stater i svenskt närområde – vilka i flera avseenden delar våra förutsättningar och behov – har tänkt och agerat vad gäller säkerhetspolitiska samarbeten de senaste åren. Detta medför att Tyskland, som också är en del av Östersjöregionen, lämnas utanför studien.

⁸ Kuusik, Piret. *Through the Looking Glass*, Tallinn: ICDS, 2020, s. 5.

⁹ Intervjuerna genomfördes via videokonferens och telefon under våren och försommaren 2021 under cirka en timmes tid. Intervjuernas huvudsakliga fokus var hur länderna har uppfattat USA:s engagemang i Europa sedan 2017, om det funnits en nationell debatt kring detta, och hur relationen till USA hanterats. Diskussioner kring alternativa samarbetsformat fördes inom ramen för samma intervju, vilket innebär att dessa rörde övergripande prioriteringar snarare än specifika åtgärder och samarbetsområden. Inga hänvisningar görs till enskilda respondenter i rapporten.



Figur 1: Östersjöländerna. Försvarsutgifter anges i 2015 års priser. Källa: Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 Part II: National Capabilities*, FOI-R--5013--SE, Stockholm: FOI, 2021; Per Wikström, FOI.

1.3 Disposition

Kapitel 2 förklarar vad den transatlantiska länken består av, ger en historisk bakgrund och sammanfattar utmaningarna som har lett till ökad osäkerhet kring det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet. I kapitlet utvecklas också analysramen till kapitel 3 och 4 med stöd av det så kallade allianssäkerhetsdilemmat och tillhörande handlingsalternativ, se ovan under metodavsnittet.

Kapitel 3 analyserar utifrån handlingsalternativ 1 (fördjupat engagemang för att övertyga partnern om alliansens värde) vilka uppfattningar kring det amerikanska engagemanget som funnits i respektive land sedan 2017, och hur relationen till USA utifrån detta har hanterats.

Kapitel 4 undersöker utifrån handlingsalternativ 2 (söka alternativa allianser eller stärka redan existerande) och handlingsalternativ 3 (öka den egna förmågan) vilka prioriteringar avseende andra samarbeten och satsningar på den egna försvarsförmågan som har gjorts sedan 2017. För att få en så komplett bild som möjligt struktureras säkerhetspolitiska samarbeten i tre nivåer enligt följande:¹⁰

- Den europeiska nivån: hur ser länderna på Europas säkerhet, med avseende på de två huvudsakliga organisationerna för detta – Nato och EU? Vilken roll anser de att respektive organisation ska ha för europeisk säkerhet? Bör EU sträva efter strategisk autonomi eller utgöra ett komplement till Nato?
- Stormaktssamverkan: länderna har samtliga nära samarbete med USA på bilateral basis. Vilken roll anser de att de europeiska stormakterna – Frankrike, Tyskland och Storbritannien – kan spela för den egna säkerheten? Vilken europeisk stormakt tillmäter de störst betydelse?
- Grannsamverkan: vilka mindre länder i sitt närområde prioriterar respektive land att samarbeta med? Vilka relationer är djupast?¹¹

Kapitel 5 sammanfattar studiens observationer och presenterar dess slutsatser. Länderna i Östersjöregionen har oroat sig för det amerikanska engagemanget för deras och Europas säkerhet och utifrån detta ansträngt sig för att behålla amerikanskt engagemang. Andra säkerhetspolitiska samarbeten och egen förmåga har också prioriterats, men inte för att ersätta USA – utan snarare för att övertyga USA om att fortsatt engagera sig.

¹⁰ Denna analysmodell kan jämföras med de tre sammanhängande nivåer som Eoin Micheál McNamara tecknar i McNamara, Eoin Micheál, "A time for alternative options? Prospects for the Nordic-Baltic security community during the Trump era", i Aaltola, Mika och Gaens, Bart (red.), *Managing Unpredictability: Transatlantic relations in the Trump era*, FIIA, 2017, s. 92. Han menar att de nordisk-baltiska staterna kan söka alternativa samarbetsformat på tre nivåer: den regionala, som innefattar länderna i regionen: den europeiska, som kopplar regionen till bredare europeiska samarbetsformat; och den transatlantiska, som innefattar USA.

¹¹ Vad gäller grannsamverkan avgränsar rapporten sig till att lyfta ett begränsat antal av respektive lands viktigaste samarbeten.

2 Den transatlantiska länken – bakgrund, utmaningar och handlingsalternativ

I kapitel två redogörs för den historiska bakgrunden till den transatlantiska länken och vilken funktion den har fyllt och fyller. Dagens utmaningar mot den, som kan sägas ha kulminerat 2017, går igenom. Därefter tecknas utifrån allianssäkerhetsdilemmat – rädslan att överges av allierade respektive att fångas i allierades konflikter – ett ramverk av möjliga handlingsalternativ för stater som oroar sig för att överges av en viktig allierade.

2.1 Historia, beståndsdelar och funktion

Den transatlantiska länken har på senare år blivit ett centralt begrepp i svensk säkerhetspolitisk debatt och den framhålls ofta av regeringar av olika kulörer som varande av helt avgörande betydelse för svensk och europeisk säkerhet.¹² Även om begreppet används ofta är det mer sällan som det diskuteras och förklaras i Sverige. Det kan därför vara befogat i en rapport på svenska med en kort, om än förenklad, förklaring av dess innebörd och bakgrund.

Begreppet innebär enkelt uttryckt att USA:s och Europas säkerhet är nära knutna till varandra genom att USA ger Europa militärt beskydd och politiskt ledarskap, och att Europa accepterar att låta sig beskyddas och ledas, samt att göra vad det kan för att hjälpa till.¹³ Det amerikanska åtagandet för att militärt avskräcka från angrepp på, eller om nödvändigt försvara, sina allierade benämns utsträckt avskräckning (*extended deterrence*) och är nära kopplat till det som i vardagslag kallas för kärnvapenparaplyet. Från första början har de amerikanska kärnvapnen utgjort en nödvändig förutsättning och oundgänglig grundbult för det amerikanska försvarsåtagandet, vilket annars knappast hade varit genomförbart.¹⁴

Den transatlantiska länken kan sägas ha börjat med den amerikansk-brittiska Atlantdeklarationen 1941 och den amerikanska efterkrigsplaneringen, vilken fann sin form i slutet av 1940-talet som ett resultat av de vägval som president Truman och kongressen gjorde i det begynnande kalla kriget efter andra världskrigets

¹² Regeringen, *Ett användbart försvar (Regeringens proposition 2008/09:140)*, Stockholm, 2009, s. 32; Regeringen, *Totalförsvaret 2021-2025 (Regeringens proposition 2020/21:30)*, 2020, s. 26-27; Regeringen, *Regeringens deklaration vid 2021 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 24 februari 2021*, 2021, s. 2; Statsrådsberedningen, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2017, s. 6; 12; 15.

¹³ Utöver dessa försvars- och säkerhetspolitiska band bygger den transatlantiska länken också på bland annat gemensam historia, kultur och värderingar samt nära ekonomiska och politiska band.

¹⁴ Om kärnvapenparaplyet, se Utrikesdepartementet, *Utredning om konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*, Stockholm, 2019.

slut.¹⁵ Mot bakgrund av såväl de båda världskrigen som den begynnande bipolära maktkampen med det kommunistiska Sovjetunionen valde USA bort mellankrigstidens isolationism för att istället engagera sig långsiktigt i Västeuropas återuppbyggnad genom Marshallplanen och i dess försvar genom Atlantpakt, som några år senare utvecklades till Nato.¹⁶ Detta hade knappast varit möjligt utan den historiskt unika maktställning som USA hade vid krigsslutet, med en stor krigsmakt, monopol på de nya kärnvapnen och en oförstörd produktionsapparat, samt inte heller utan den kommunistiska utmaningen som verkade motiverande på såväl amerikanska politiker som på befolkningen.¹⁷

Natos grundläggande syften lär ha sammanfattats av dess förste generalsekreterare, britten Lord Ismay, som ”*keeping the Russians out, the Americans in, and the Germans down*”. Den första uppgiften är självförklarande, den andra avsåg att varaktigt säkra ett amerikanskt engagemang i Europa, och den tredje var helt klart en realitet på 1950- och 1960-talen som en följd av världskrigen, men tidvis även därefter, inklusive ännu vid den tyska återföreningen 1990.¹⁸ Eftersom USA hade blivit den starkaste makten i Europa kunde därmed den klassiska ”tyska frågan”, och den därmed sammanhängande större frågan om balansen i den europeiska maktpolitiken, varaktigt avföras från dagordningen, vilket gjorde både bildandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen och den fransk-tyska försoningen möjliga.¹⁹

Det amerikanska engagemanget i Europa var en delmängd i ett globalt amerikanskt engagemang under efterkrigstiden som kan kallas hegemoniskt. Denna ordning,

¹⁵ Jämför Rossbach, Niklas, *Whither Transatlantic Security? – Values, Interests, and the Future of US-European Relations*, FOI-R--4869--SE, Stockholm: FOI, 2019.

¹⁶ Layne, Christopher, *The Peace of illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca: Cornell UP, 2006, kapitel 2 och 4. Den Atlantpakt som bildades genom Washingtonfördraget 1949 var en bara traditionell säkerhetspolitisk försvarspakt där man lovade att hjälp varandra i händelse av krig, och skrivningarna i artikel 5 hade därtill mjukats upp eftersom senaten ville ha handlingsfrihet och var misstänksam mot långtgående försvarsåtaganden gentemot europeiska makter. Se Henderson, Sir Nicholas, *The Birth of NATO*, Boulder: Westview, 1983. Allt detta ändrades genom Koreakrigets utbrott, som väckte farhågor om ett förestående angrepp även på Västeuropa och ledde till att alliansen fick en mycket fastare struktur. Det innefattade bland annat ett stående nordatlantiskt råd, ett sekretariat, och en gemensam kommandostruktur samt att amerikansk trupp frambaserades till Europa i syfte att bygga in en automatik i det amerikanska genvaret.

¹⁷ Layne, *The Peace of illusions*, s. 76-80.

¹⁸ Atlantpaktens var likt dess föregångare Brysselpakten från början i nästan lika hög grad riktad mot ett möjligen revanschistiskt Västtyskland som mot Sovjet. I mitten av 1950-talet medgav Frankrike motvilligt och efter hårda amerikanska påtryckningar att Västtyskland fick skaffa sig en krigsmakt och släpptes in i Nato, men tysk militär möttes av allierad misstänksamhet och motvilja långt in på 1960- och 1970-talen. I ljuset av Frankrikes och Storbritanniens svaghet såg USA en tysk återupprustning som helt nödvändig för att kunna åstadkomma ett någorlunda trovärdigt konventionellt försvar för Västeuropa, och den starka amerikanska närvaron i Europa gjorde detta acceptabelt för Frankrike. Se Henderson, *The Birth of NATO*; Burr, William (ed.), *NATO's Original Purpose: Double Containment of the Soviet Union and "Resurgent" Germany*, National Security Archive Briefing Book no. 652, 2018.

¹⁹ Detta framgår mycket tydligt – med stöd i samtida officiella dokument – av Layne, *The Peace of Illusions*, kapitel 2 och 4. Se också Calleo, David, *The German Problem Reconsidered: Germany and the World Order, 1870 to the Present*, New York: Cambridge University Press, 1978.

som har kallats *Pax Americana*, bidrog indirekt – via den utsträckta avskräckningen och terrorbalansen – till Europas fredliga utveckling efter 1945.²⁰ Som ett led i efterkrigsförberedelserna hade man under krigets sista år utvecklat ett system med olika institutioner för att styra upp och ordna en fredlig värld efter krigsslutet. Detta system var tänkt att förvaltas gemensamt av krigets segrarmakter via FN - som var en av institutionerna – och via det så kallade Bretton Woodssystemet vilket omfattade bland annat en valutaregim, Världsbanken och handelsavtalet GATT (sedermera Världshandelsorganisationen). Eftersom Sovjetunionen tidigt mälde sig ur kom det i praktiken att bli ett västligt system, vilket utgjorde grunden till det som idag kallas den liberala eller regelstyrda världsordningen.²¹

Den transatlantiska länken har utsatts för en del törnar och svåra påfrestningar under de gångna decennierna, såsom Suezkrisen 1956 där USA tvingade Storbritannien och Frankrike att avbryta sin intervention, striden om Natos strategi för *Flexible Response* på 1960-talet som bidrog till att Frankrike körde ut alliansen från landet, och frågan om Irakkriget 2003 som splittrade alliansen.²² Underliggande har nästan hela tiden funnits ett mått av missnöje med eller misstro mot den andra parten i alliansen, som på europeisk sida delvis bottnat i en rädsla för att överges eller fångas.²³ Har amerikanerna lett i någon fråga så har européerna ofta klagat på att de är okänsliga och inte lyssnar eller tar hänsyn, har amerikanerna agerat återhållsamt så har européerna istället ofta klagat över avsaknaden av ledarskap. Likaså har européerna sedan Sovjet utvecklade kärnvapen som kan nå det amerikanska fastlandet pendlat mellan rädsla för att USA inte skulle våga eller vilja försvara Europa av rädsla för att utlösa ett större kärnvapenkrig, och rädsla för att ett hökaktigt USA skulle dra in Europa i en förödande kärnvapenduell med Sovjetunionen.

På amerikansk sida har sedan tidigt 1960-tal funnits ett pyrande missnöje med fördelningen av bördan för Europas försvar – att européerna inte gör vad de kan för sin egen säkerhet utan att de i stället åker snålskjuts på USA:s resurser, engagemang och generositet. USA har uppmuntrat och drivit på européerna att göra mer och skaffa sig starkare försvar, men samtidigt blivit nervösa och misstänksamma inför initiativ för att skapa en starkare europeisk förmåga, eftersom man har befarat att detta är början till en självständig förmåga som skulle kunna

²⁰ Olika perspektiv på denna ordning ges i Kagan, Robert, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*, New York: Knopf, 2018, s. 37-51 och i Mearsheimer, John, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, vol. 43, no. 4, 2019.

²¹ Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, London: Unwin Hyman, 1988, s. 359-395; Lewis Gaddis, John, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Clarendon, 1998, s. 33-53; Kagan, *The Jungle Grows Back*, s. 24-37.

²² Jämför Renwick, Robin, *Fighting with allies: America and Britain in Peace and War*, Houndsmills: Macmillan, 1996.

²³ Begreppen förklaras närmare i delkapitel 2.3, men rör enkelt uttryckt att Europa pendlat mellan att oroa sig för att överges av USA, eller att dras in i konflikt på grund av USA.

användas i strid med amerikanska intressen.²⁴ I denna fråga är det i stället USA som har intagit en inte helt konsistent hållning.

En parallell till frågan om bördefördelning har varit frågan om kärnvapentröskeln och fördelningen av risken i händelse av ett storkrig i Europa, där européerna ofta har föredragit en snabb eskalering och att huvudrisken som på Eisenhowers tid skulle bäras av supermakten, medan amerikanerna sedan Kennedys tid strävat efter att höja kärnvapentröskeln och om möjligt begränsa konflikten till Europa.²⁵ Svarte Petter-spelet om det här har pågått över decennierna men alltid utmynnat i någon form av luddig kompromiss där riskerna delats mellan Europa och USA. I själva verket så har det förhållandet varit önskvärt eftersom detta har stärkt den ”koppling” mellan Europas och Amerikas säkerhet som utgör en central aspekt av den transatlantiska länken och därmed också av avskräckningen. När någon gång utvecklingen har ansetts medföra en risk för losskoppling (*decoupling*) har detta både utlöst rädslor och med tiden motåtgärder, såsom fallet på 1970-talet när européerna fruktade att den sovjetiska övervikten i konventionella styrkor i kombination med de nya ryska SS-20-robotarna (som nådde hela Europa men inte USA) skulle leda till att Europa kopplades bort från USA.²⁶ Resultatet blev Natos så kallade dubbelbeslut där en ny kategori robotar med europeisk räckvidd skulle utplaceras om inte Sovjet drog tillbaka SS-20-robotarna.²⁷ Därmed kunde regeringarnas rädsla för losskoppling åtgärdas, men i stället utlöste beslutet och utplaceringen av robotarna rädslor i andra grupper som i stället fruktade att det skulle leda till höjd spänning och större risk för kärnvapenkrig.

2.2 Dagens utmaningar

Under 2010-talet uppstod nya hot mot såväl den globala ordningen, den europeiska säkerhetsordningen som den transatlantiska länken både utifrån och inifrån.²⁸

Utifrån hotades den globala ordningen av Kina som efter en helt exempellös ekonomisk tillväxt kunde göra USA rangen stridig som världens största ekonomi, och som efter Xi Jinpings tillträde som president började föra en betydligt mer självmedveten politik och göra anspråk på en stormaktsställning. I stället för att som många hoppades bli en *responsible stakeholder* i det västliga globala systemet har Kina blivit en utmanare som med hjälp av ekonomisk och militär styrka lanserar sin egen alternativa ordning.²⁹ Eftersom denna maktpolitiska offensiv kombineras

²⁴ Howorth, Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, London: Palgrave, 2014, kapitel 4.

²⁵ De brittiska och franska kärnvapnen är åtminstone delvis motiverade av behovet att kunna tvinga fram en upptrappning till strategisk nivå. Heuser, Beatrice, *NATO, Britain, France and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe 1949-2000*, Houndmills: Macmillan, 1998.

²⁶ Schmidt, Helmut, ”The 1977 Alastair Buchan memorial lecture”, *Survival*, vol. 20, no.1, 1978.

²⁷ Schwartz, David, *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington: Brookings, 1983, kapitel 7.

²⁸ Jämför Dalsjö, Robert, Tre kopplade kriser skakar världsordningen, *FOI Memo 6701*, Stockholm: FOI, 2019.

²⁹ Michta, Andrew, ”Three Decades of Illusion”, *The American Interest*, 4 augusti 2020.

med en personkult och hårdnande förtryck internt, och med en aggressiv nationalism externt så ser många konturerna av ett nytt kallt krig mellan två globala stormakter, kanske också ett hett krig.³⁰

Samtidigt utmanades den europeiska säkerhetsordning som skapats efter Berlinmurens fall och som i allt väsentligt utformats av västliga principer om fred, demokrati och samarbete, av Ryssland som under Putin slagit in på en revanschistisk väg och strävat efter att återupprätta Ryssland som en stormakt med överhöghet över grannländerna. Genom Nato- och EU-utvidgningarna hade det transatlantiska systemet – på dessa länders enträgna begäran – utsträckts även till länder i Central- och Östeuropa, vilket betydde att maktanspråken kolliderade. Efter att Ryssland angripit Ukraina och annekterat Krim växte oron bland de östliga Nato- och EU-medlemmarna för att nästa angrepp skulle avse dem, varför de vände sig till Nato och till USA för beskydd och stöd.

Medan risken för ett revanschistiskt Ryssland hade förutsetts på många håll, liksom risken för rivalitet mellan USA och Kina,³¹ förutsåg få bedömare att den transatlantiska länken eller USA:s globala systemupprätthållande roll skulle undermineras inifrån. Isolationistiska och populistiska strömningar har alltid funnits i USA, men dessa har under efterkrigstiden varit marginaliserade i båda de stora partierna. Nu gjorde en kombination av en rad faktorer – politisk polarisering, radikaliserings av det republikanska partiet, missnöje med eliternas liberala agenda och med globaliseringen som lett till förlust av industrijobb och stagnerande reallöner för arbetar- och medelklassen, kraften i sociala och digitala medier – att ett folkligt missnöje bubblade upp till ytan och att en karismatisk missnöjespolitiker vann valet på ett program av *America First*.³² Det fanns i den amerikanska befolkningen en betydande krigströtthet efter ett drygt decennium av kostsamma krig. Därtill fanns redan i Obama-administrationen ett utbredd missnöje med allierade som inte drog sitt strå till stacken för den gemensamma säkerheten, utan räknade med att USA skulle lösa allt och därtill betala för det.³³ 2011 varnade den avgående försvarsministern Robert Gates de Natoallierade att:

The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress, and in the American body politic writ large, to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources [...] to be serious and capable partners in their own defense³⁴

³⁰ Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

³¹ Krepinevich, Andrew och Watts, Barry, *The Last Warrior: Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy*, Basic Books, 2015.

³² Dalsjö, Robert, "Högmod går före fall – hur liberalt övermod bäddade för en reaktionär bakstöt", i Stefan Olsson (ed.) *För säkerhets skull: Inre och yttre hot mot den liberala demokratin – tio essäer*, Stockholm: Timbro, 2019.

³³ Goldberg, Jeffrey, "The Obama Doctrine", *The Atlantic*, 15 april 2016.

³⁴ Birnbaum, Michael, "Gates rebukes European allies in farewell speech", *Washington Post*, 10 juni 2011.

Väl i Vita Huset verkställde Trump-administrationen ett politiskt program som syftade till att nedprioritera USA:s systemupprätthållande roll i det globala systemet, och därmed också systemet självt, samt riva upp multilaterala strukturer och delar av globaliseringen. USA drev transaktionellt sina egna kortsiktiga ekonomiska eller politiska intressen. Allierade som i decennier räknat med USA:s beskydd skulle nu tvingas betala dyrt för det och kunde ändå inte lita på att få hjälp – EU utnämndes till en fiende, handelskrig startades och Nato betecknades som en obsolet organisation som USA borde lämna.³⁵ Samtidigt drev Pentagon under försvarsminister Jim Mattis en traditionell Natovänlig politik, med stärkt amerikanskt militärt engagemang och närvaro, vilket gav den amerikanska politiken mot Nato och Europa ett schizofrent drag.

Fyraårsperioden med Trump i Vita Huset är över, men världen kan ändå inte bli densamma eller återgå till *business as usual*. Även om Biden nu är president och har helt andra instinkter än företrädaren så finns det växande hotet från Kina kvar samtidigt som Ryssland kvarstår som hot. Därtill kvarstår de politiska strömningar i USA som gjorde Trump till president. 74 miljoner amerikaner röstade 2020 på Trump, det republikanska partiet agerar fortsatt utifrån Trumps ideologi, och den politiska och värderingsmässiga polariseringen fortsätter, vilket väcker mycket allvarliga frågor om det amerikanska politiska systemets funktionalitet och framtid.³⁶ Risken måste därför betraktas som högst reell att kongressen kan paralyseras redan efter nästa val, liksom att en person med Trump näraliggande åsikter sitter i Vita Huset om fyra eller åtta år. Frågan blir då hur de länder och regeringar i Europa som är beroende av fortsatt amerikanskt stöd och beskydd bör agera, dels för att hantera det redan pågående skiftet av amerikansk uppmärksamhet från Europa till Asien, dels för att hantera den reella risken för att USA återfaller i populism och isolationism, eller drabbas av politisk paralis.³⁷

2.3 Allianssäkerhetsdilemmat

Osäkerhet kring allierades engagemang är alltså inte ett nytt fenomen. Inom alliansforskning är allianssäkerhetsdilemmat, myntat av Glenn Snyder (1984), ett centralt begrepp. Stater som förlitar sig på varandra för sin säkerhet och sitt försvar slits mellan två rädslor. Dels oroar man sig för att överges (*fear of abandonment*), dels oroar man sig för att fångas i andras konflikter (*fear of entrapment*).³⁸ Trots försvarsgarantier i avtal och proklamationer oroar sig stater för att i nödens stund

³⁵ Vittneslitteraturen inifrån Trump-administrationen är voluminös och växande. Två exempel är Woodward, Bob, *Fear: Trump in the White House*, New York: Simon & Schuster, 2018 och Bolton, John, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, New York: Simon & Schuster, 2020.

³⁶ Krastev, Ivan och Leonard, Mark, *The Crisis of American power: How Europeans see Biden's America*, European Council on Foreign Relations, 2021; Ottosson, Björn och Roszbach, Niklas, *Bidens säkerhetspolitik: Ambitioner och politisk verklighet*, FOI-R--5177--SE, Stockholm: FOI, 2021.

³⁷ Jämför Heier, Tormod, "Hva om USA kollapse?", *Forsvarets forum*, 26 augusti 2020.

³⁸ Begreppen saknar en vedertagen svensk översättning. Denna rapport använder begreppen rädsla att överges respektive rädsla att fångas.

stå ensamma. Ett övergivande kan ske i form av att ens partner byter sida, lämnar alliansen, omtolkar vad som enligt avtal åligger den att göra, eller undviker att ge stöd när så förväntas. Samtidigt oroar sig stater för att genom alliansen dras in och fångas i allierades konflikter utan att det ligger i deras intresse.³⁹ Dilemmat innebär att stater som är beroende av andra för sin säkerhet slits mellan att stärka sina chanser att vid behov få hjälp och att minska risken för att dras in i andras konflikter. De två riskerna korrelerar negativt – ju mer man försöker motverka risken att överges, desto högre risk för att fångas, och vice versa.⁴⁰

Vad avgör då hur stater hanterar dilemmat mellan risken att överges och risken att fångas? Den viktigaste faktorn är graden av *relativt beroende* av alliansen. För stater som är beroende av en allians för sin säkerhet, och uppfattar att motparten i lägre grad är beroende av alliansen, tenderar rädslan att överges att dominera, varför vår analys fokuserar på densamma. Graden av relativt beroende avgörs av flera faktorer:⁴¹

1. En stats behov av hjälp vid väpnad konflikt, det vill säga egen förmåga i relation till hotande stats förmåga – ju större glapp, desto större beroende.
2. Partners förmåga att täcka detta behov, det vill säga ju större förmåga, desto större beroende.
3. Statens nivå av konflikt och friktion med hotande stat, det vill säga ju högre, desto mer beroende.⁴²
4. Statens andra alternativ, det vill säga ju fler andra aktörer som kan fylla behovet, desto mindre beroende.

En rad ramfaktorer spelar också in mer indirekt:

- *Strategiska intressen.* Rädslan för att överges kan reduceras genom att partnern har väl kända strategiska intressen i att försvara ens eget land. Under kalla kriget var Europa i militär mening beroende av USA inför hotet från Sovjet, men USA:s tydliga intresse i att begränsa sovjetisk makt minskade europeisk oro för att överges. Sådana förhållanden kan dock ge upphov till en rädsla att fångas, vilket också skedde under kalla kriget.

³⁹ Med allians åsyftas såväl formella som informella allianser. Det krävs inte en formell allians för att allianssäkerhetsdilemmat ska uppstå - det centrala är vilka *uppfattningar* stater har kring huruvida andra stater kommer stödja dem vid dispyter eller inte. Se Snyder, Glenn, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut", *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1, 1990, s. 116. Att fångas innebär inte bara att dras in i väpnad konflikt. Det innefattar också risken att fångas i en politisk eller ekonomisk konflikt. Se Kim, Tongfi, "Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States", *Security Studies*, vol. 20, no. 3, 2011, s. 354.

⁴⁰ Snyder, Glenn, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, vol. 36, no. 4, 1984, s. 461-495.

⁴¹ Dessa är inte helt oberoende av varandra. Exempelvis kan hög konfliktnivå med hotande stat innebära färre möjligheter till alternativa allianser.

⁴² Konflikt åsyftar här intressekonflikt, inte väpnad konflikt.

- *Alliansavtals tydlighet.* Tydliga garantier begränsar – men eliminerar inte – rädslan för att överges. Å andra sidan ökar de risken för att fångas.⁴³
- *Gemensamma intressekonflikter* gentemot hotande staten. Två stater kan se en tredje stat som ett hot av vitt skilda anledningar. Om staternas respektive konflikt(er) rör samma intressen minskar rädslan för att överges och fångas.
- *Beteende.* Om ens partner nyligen visat tydligt engagemang för ens säkerhet minskar rädslan för att överges.

2.4 Handlingsalternativ vid rädsla för att överges

Vilka handlingsalternativ har då stater som oroar sig för att överges? Victor Cha (2000) pekar på fem överordnade riktningalternativ:

1. Öka sitt engagemang för alliansen för att få den allierade att göra detsamma
2. Söka alternativa allianser eller förstärka andra existerande allianser/samarbeten
3. Öka sin egen militära förmåga
4. Tillmötesgå staten som står för det upplevda hotet
5. Bluffa att man överger alliansen för att öka motpartens engagemang.⁴⁴

Flera faktorer talar för att staters förstaval är att minska risken att överges genom att övertyga partnern om sitt värde genom **ökat engagemang**. All den tid, engagemang och resurser (*sunk costs*) som redan lagts på alliansen ger incitament att försöka upprätthålla den.⁴⁵ Detta görs ofta genom att försöka öka sin trovärdighet, status och lojalitet i partnerns ögon, exempelvis genom ökad beredvillighet att bidra till andra högintensiva operationer, ökad fördelning inom Nato och ökade försvarsutgifter.⁴⁶ Wivel och Crandell (2019) förutspår att det ökade hotet

⁴³ Detta rör också alliansarrangemang och grad av bindning och automatik i garantier. Skillnaden vad gäller detta mellan NAT och NATO, som förklaras i delkapitel 2.1 ovan, är ett exempel.

⁴⁴ Cha, Viktor D., "Abandonment, Entrapment and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan and Korea", *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2000, s. 266.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Se Petersson, Magnus och Oma, Ida Maria, "Exploring the role of dependence in influencing small state's alliance contributions: A reputation mechanism argument and assessment", *European Security*, vol. 28, no. 1, 2019 och Banka, Andris, "Reclaiming a good ally status: Baltic coping strategies in the America First world", *European Security*, vol. 30, no 2, 2020 och Pedersen, Rasmus Brun, "Bandwagoning for Status: Changing Patterns in the Nordic States Status-seeking strategies?", *International Peacekeeping*, vol. 25, no. 2, 2018.

från Ryssland, ökad osäkerhet kring amerikanskt engagemang och ökade amerikanska krav kommer leda till konkurrens bland europeiska stater för en särskilt nära bilateral relation till USA.⁴⁷ I detta ligger också policyförändringar, där tidigare begränsningar av samverkan med USA eller Nato, omförhandlas. När USA 1970 drog tillbaka en armédivision från Sydkorea övergav Japan, trots omfattande folkligt motstånd, sin policy om konsultationskrav före amerikansk användning av japanska hamnar. På detta vis ledde rädsla för att överges till att man accepterade högre risk för att fångas genom att mer beredvilligt låta USA diktera villkoren för samarbetet.⁴⁸

Vad gäller att **söka alternativa allianser eller förstärka redan existerande parallella samarbetsformat**, menar Cha att möjligheten att fullt ut göra detta begränsas av svårigheten i att hitta alternativa format som bättre överensstämmer med ens intressen. Samtidigt finner han att samarbetet mellan närliggande stater som är beroende av en yttre aktör för sin säkerhet ökar i takt med osäkerhet kring den yttre aktörens engagemang – vilket talar för att européers interna försvarssamarbete kan stärkas om oron ett minskat amerikanskt engagemang ökar.⁴⁹ Å andra sidan ställs varje land inför ett dilemma mellan att stärka andra försvarssamarbeten, europeiska eller regionala, och att istället söka en närmare relation till USA för egen del, på övrigas bekostnad. Detta handlingsalternativ påminner delvis om så kallade *hedging*-strategier.⁵⁰

Att **öka sin egen militära förmåga** och på så vis minska sitt beroende av yttre aktörer, ökar statens handlingsfrihet och minskar såväl risken för att överges som att fångas. Begränsade resurser inverkar dock negativt på staters möjlighet att hantera rädslan på detta vis – oavsett vilka ansträngningar små stater gör har de svårt att mäta sig med stormakter. Därtill kan egna ansträngningar inte åstadkomma den *force multiplier* som alliansmedlemskapet innebär, vilket sannolikt var anledningen till att medlemskap ursprungligen söktes.⁵¹

⁴⁷ Wivel, Anders och Crandell, Matthew, "Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 17, 2019, s. 415.

⁴⁸ Cha, Viktor D., "Abandonment, Entrapment and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan and Korea", *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2000, s. 274f. Sådana begränsningar kan också vara ett resultat av inrikespolitisk kohandel, där de grupper som motsatt sig alliansmedlemskap åtminstone fått igenom en rad begränsningar.

⁴⁹ Cha, Viktor D., "Abandonment, Entrapment and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan and Korea", *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2000, s. 266.

⁵⁰ Hedging-strategier uppkommer ofta i osäkra tider och syftar till att minska beroendet av enskilda stater genom att "inte lägga alla ägg i samma korg". Det kan också utgöra ett sätt att minska risken för att fångas i andras konflikter och att behålla handlingsfrihet och upprätthålla fungerande relationer till en allians rivaler. Se Fiori, Antonio och Passeri, Andrea, "Hedging in search of a new age of non-alignment: Myanmar between China and the USA", *The Pacific Review*, vol. 28, no. 5, 2015 och Ciorciari, John David, The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 9, no. 1, 2009.

⁵¹ Med *force multiplier* menas enkelt uttryckt att de fördelar som alliansmedlemskapet innebär vad gäller exempelvis politiskt tyngd, resurser och försvarsförmåga är svåra att åstadkomma på egen hand. Cha,

Om man kan **åstadkomma bättre relationer till den stat man upplever som hotande** (*appeasement*) minskar betydelsen av förmågegapet mellan en själv och den hotande staten. Det är en riskabel strategi, eftersom de eftergifter som kan krävas för att åstadkomma bättre relationer lika väl kan föranleda krav på ytterligare eftergifter. Därtill kan eftergifter öka risken för att överges om allianspartner uppfattar landet som illojalt eller mindre trovärdigt. Eftergiftsstrategin har sedan 1930-talet dåligt rykte men det finns forskning som menar att den i vissa fall kan vara rationell.⁵² Under kalla krigets avspänningsperiod mellan USA och Sovjet såg sig europeiska stater 1973 nödgade att förbättra relationen till Sovjet utifrån en oro att USA:s närvaro skulle avta. Tyska förbundskanslern Willy Brandt menade att ett av motiven till den förbättrade relationen österut var uppfattningen att bara delar av den amerikanska militära närvaron skulle kvarstå mot slutet av 70-talet.⁵³ I samma anda, men mindre radikalt, kan förtroendeskapande-strategier (*reassurance*) ses. Dessa syftar till att minska hotet genom att övertyga den hotande staten om ens fredliga intentioner genom exempelvis unilaterala initiativ som är kostsamma för den egna staten men av godo för motparten, exempelvis självpåtagna restriktioner på militärt uppträdande utan förväntningar om reciprocitet. Liknande åtgärder utgår från att den hotande staten åtminstone delvis motiveras av oro för sin egen säkerhet, inte aggressiva intentioner.⁵⁴

Att genom tomma hot och strategisk kommunikation **ge intryck av att man tänker överge alliansen** kan förmå ens partner att öka sitt engagemang. Detta alternativ är sannolikt mindre vanligt för staterna som här studeras, givet det asymmetriska beroendeförhållandet till USA. Den franske presidenten Macrons utspel om Nato som ”hjärndött” kan dock ses som ett exempel på detta handlingsalternativ.⁵⁵

Dessa olika handlingsalternativ är inte ömsesidigt uteslutande; stater kan samtidigt praktisera flera – även om de målkonflikter som riskerar att uppstå kan ge upphov till retoriska krumbukter. Därtill är det möjligt att en handling – exempelvis utökandet av egen förmåga och höjda försvarsutgifter – i första hand syftar till att tillfredsställa en allierad, men har utökad handlingsfrihet som sekundärt motiv.

Viktor D., ”Abandonment, Entrapment and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan and Korea”, *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2000, s. 266.

⁵² Treisman, Daniel. ”Rational Appeasement”, *International Organisation*, vol. 58, no. 2, 2004 och Powell, Robert, ”Uncertainty, Shifting Power, and Appeasement”, *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 4, 1996

⁵³ Snyder, Glenn, ”The Security Dilemma in Alliance Politics”. *World Politics*, vol. 36, no. 4, 1984 s. 488.

⁵⁴ Se Midford, Paul, ”The Logic of Reassurance and Japan’s Grand Strategy”, *Security Studies*, vol. 11, no. 3, 2002, s. 24 och Lebow, Richard Ned och Stein, Janice Gross, ”Beyond Deterrence”, *Journal of Social Issues*, vol. 43, no. 4, 1987, s. 41. Engelskans *reassurance* är svåröversatt. På svenska används vanligen förtroendeskapande eller återförsäkring. Norskans *beroligelse* blir på svenska snarast *nedlugnande*, vilket rymmer andra konnotationer än förtroendeskapande. Se Petersson, Magnus, ”Perspektiv på svensk säkerhetspolitik”, i Notini Burch, Cecilia et al (red.), *Svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget – öppen för olika tolkningar?*, Stockholms universitet, 2011, s. 22.

⁵⁵ Detta understryks av att Macron senare betecknade sitt utspel som ett nödvändigt ”wake-up call”. Rose, Michael, ”France’s Macron: I’m not sorry I called NATO brain dead”, *Reuters*, 28 november 2019.

På motsvarande sätt kan en rad åtgärder vidtas vid rädsla för att fångas. Stater kan minska sitt engagemang för alliansen eller förneka sina allierade stöd i specifika sakfrågor.⁵⁶ Ett annat alternativ är att säga upp alliansen eller att försöka blidka staten som den allierade har en konflikt med. Cha menar att minskat engagemang är mest troligt, eftersom de materiella och trovärdighetskopplade konsekvenserna av att säga upp en allians är stora, och att försöka blidka en eventuellt revisionistisk stat är riskabelt. Ett minskat engagemang kan inkludera att inte delta i vissa avskräckningsåtgärder eller att kritisera den allierades policy offentligt.⁵⁷

Allianssäkerhetsdilemmat och de handlingsalternativ som ovan identifieras springer ur den i bred mening realistiska teoritraditionen i studiet av internationella relationer. Huvudfokus är systemnivån, där rationella statsaktörer i ett internationellt system präglad av anarki försöker omhänderta sina strategiska intressen. Perspektivet ger goda förutsättningar att analysera staternas säkerhetspolitik, men riskerar att missa förklaringsfaktorer på nationell nivå, som inrikespolitik, kultur och historia. I rapporten försöker vi väga in detta i förekommande fall, och då för att förstå vilka prioriteringar stater gör inom de överordnade ramar och begränsningar som den internationella arenan utgör.⁵⁸ Även andra faktorer påverkar staters hantering av allianssäkerhetsdilemmat: tidigare forskning visar till exempel att Spanien på 1970-talet accepterade risken att fångas mot bakgrund av det militära och ekonomiska bistånd som en nära relation till USA medförde.⁵⁹

I kapitel 3 och 4 undersöks Östersjöländernas prioriteringar av säkerhetspolitiska samarbeten mot bakgrund av de handlingsalternativ som tecknats i föregående kapitel. Givet utvecklingen sedan 2017 utgår rapporten huvudsakligen från handlingsalternativ vid ökad rädsla att överges av en allianspartner.⁶⁰ Rapporten fokuserar till följd av utrymmes- och substansskäl på de tre inledande handlingsalternativen, vilka är de vi i arbetet med rapporten har funnit stöd för.

⁵⁶ Snyder, Grenn, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut", *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1, 1990, s. 113.

⁵⁷ Cha, Viktor D., "Abandonment, Entrapment and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan and Korea", *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2000, s. 266-267.

⁵⁸ Detta i linje med Jens Ringsmoses resonemang kring inomstatliga faktorerers förklaringsvärde: "*the national situation*" is a *sine qua non*. Yet "*national situations*" only matter in the context of *international power politics*". Se Ringsmose, Jens, "Balancing or Bandwagoning?" Europe's Many Relations with the United States, *Contemporary Security*, vol. 34, no. 2, 2013, s. 412.

⁵⁹ Kim, Tongfi, "Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States", *Security Studies*, vol. 20, no. 3, 2011, s. 373.

⁶⁰ Eftersom åtgärder för att minska risken att överges ökar risken att fångas kommer dock även avvägningar kopplat till detta att försöka identifieras.

3 Relationen till och samarbetet med USA

I kapitel 3 undersöks utifrån handlingsalternativ 1, det vill säga ökat engagemang för alliansen för att hantera rädsla att överges av en central allierad, hur länderna har hanterat relationen till USA. Handlingsalternativ 1 innebär att stater som oroar sig för att överges kan öka sitt engagemang för alliansen i syfte att övertyga sin allierade om sitt värde. Mycket tyder på att detta är det huvudsakliga alternativ som länderna i närområdet har agerat utifrån. Kapitlet behandlar först vilken slags osäkerhet länderna har gett uttryck för, för att därefter analysera hur de mot bakgrund av detta har hanterat relationen till USA. Överlag har samtliga länder uppfattat en ökad risk att överges. Rädslan har dock främst kretsat kring den politiska och multilaterala relationen, medan respektive lands bilaterala militära relation med USA har fungerat relativt smärtfritt. Samtliga länder har ansträngt sig för att behålla amerikanskt engagemang, om än med olika iver.

3.1 Olika uppfattningar om osäkerhet

Samtliga studerade länder har sedan 2017 på ett övergripande plan upplevt en ökad osäkerhet kring det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet. Att det funnits tvivel om att USA skulle vara beredd att offra sin egen säkerhet för sina europeiska allierade är som framgått inget nytt fenomen, men Trump-administrationens tillträde gjorde denna osäkerhet betydligt mer påtaglig. Alla länder har känt av detta, men det finns skillnader i vilken utsträckning som osäkerheten har kommit till uttryck och debatterats i respektive land, samt *vad* den har ansetts bestå i. Gemensamt för samtliga länder är att man på regeringsnivå ogärna har diskuterat eller dryftat frågan. Den osäkerhet som har uttryckts har främst rört den övergripande multilaterala relationen till USA som respektive bilateral relation rymmer inom. Detta innefattar resonemang kring den transatlantiska länkens hållfasthet samt USA:s globala roll och engagemang för den regelbaserade världsordningen.

De nordiska länderna har varnat för minskad transatlantisk gemenskap, påskyndad av populism och nationalism på båda sidor, och för ett mer selektivt USA vad gäller internationellt samarbete och engagemang.⁶¹ På samma tema har Lettland noterat en vikande amerikansk vilja att upprätthålla världsordningen och Litauen identifierar hot mot den euroatlantiska gemenskapen mer generellt som en av flera

⁶¹ Regeringen, *Udenrigs- og sikkerhedspolitik strategi 2019-2020*, 2018, s. 6-7 och 11-12; Forsvarsdepartementet, *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S), 2020, s. 20-22; Finnish Government, *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*, 2020, s. 16-21 och 32.

riskfaktorer.⁶² De nordiska länderna bedömer att USA:s uppmärksamhet i högre grad kommer riktas mot Kina och Stilla havsregionen, vilket får konsekvenser för amerikansk närvaro i Europa.⁶³ I Polen tycks en kommande amerikansk omprioritering mot Kina diskuteras i mindre utsträckning.⁶⁴ Det är överlag försiktiga skrivningar, men Finland utmärker sig i sammanhanget i det att officiella skrifter innehåller relativt sett skarpere formuleringar om att USA har lämnat många av sina internationella förpliktelser och att det för Finland är viktigt att USA följer den regelbaserade ordningens principer.⁶⁵

Vad gäller respektive lands bilaterala relation till USA finns det färre skrivningar om osäkerhet från regeringshåll. Detta kan ha flera orsaker. Generella bedömningar av ett försämrat samarbetsklimat mellan Europa och USA pekar inte ut ena parten som särskilt ansvarig och är således mindre känsliga. En estnisk forskare menar att Trumps tillträde och risken för urholkade säkerhetsgarantier fick de baltiska staterna att övergå i *survival mode*. I ett sådant klimat, menar bedömare, står lite att vinna på att offentligt uttala sig om minskad tillit till USA. Det har funnits ett motstånd mot att ens diskutera möjligheten att amerikanskt engagemang avtar, även i informella sammanhang.⁶⁶

Det är också möjligt att osäkerheten kopplat till den bilaterala försvarsrelationen helt enkelt har varit lägre. Både norska och baltiska företrädare – framför allt på den militära sidan vad gäller de senare – har betonat vikten av att studera amerikanska handlingar, inte retorik.⁶⁷ På detta vis tycks en av de faktorer som påverkar rädslan att överges – amerikanskt beteende – ha mildrat osäkerheten. Trump-administrationens höjda anslag till *European Deterrence Initiative* och ökade militära närvaro i Östersjöregionen innebar att respektive lands bilaterala försvarsrelation till USA fortlöpte och fördjupades under den studerade perioden.⁶⁸ På flera håll tycks uppfattningen vara att det militära samarbetet fungerat smärtfritt. Utifrån detta verkar osäkerheten i Norge och Baltikum ha varit mer politisk än

⁶² Lettiska försvarsdepartementet, *Valsts Aizsardzibas Konceptcija*, 2020; Seimas of the Republic of Lithuania, *National Security Strategy of the Republic of Lithuania*, 2017.

⁶³ President of the Republic of Finland, *From the President's Pen: The United States will return to the table, cooperation will intensify*, 13 november 2020; Forsvarsdepartementet, *Evne til forsvar – vilje til beredskap (Prop 14S)*, 2020, s. 36; Webinarium, "European security: from words to deeds - lessons from the Franco-Danish partnership", Ifri, 21 maj 2021.

⁶⁴ Intervju Warszawa, april-maj 2021.

⁶⁵ Finnish Government, *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*, 2020.

⁶⁶ Kuusik, Piret. *Through the Looking Glass*, Tallinn: ICDS, 2020, s. 5; Intervju Riga, maj 2021; Intervju Vilnius, maj 2021.

⁶⁷ Davidson, Charles och Gedmin, Jeffrey, "Handling the Transatlantic Stress Test: A Conversation with Lithuania's Foreign Minister", *The American Interest*, 2 april 2019; Ask, Alf Ole, "Utenriksministeren tar USA i försvar: Ikke se på hva Trump tvitrer – se på hva amerikanerne gjør", *Aftenposten*, 1 augusti 2018.

⁶⁸ European Deterrence Initiative, tidigare European Reassurance Initiative, är ett amerikanskt försvarsinitiativ tillkommet efter 2014 för att stärka europeisk säkerhet genom ökad närvaro, fler övningar, förhandslagring av försvarsmateriel, infrastrukturutbyggnad och stöd till allierades militära förmåga. Se Shevin-Coetzee, Michelle, *The European Deterrence Initiative*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2019.

militär, medan Polen lyckades skapa både en nära politisk och militär relation till Trump-administrationen. En estnisk bedömare gör gällande att ingen panik har rått och att osäkerheten har hanterats inom ramen för de ordinarie planeringsprocesserna utan särskild brådska eller emfas.⁶⁹ Även Finland har överlag en positiv upplevelse av den bilaterala försvarsrelationen sedan 2017.⁷⁰

För Danmark, som har ett mindre utsatt geografiskt läge och historiskt har kompenserat låga försvarsutgifter med lyhördhet inför allierade önskemål om förmågor och styrkebidrag, har USA:s ökade fokus på bördefördelning i termer av pengar och Natos omställning mot kollektivt försvar på hemmaplan varit en särskild huvudvärk. Danmark ställde efter kalla kriget närmast totalt om sin försvarsmakt mot expeditionär förmåga och kunde snabbt vara på plats i de svåraste konfliktmiljöerna, vilket stärkte Danmarks ställning i USA och Nato. Denna inriktning sjönk efter Trump-administrationens tillträde snabbt i kurs vilket föranledde dansk osäkerhet.⁷¹

3.2 Hantering av relationen till USA

Samtliga studerade länder är eniga om att det inte finns något reellt alternativ till USA och har mot bakgrund av detta försökt upprätthålla en nära, eller åstadkomma en närmare, relation till USA. Utifrån detta har samtliga stater i stor utsträckning agerat i linje med handlingsalternativ 1; de har sökt behålla amerikanskt engagemang genom att öka sitt eget engagemang och försöka visa sitt värde för USA.

För hård säkerhet och militärt försvar uppges prioritetsordningen i Baltikum vara ”USA, USA, och USA”. Utan USA bedöms inte ett hot från Ryssland kunna hanteras. Även för norsk del sägs USA vara prioritet ett, två och tre.⁷² Polen resonerar krasst: i en allt farligare värld finns inga möjliga alternativ till USA:s säkerhetsgarantier. Utifrån detta är den enda möjliga vägen att rikta sina fulla ansträngningar mot fortsatt amerikanskt engagemang för Central- och Östeuropas säkerhet – ett misslyckande vore katastrofalt, och alla andra möjliga alternativ ses som lika illa.⁷³ Finlands inställning är mindre fatalistisk: landet har länge ansträngt sig för att inte vara beroende av en enskild yttre aktör och fäster större vikt vid kompletterande samarbetsformat än övriga, men har fortsatt eftersträvat ett nära samarbete med USA.⁷⁴ Ökad osäkerhet kring USA:s framtida engagemang bör dock inte ses som den huvudsakliga faktorn bakom ländernas önskan om en närmare relation; det

⁶⁹ Intervju Tallinn, maj 2021; Intervju Oslo, april 2021.

⁷⁰ Intervju Helsingfors, maj 2021.

⁷¹ Lundquist, Viktor, Dansk säkerhets- och försvarspolitik i en föränderlig omvärld, *FOI Memo 7204*, juni 2020; Jakobsen, Peter Viggo och Rynning, Steen, ”Denmark: happy to fight, will travel”, *International Affairs*, vol. 95, no. 4, 2019, s. 879-80.

⁷² Intervju Oslo, april 2021.

⁷³ Buras, Piotr och Janning, Josef, ”Divided at the centre: Germany, Poland and the Troubles of the Trump Era”, *European Council on Foreign Relations*, 2018, s. 8.

⁷⁴ Intervju Helsingfors, maj 2021.

försämrade säkerhetsläget och ökad oro kring ryska intentioner har troligen varit en viktigare drivkraft. Faktorerna samverkar och är inte alltid lätta att separera – men strävandena föregår Trump-administrationens tillträde och framhålls som huvudsakligen drivna av det försämrade säkerhetsläget.⁷⁵

Generellt syns den fortsatta vikt som tillmäts USA i hur samtliga länder delar amerikanska uppfattningar om vikten av jämnare bördefördelning mellan Europa och USA. Likaså är samtliga – med undantag för Finland – mycket vaksamma på europeiska initiativ som kan uppfattas som försök att stärka andra samarbeten på USA och/eller Natos bekostnad. Enkelt uttryckt är samtliga för ökad europeisk förmåga, men den ska vara tydligt inbäddad i det övergripande transatlantiska samarbetet. På samma vis har samtliga ökat sina försvarsutgifter och sin egen förmåga samt blivit medlemmar i alternativa samarbetsformat – men detta syftar till att komplettera det transatlantiska samarbetet, inte ersätta det.⁷⁶

Mer konkret har en nära relation till USA sökts på flera sätt – både genom stöd till amerikanska positioner i olika frågor och andra mer konkreta handlingar. Detta är tydligast i de baltiska staterna och Polen. De baltiska staterna intog en medlande roll i transatlantiska dispyter och försökte tona ned betydelsen av Trump-utspel genom att porträttera dem som familjegräl, enkelt lösbara genom dialog.⁷⁷ Sedan 2018 uppfyller samtliga baltiska stater och Polen Natos tvåprocentsmål och har öppet välkomnat USA:s ökade krav på europeiska allierade. Litauens president uttryckte 2018 att man bör göra sin egen hemläxa innan man förväntar sig stöd. Likaså utökade balterna, utifrån den vikt som Trump-administrationen tillmätte kampen mot terrorism, skyndsamt sina bidrag till USA-ledda anti-terrorism-operationer. Uttalanden under perioden visar att dessa åtgärder primärt vidtogs för att vara goda allierade och möttes av uppskattning i Washington, även om den ökade egen förmåga som höjda försvarsutgifter medför bör vara en välkommen bonus.⁷⁸ Strävan att fortsatt behålla en nära relation till USA syns också i frånvaron av indikationer på motsatsen. Även detta kan till del vara en effekt av bristen på reella alternativ, men faktum kvarstår att inget land har försökt åstadkomma stora militärövningar utan amerikansk medverkan eller radikalt lagt om sina försvarsanskaffningsstrategier för att åstadkomma närmare säkerhetspolitiska

⁷⁵ Intervju Oslo, april 2021; Pesu, Matti, *What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships*, FIIA, 2017; Michta, Andrew. "Poland" i Meijer, Hugo och Wyss, Marco, *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, 2018; Intervju Warszawa, april-maj 2021.

⁷⁶ Detta utvecklas i kapitel 4.

⁷⁷ Utifrån detta kan möjligen uttalanden om att skilja på amerikansk handling och retorik ses i ett annat ljus.

⁷⁸ Banka, Andris, "Reclaiming a Good Ally Status: Baltic coping strategies in the America First World", *European Security*, vol. 20, no. 2, 2021, s. 165-168. I sammanhanget bör dock nämnas att flera amerikanska allierade, och då särskilt nyare Nato-medlemmar som Baltikum och Polen, länge har uppfattat relationen till USA som transaktionell; man stödjer USA:s utrikespolitik och interventioner för att få något tillbaka, inte utifrån ett "shared liberal consensus". Detta är således inte en total omläggning av tidigare politik, utan ökade ansträngningar inom samma spår. Se Ringsmose, Jens. "Balancing or Bandwagoning?" *Europe's Many Relations with the United States. Contemporary Security*, vol. 34, no. 2, 2013, s. 411.

band till andra än USA.⁷⁹ En möjlig förändring kan skönjas i exempelvis Danmarks och Estlands utökade styrkebidrag till franskledda militäroperationer.⁸⁰

Polen var inledningsvis vaksamt på amerikanska närmanden till Ryssland på mindre allierades bekostnad, men särskiljer sig från övriga länder i att man därefter utifrån personkemi och ideologisk frändskap mellan respektive statschef såg Trump-administrationen som ett gyllene tillfälle att utveckla närmare bilaterala band till USA.⁸¹ Det som i andra länder sågs som en politisk osäkerhet och utmaning sågs i Polen som en möjlighet. Polen försökte under perioden positionera sig som USA:s ”bästa allierade” i Europa och instämde i Trump-administrationens kritik av multilateralism – polska presidenten Duda framförde vid ett Washington-besök att hans policyer utgår från en ”Polen först”-strategi.⁸²

Danmarks situation har varit svårare: inför Nato-toppmötet i Bryssel i juli 2018 var Danmark ett av tio Nato-länder som mottog brev från Trump om bristande försvarssatsningar. Under mötet chockerades den danska statsministern och försvarsministern av Trumps kritik.⁸³ I den utrikes- och säkerhetspolitiska strategin för 2019-2020, som antogs i november 2018, betonas att det krävs mer investeringar i försvaret, bland annat inom Nato och EU, för att åstadkomma en jämnare bördefördelning och behålla USA:s engagemang i Europa. Det kräver även att Danmark ökar satsningarna på den nationella försvarsförmågan enligt det inrikespolitiska försvarsavtalet från 2018 samt ökar bidragen till Natos avskräckning och försvar i Europa.⁸⁴ I januari 2019 slöt en bred majoritet i Folketinget en överenskommelse om en ytterligare höjning av försvarsanslagen som ämnas uppgå till 1,5 procent av BNP 2023.⁸⁵

Även Norge mottog ett sådant brev, men har samtidigt upplevt att USA:s intresse för Norge, norska närområden och infrastruktur har ökat i takt med den ryska upprustningen av sin strategiska kärnvapenförmåga på Kola-halvön.⁸⁶ Detta amerikanska strategiska intresse minskar norsk rädsla att överges – USA:s engagemang i Norge är inte bara en följd av alliansåtaganden, det finns direkta amerikanska egenintressen i närvaron – och gör att Norge inte är beroende av

⁷⁹ Utvecklade resonemang om den säkerhetspolitiska aspekten av materielanskaffningar finns i delkapitel 4.4.

⁸⁰ Mer om detta i delkapitel 4.2.

⁸¹ Intervju Warszawa, april-maj 2021; Buras, Piotr och Janning, Josef, ”Divided at the centre: Germany, Poland and the Troubles of the Trump Era”, *European Council on Foreign Relations*, 2018, s. 10.

⁸² Buras, Piotr och Janning, Josef, ”Divided at the centre: Germany, Poland and the Troubles of the Trump Era”, *European Council on Foreign Relations*, 2018, s. 12.

⁸³ Jakobssen, Peter Viggo, ”Military strategy-making in Denmark: Retaining ”Best Ally” status with minimum spending”, i Haaland Matlary, Janne och Johnson, Rob (red.), *Military strategy in the twenty-first century*, London: Hurst Publishers, 2020, s. 427-428.

⁸⁴ Regeringen, *Udenrigs- og sikkerhedspolitik strategier 2019-2020*, 2018, s. 6-7 och 11-12.

⁸⁵ Försvarsministeriet, ”Försvarsforligskredsen forstærker Forsvaret. Danmark skal op på 1,5 % af BNP i 2023”, 29 januari 2019.

⁸⁶ Johnsen, Alf Bjarne och Vissgren, Julie, ”Donald Trump til Erna Solberg: Norge må oppfylle toprosentmålet”, *Verdens Gang*, 26 juni 2018; Allers, Robin et al, ”Deterrence and Diplomacy in the Arctic: Assessing U.S. and Norwegian Security Priorities”, i *Security in Northern Europe in the Biden Era*, Center for Strategic & International Studies, 2021, s. 5.

USA:s multilaterala förpliktelser på samma sätt som Baltikum och Polen.⁸⁷ Norge har välkomnat den ökade amerikanska närvaron, som bland annat består i rotationsbaserad närvaro av amerikanska marinkårssoldater och temporär basering av tungt bombflyg för första gången sedan kalla kriget. Ändringar i den amerikanska marinkårens operationskoncept innebar dock att den permanenta närvaron av personal minskade återigen, från 700 till omkring 20, vilket föranlett norsk oro för det framtida amerikanska engagemanget.⁸⁸

Finlands position är delvis en annan: landet ingår inte i en formell allians med USA men har gradvis frångått alliansfrihet som ledande devis för finsk säkerhetspolitik genom bi- och trilaterala avtal med USA, närmare Nato-samarbete och fler och mer avancerade övningar med USA. Detta står i kontrast till Finlands traditionella motvilja mot stormaktsnärvaro i nordöstra Europa och svala inställning till Baltikums Nato-medlemskap, och är främst grundat i det försämrade säkerhetsläget.⁸⁹

3.3 Viktigare skillnader mellan länderna

Inom det övergripande mönstret – att alla länder har sökt en fortsatt nära relation till USA – ryms gradskillnader. Detta rör bland annat på vilket sätt länderna sökt en närmare relation och vilka avvägningar som gjorts mellan den bi- och multilaterala relationen, samt hur nära relation som söks. Dessa skillnader kan försiktigtvis hänföras till att graden av beroende, hotuppfattning, direkta amerikanska egenintressen och inrikespolitik i respektive land skiljer sig åt, vilket har påverkat hur osäkerheten hanterats.

Vad gäller det sistnämnda anser länderna med störst uppfattat hot och störst relativt beroende – Baltikum och Polen – något förenklat att ju mer USA, desto bättre. För dessa länder har frågan om amerikansk militär närvaro varit central. För Polen har detta utgjort den mest prioriterade frågan i relationen. Regeringen inledde 2018 en diplomatisk offensiv i syfte att övertyga USA om att anlägga en permanent militärbas. Det hela mynnade i augusti 2020 ut i ett avtal som föreskriver en ökning av antalet roterande amerikanska soldater i landet från 4500 till 5500. I övrigt fokuserar avtalet på upprättandet av en ny rättslig ram för den amerikanska närvaron,

⁸⁷ Intervju Oslo, april 2021.

⁸⁸ Szymański, Piotr, *High North, high priority – Norway and the defence of NATO's northern flank*, OSW, 2021; Päsche, Eirik Sørenmo, "Amerikanske bombefly skal muligens operere fra Norge". NRK, 31 januari 2021. Det förändrade operationskonceptet "välkomnas" i officiella dokument (se Forsvarsdepartementet, *Evne til forsvar – vilje til beredskap (Prop 14S)*, 2020, s. 90-91) men givet att det huvudsakligen är riktat mot operationer i Stilla havs-miljö oroar Norge sig för dess vidare implikationer. Bedömare menar att Norge förstår behovet av en omläggning men att en knäckfråga är huruvida de större men färre övningar i Norge som konceptet siktar på verkligen blir av. Intervju Oslo, april 2021.

⁸⁹ Pesu, Matti, *What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships*, FIIA, 2017; Intervju Helsingfors, maj 2021.

och innehåller en rad militära infrastrukturprojekt som Polen ska finansiera.⁹⁰ Norge, Estland, Lettland, Litauen har sedan 2017 ingått liknande avtal med USA som syftar till att förenkla amerikansk närvaro genom infrastrukturprojekt samt utvecklade juridiska och finansiella ramverk.⁹¹ De baltiska staterna har länge eftersträvat en så stor amerikansk militär närvaro som möjligt på det egna territoriet för att stärka avskräckningen, vilket Lettland och Litauen delvis lyckats med genom roterande amerikansk närvaro.

Polens strävan efter en permanent amerikansk närvaro, som stöddes av de baltiska staterna, ledde 2018 till debatt och kritik från västeuropeiska allierade, bland annat Tyskland som oroade sig för att det skulle föranleda reducerad närvaro i det egna landet, men också att det kunde bryta mot *The Nato-Russia Founding Act* från 1997.⁹² Denna dynamik är del av ett större dilemma som den ökade osäkerheten och Trump-administrationens mer transaktionella politik ställt länderna inför: ska man prioritera den bilaterala relationen till sin viktigaste allierade, även om det sker på bekostnad av multilaterala organisationer och andra allierade?⁹³ Polen tycks ha prioriterat det förstnämnda, men menade att detta även var bra för Nato som helhet. Osäkerheten kan på detta sätt ha ökat inomeuropeisk konkurrens om USA:s gunst. På liknande tema menar bedömare att de nordiska länderna gärna samarbetar sinsemellan, men tenderar att prioritera den bilaterala relationen till USA och även till europeiska stormakter högre.⁹⁴

De norska och finska kalkylerna kring närvaro och hur nära samarbete som efter-sökts är något annorlunda. Även Norge har slutit avtal om fördjupat samarbete och välkomnat ökad amerikansk närvaro, men norska bedömare gör gällande att det norsk-amerikanska avtalet sannolikt är mer restriktivt än de baltiska och polska

⁹⁰ Jureńczyk, Lukasz, "Starania władz o umiejscowienie na terytorium Rzeczypospolitej stałej bazy wojskowej Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych", *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej*, 2020, s. 185; Herszenhorn, David, "Warsaw to Trump: Let's make a military deal (without NATO)", *Politico*, 30 maj 2018; Polska Agencja Prasowa (PAP), "Umowa Polska-USA o współpracy obronnej wzmacnia bezpieczeństwo całej wschodniej flanki NATO", 9 november 2020; Intervju Warszawa, april-maj 2021.

⁹¹ Utenriksdepartementet, "Undertegning av tilläggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid", 16 april 2021; U.S. Department of State, "U.S. Security Cooperation With the Baltic States Fact Sheet", 29 april 2021.

⁹² Kuczyński, Grzegorz et al., *U.S. Permanent Military Base in Poland: Favorable Solution For the NATO Alliance*, Warsaw Institute, 2019, s. 7; Intervju Warszawa, april-maj 2021. Vilka utfästelser Natoländerna faktiskt gjorde är föremål för en del missförstånd och alternativa tolkningar. Bland annat Tyskland anser att man åtagit sig att inte utplacera större truppstyrkor i de "nya" medlemsländerna, trots att detta inte har stöd i texten eller förhandlingshistorien. Se Alberque, William, "Substantial Combat Forces" in the Context of NATO-Russia Relations, Research paper 131, Nato Defence College, 2016.

⁹³ Kuusik, Piret, *Through the Looking Glass*, Tallinn:ICDS, 2020, s. 3. Samma dilemma – ska små stater prioritera sitt "förstalinjesförsvar" i upprätthållandet av multilateralism och internationell rätt, eller mot bakgrund av dessas urholkade betydelse söka närmare bilaterala samarbeten med stormakter, med risk för att bidra till just denna urholkning? – lyfts i Raik, Kristi, *Impossible Security Choices for the Baltics*, ICDS, 2019. Norska debattörer har också uppmärksammat problematiken. Se Børresen, Jacob, "Noen tanker om den nye forsvarskommisjonen", *Strategem*, 31 december 2020.

⁹⁴ Garberg Bredeesen, Maren, "The Shifting Boundaries of Nordic Defence Cooperation", *NUPI*, 2020, s. 6; Intervju Oslo, april 2021.

motsvarigheterna.⁹⁵ I detta syns den långvariga norska balansgången mellan avskräckning i form av Nato-medlemskap, nära bilateral relation till USA, förhandslagrad amerikansk materiel i Norge etc., och förtroendeskapande i form av självpåtagna restriktioner gällande bland annat allierad närvaro i fredstid och övningar nära Ryssland. Densamma är synlig i regeringens skrivningar om att Norges egen militära förmåga behöver stärkas för att undvika ett säkerhetsvakuum i norska närområden som allierade behöver fylla; ett alltför stort allierat inslag menas alltså kunna verka destabiliserande.⁹⁶ Utifrån bland annat ökad amerikansk närvaro, den temporära baseringen av tungt amerikanskt bombflyg och att Norge deltagit i amerikansk-brittiska flottövningar närmare Ryssland än tidigare har en debatt tagit vid där kritiker hävdar att Norge frångått den tidigare balanspolitiken och nu överbetonar avskräckning, med negativa konsekvenser för norsk säkerhet. I detta syns en rädsla att fångas i stormaktsrivalitet mellan USA och Ryssland, som samexisterar med rädslan för att överges.⁹⁷

Liknande avvägningar görs i Finland, som söker närmare samarbete men betonar att det är för att främja sin egen förmåga till nationellt försvar. Finland har varit återhållsamt kring deltagande i övningar av styrkedemonstrationskaraktär, och avböjde 2017 temporär basering av tungt amerikanskt bombflyg på finsk mark. Finska bedömare menar att detta bottnar i att Finland i denna balansgång betonar förtroendeskapande högre än Baltikum och Polen, men även Norge.⁹⁸ Även Norge har dock visat viss tveksamhet inför deltagande i styrkedemonstrationsuppdrag.⁹⁹

Danmark har en egen men angränsande balansakt att utföra. Mycket av det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet mellan Danmark och USA kretsar kring Arktis. USA och Danmark har ett försvarsavtal från 1951 som innebär att USA ska försvara Grönland vid krig och får ha militär närvaro vid Thulebasen på Grönland. Efter Trumps utspel om att köpa Grönland i september 2019 har Danmark tagit flera steg för att tillmötesgå amerikanska önskemål om ökad förmåga i Arktis och Nordatlanten, samtidigt som den officiella politiken att behålla Arktis som ett lågspänningsområde fortfarande framhålls. I februari 2021 nådde en bred majoritet i folketinget en överenskommelse om stärkt övervakningsförmåga i Arktis som

⁹⁵ Intervju Oslo, april 2021.

⁹⁶ Forsvarsdepartementet, *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S), 2020, s. 25. Den norska balansgången har också en inrikespolitisk dimension, där för stora steg i endera riktning riskerar att splittra den inhemska uppslutningen kring Norges alliansmedlemskap.

⁹⁷ Nilsen, Thomas, "In a controversial move, Norway sails frigate into Russian economic zone together with U.K. and U.S. navy ships", *The Barents Observer*, 8 september 2020; Heier, Tomod, "Marginale endringer får konsekvenser", *Forsvarets forum*, 2 mars 2021; Svendsen, Øyvind, "Regjeringen går lenger i å avskrekke Russland enn den norske befolkningen ønsker", *Forsvarets forum*, 26 maj 2021.

⁹⁸ Intervju Helsingfors, maj 2021; Salonijs-Pasternak, Charly och Vanhanen, Henri, "Finland's defence cooperation", *FIIA Comment*, 2018, s. 23. I detta kan således element av handlingsalternativ 4, som rapporten inte behandlar närmare, skönjas.

⁹⁹ Allers, Robin et al, "Deterrence and Diplomacy in the Arctic: Assessing U.S. and Norwegian Security Priorities", i *Security in Northern Europe in the Biden Era*, *Center for Strategic & International Studies*, 2021, s. 6.

omfattar 1,5 miljarder DKK.¹⁰⁰ Det är dock möjligt att USA i framtiden vill utöka närvaron på Grönland och Färöarna, vilket kan leda till problem i relationen mellan Danmark och de självstyrande delarna av riksgemenskapen. Sedan parlamentsvalet i maj 2021 styrs Grönland av en koalition, där den utrikespolitiska talespersonen tidigare uttalat att Grönland har att välja mellan Danmark som försöker hålla fast vid sitt ägarskap över Grönland via hot och USA som stödjer den grönländska kampen om självständighet. Övriga koalitionspartier är dock mer positivt inställda till riksgemenskapen med Danmark men vill samtidigt se en demilitarisering av Grönland.¹⁰¹ Danmark måste därför gå en balansgång mellan att tillmötesgå amerikanska önskemål och behålla en god relation till det grönländska och färöiska självstyret, på samma sätt som Norge och Finland balanserar olika inrikespolitiska önskemål kring hur nära samarbete som bör bedrivas. I övrigt finns det inga tydliga begränsningar för danskt samarbete med USA, vilket placerar Danmark närmare Baltikum och Polen än sina nordiska grannar.¹⁰²

3.4 Mottagande av Biden-administrationen

Biden-administrationens tillträde har i de flesta länder mottagits på liknande sätt. Såväl i Baltikum som i Danmark uppges ha dragits en lättnadens suck, men också att man bedömer att de långa linjerna i amerikansk politik kvarstår.¹⁰³

Särskilt noteras den kommande maktkampen med Kina, vilket för Litauens del innebär en gryende oro för att Biden ska gå tillbaka till Obamas linje och negligera hotet från Ryssland till förmån för det från Kina.¹⁰⁴ Danska bedömare menar att Danmark kommer att vara angeläget om att undvika att kritisera USA och tillmötesgå amerikanska önskemål även framöver. Bidrag till att möta det prioriterade hotet från Kina i såväl Europa som Stilla havet anses vara ett sätt att stärka relationen men även fortsätta att kompensera för lägre försvarsutgifter genom bidrag till internationella insatser tillsammans med nyckelallierade. Samtidigt framhålls att det finns en risk för att fångas i USA:s maktkamp med Kina och att Danmark skulle kunna ha ett intresse av att bedriva en mer pragmatisk politik gentemot Kina som ligger närmare den tyska linjen.¹⁰⁵ För finsk del innebär Biden-administrationen en välkommen ökad tydlighet i amerikanska prioriteringar. Amerikanska

¹⁰⁰ Forsvarsministeriet, "Politisk aftale om Arktis Kapacitetspakke til 1,5 mia. Kroner", 11 februari 2021.

¹⁰¹ Kruse, Simon, "Her er eks-piloten, der gør livet surt for Jeppe Kofod: »USA overtager lederskabet i Grønland«", *Berlingske*, 20 maj 2021; Krog, Andreas, "Danmark i klemme mellem grønlandske og amerikanske ønsker", *Altinget*, 26 april 2021.

¹⁰² Intervju Köpenhamn, juni 2021.

¹⁰³ Intervju Riga, maj 2021; Intervju Tallinn, maj 2021; Intervju Vilnius, maj 2021; Webinarium, "European security: from words to deeds - lessons from the Franco-Danish partnership", Ifri, 21 maj 2021.

¹⁰⁴ Intervju, Baltikum, maj 2021.

¹⁰⁵ Intervju Köpenhamn, juni 2021; webinarium, "European security: from words to deeds - lessons from the Franco-Danish partnership", Ifri, 21 maj 2021.

intressen förväntas fortsatt omprövas och den ökade uppmärksamheten mot Stilla havet bedöms få konsekvenser för Europa. Oron rör dock inte ett komplett övergivande: man bedömer att USA fortsatt har intresse av ett stabilt Europa och att det finns goda möjligheter till närmare samarbete.¹⁰⁶

Givet Polens goda relation till Trump-administrationen är läget där något annorlunda. Polen lär fortsatt vara mycket mån om en bra relation till USA och har framfört att de strategiska banden står sig fortsatt starka.¹⁰⁷ Bidens demokrati-offensiv och fokus på rättsstaten lär dock säkerligen påverka förhållandet mellan länderna – det finns inte längre ideologiskt frändskap att spela på, snarare tvärtom. Experter pekar dock på att den säkerhets- och försvarspolitiska relationen kommer att hållas separat från övriga politikområden.¹⁰⁸ En bedömare menar att relationen kan komma att likna relationen mellan USA och Turkiet, där man ser varandra som viktiga strategiska partner men där samarbete inom andra sektorer inte är särskilt framträdande.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Intervju, Helsingfors, 2021.

¹⁰⁷ The Warsaw Institute Review, "Poland's foreign Policy in the Biden Era", 28 april 2021.

¹⁰⁸ Intervju Warszawa, april-maj 2021; Prochwicz-Jazowska, Marta, "For Poland, More Dependency on the United States with Trump or a Change of Strategy with Biden", *The German Marshall Fund of the United States*, 26 oktober 2020.

¹⁰⁹ Intervju Warszawa, april-maj 2021.

4 Andra säkerhetspolitiska samarbeten och egen förmåga

I detta kapitel undersöks ländernas prioriteringar kring andra säkerhetspolitiska samarbeten. Finns det tecken på att de i linje med handlingsalternativ 2 har sökt alternativa samarbetsformat för att ersätta USA? Har länderna i enlighet med handlingsalternativ 3 lagt större vikt vid utvecklandet av egen förmåga för att hantera osäkerhet kring amerikanskt engagemang?

Vid sidan av den högt prioriterade säkerhetspolitiska relationen med USA deltar Östersjöländerna i en rad andra säkerhetspolitiska samarbeten. Enligt handlingsalternativ 2 skulle en förstärkning av alternativa samarbetsformat kunna vara ett sätt att hantera en ökad rädsla för att överges av USA. I detta kapitel analyseras hur länderna i närområdet ser på samarbeten på tre nivåer: den europeiska nivån, samarbeten med enskilda europeiska stormakter samt samverkan med grannländer i regionen. Det undersöker också ländernas prioriteringar avseende sin egen militära förmåga. Analysen visar att andra samarbeten främst ses som ett komplement till det viktigare multilaterala och bilaterala samarbetet med USA eller möjligen som en diversifiering av ländernas säkerhetspolitiska relationer. I inget fall anses dessa samarbeten kunna ersätta ett fortsatt starkt amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet. Vad gäller egen förmåga har satsningar genomförts, men även där huvudsakligen för att behålla amerikanskt engagemang.

4.1 Europeisk säkerhet: vilka roller för Nato och EU?

För länderna i Sveriges närområde utgör Nato den viktigaste militära alliansen. Europas säkerhet bör vidare enligt samtliga främjas genom att bibehålla en stark transatlantisk länk. Samtidigt behöver de europeiska länderna ta ett ökat ansvar för den egna säkerheten, vilket helst ska ske inom ramen för en starkt europeisk pelare i NATO. Detta ligger exempelvis i linje med den tyska försvarsministern Annegret Kramp-Karrenbauers ståndpunkt i debatten med Frankrikes president Emmanuel Macron om europeisk strategisk autonomi under hösten 2020.¹¹⁰ Samtliga anser således att EU bör komplettera, inte ersätta, Nato och att en tydlig rollfördelning mellan organisationerna bör uppnås genom att stärka samarbetet mellan dem.

För Polen har det till exempel varit viktigt att stärka den transatlantiska gemenskapen för att undvika en situation där man tvingas välja mellan Nato och EU/Europa. I nedanstående analys är det emellertid viktigt att ha i åtanke att Finland

¹¹⁰ Franke, Ulrike, "What are we actually fighting about? Germany, France, and the spectre of European autonomy", *European Council on Foreign Relations*, 23 november 2020.

inte är medlem i Nato och att Norge inte är medlem av EU. Danmark, å sin sida, har sedan Maastricht-fördraget ett undantag från att delta i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Detta innebär att Danmark inte deltar i det försvarssamarbete som grundar sig på de säkerhets- och försvarspolitiska bestämmelserna i EU-fördraget, exempelvis EU:s militära krishanteringsinsatser, den europeiska försvarsbyrån eller det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco).¹¹¹

Samtliga länder anser, med vissa nyansskillnader, att en tydlig arbetsfördelning bör råda mellan Nato och EU. Det råder även samstämmighet kring de breda dragen i hur en sådan fördelning bör se ut. Nato bör ägna sig åt ”hårda” säkerhetsfrågor som kollektivt försvar och avskräckning. USA:s engagemang inom Nato är av yttersta vikt, varför länderna i området som är Nato-medlemmar förespråkar en jämnare bördefördelning inom Nato för att bibehålla det amerikanska engagemanget. För Danmark har det dock varit besvärligt att öka försvarsutgifterna för att nå upp till det överenskomna målet att satsa 2 procent av BNP på försvaret, vilket föranlett kritik inom Nato. Den danska försvarsministern har i samband med detta argumenterat för att Danmarks satsningar på övervakningsförmåga i Arktis borde räknas in.¹¹²

De baltiska staterna och Polen har sedan 2014 eftersträvat en förstärkning av Natos närvaro på den östra flanken. De åtgärder som Nato har vidtagit för återförsäkra utsatta allierade, utöka Natos snabbinsatsstyrkor och höja förmågan att vid behov transportera förband till länderna på den östra flanken har mottagits positivt. Länderna i närområdet medverkar regelbundet i luftrumsövervakningen i Baltikum (*Baltic Air Policing*), Natos förstärkta framskjutna närvaro (*enhanced Forward Presence*, eFP), i form av multinationella bataljonsstridsgrupper placerade i de baltiska staterna och Polen, samt i Natos snabbinsatsstyrka (*NATO Response Force*, NRF). Länderna deltar även i uppbyggandet av multinationella staber på den östra flanken. Därtill har de identifierat ytterligare förband i hög beredskap inom ramen för Natos beredskapsinitiativ (*NATO Readiness Initiative*) samt arbetat för att underlätta den militära rörligheten i Europa.¹¹³

Samtidigt som Nato utgör den främsta militära alliansen och en grundpelare i ländernas säkerhets- och försvarspolitiska linje finns det en insikt om att EU kan spela en större roll i hanterandet av säkerhetsfrågor i de fall där unionen har mer

¹¹¹ Nissen, Christine, ”Sovereignty concerns: Denmark’s opt-out from EU defence”, i Cramer, Clara Sophie och Franke, Ulrike (eds.), *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, European Council on Foreign Relations, June 2021, s. 15-16. Undantaget kom till för att Danmark var rädda för att EU skulle utveckla ett försvarssamarbete som skulle undergräva dansk autonomi och konkurrera med Nato.

¹¹² Mouritzen, Kristian, ”Analyse: Rusland fastholder med larmende klarhed. Nato har intet at gøre i Arktis”, *Berlingske*, 19 maj 2021.

¹¹³ Hagström Frisell, Eva, Dalsjö, Robert, Gustafsson, Jakob och Rydqvist, John, *Deterrence by Reinforcement: The Strength and Weaknesses of NATO’s Evolving Defence Strategy*, FOI-R--4843--SE, 2019, s. 17-19.

lämpliga instrument. Att EU ska komplettera, och inte duplicera Nato, är angeläget. Samtliga studerade länder ser därför gärna att EU får ett ökat ansvar för att hantera ”mjuka” säkerhetsfrågor, bland annat vad gäller uppfattade nya hot som cyberattacker, påverkanskampanjer och problem i EU:s södra närområde, exempelvis migration och terrorism.¹¹⁴ Man ser även en roll för EU i genomförandet av krishanteringsinsatser utanför unionen.

Den inhemska debatten om EU:s roll inom säkerhets- och försvarspolitiken är inte särskilt framträdande i Norge, Finland, Estland, Lettland och Litauen. I Danmark och Polen finns dock olika åsikter mellan regering och opposition om vikten av ökat EU-samarbete. I Danmark argumenterar till exempel flera oppositionspartier för ett slopande av försvarsundantaget med motiveringen att Europa måste ta ett större ansvar för den egna säkerheten, även om det anses svårt att få stöd för detta vid en folkomröstning.¹¹⁵

Generellt sett är ländernas inställning till ett större säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU avhängig deras inställning till den transatlantiska relationen, och hur nära samarbete man har med USA. Länderna präglas därmed av olika grader av öppenhet för ett ökat EU-samarbete på försvarsområdet. Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, och Polen ser positivt på en sådan utveckling, men då utifrån att det kan bidra till att tillmötesgå amerikanska krav på en jämnare bördefördelning inom Nato och leda till utvecklandet av användbara försvarsförmågor. Finland, som icke-Natomedlem och med mindre utvecklat försvarssamarbete med USA, utmärker sig som mest positivt till ökat EU-samarbete, även vad gäller traditionella Nato-domäner som territoriellt försvar.¹¹⁶ Finland förespråkar också att artikel 42.7 i EU-fördraget, om ömsesidigt stöd vid väpnat angrepp, borde få större plats i EU-arbetet, samt anser därtill att unionen bör ha en mer strategisk ansats och agera mer geopolitiskt.¹¹⁷

Den generella trenden i Danmark, Norge, de baltiska staterna och Polen är att man sedan 2017 utvecklat en mer positiv inställning till försvarsinitiativen inom EU. Finland har genomgått en liknande utveckling, men den inleddes tidigare.¹¹⁸ Den europeiska försvarsfonden (EDF) och Pesco utgör två viktiga initiativ i det här sammanhanget. EDF är en finansieringsmekanism för gemensam försvarsforskning och förmågeutveckling.¹¹⁹ Fonden har i syfte att skapa en gynnsam plattform

¹¹⁴ Statsrådet, *Statsrådets redogörelse om EU-politiken 2021*, Statsrådets publikationer, 2021, s. 34-35; Intervju Warszawa, april-maj 2021; Intervju Riga, maj 2021; Intervju Tallinn, maj 2021; Intervju Vilnius, maj 2021; Intervju Oslo, april 2021.

¹¹⁵ Beim, Jakob Hvide och Kristiansen, Cecilie Lund, ”Jeppe Kofod: Hvad er det helt præcist, danskerne skal spørges om ved en folkeafstemning?”, *Politiken*, 14 augusti 2020,

¹¹⁶ Pesu, Matti, ”Finland”, i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Utrikespolitiska institutet, 2020, s. 33.

¹¹⁷ För mer information, se European Council on Foreign Relations, ”Article 42.7: An explainer”, 2015.

¹¹⁸ Pesu, Matti, ”Finland”, i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Utrikespolitiska institutet, 2020, s. 32.

¹¹⁹ För mer om EDF, se Hagström Frisell, Eva, Sundberg, Anna, Pesco – framtida utveckling och konsekvenser för Sverige, *FOI Memo 6397*, april 2018.

för ett ökat försvarsindustriellt samarbete inom EU. Polen och Norge var initialt skeptiska till fonden eftersom man var rädd att det skulle påverka den inhemska försvarsindustrin negativt.¹²⁰ På senare tid har dock dessa länder utvecklat en mer positiv syn, eftersom man ser att EDF kan leda till utvecklingen av viktiga förmågor även i Nato-sammanhang. Finland å sin sida, har inga framträdande inhemska försvarsindustriella intressen och har således varit positivt till EDF från början. För Danmarks del rådde det inledningsvis osäkerhet kring huruvida danska företag skulle kunna dra nytta av EDF på grund av försvarsförbehållet. Det finns emellertid inga sådana hinder, men det har lyfts fram att Danmark har begränsade möjligheter att påverka prioriteringarna inom EDF eftersom dessa bland annat influeras av institutioner och processer inom EU som Danmark står utanför.¹²¹

Pesco upprättades 2017 och har som mål att stärka medlemsstaternas försvarsförmåga genom gemensamma åtaganden och förmågutvecklingsprojekt.¹²² En viktig fråga för samtliga studerade länder har varit möjligheten för länder utanför EU, framför allt USA, att delta i dessa projekt. I detta syns att länderna gärna ser ökad europeisk förmåga, men inom ramen för en fortsatt nära transatlantisk relation, inte i motsats till denna eller som ett alternativ. Genom Pesco-projekten finns även möjlighet för länderna att lyfta prioriterade frågor. Länderna på den östra flanken – Estland, Lettland, Litauen och Polen – har haft ett särskilt intresse i att främja den militära rörligheten och deltar tillsammans med de flesta övriga EU-länderna samt numera USA, Kanada och Norge i detta projekt. Att Norge, Estland, Lettland, Litauen och Polen idag har en mer positiv syn på Pesco och EDF än när de presenterades kan dock inte tolkas som ett försök att närma sig ett europeiskt samarbete på grund av ökad osäkerhet kring USA:s engagemang i Europa – det är snarare ett sätt att utöka det europeiska ansvaret för regionens säkerhet, och skapa användbara förmågor nationellt och inom Nato.

Ländernas övergripande prioritering – att Europas förmåga bör stärkas, men inom ramen för det transatlantiska samarbetet – kan även urskiljas i deras positioner i debatten om europeisk strategisk autonomi. I de baltiska staterna har man gått från att kategoriskt avvisa konceptet, till att nu acceptera förekomsten av det i debatten. Danmark betonar att fokus inte bör ligga på semantiska diskussioner och politiska visioner utan på faktiska åtgärder för att stärka den europeiska förmågan.¹²³ Likt detta menar Finland, som förvisso uttryckt att Europa behöver agera mer geopolitiskt, att Europa bör fokusera på militära förmågor framför militär

¹²⁰ Terlikowski, Marcin, "PeSCo: The Polish Perspective", *ARES Policy Paper #32*, Oktober 2018, s. 3.

¹²¹ Nissen, Christine, "DIIS-forsker: Danmark får svært ved at få i både pose og sæk", *Altinget*, 21 april 2021.

¹²² För mer om Pesco, se Hagström Frisell, Eva, Sundberg, Anna, *Pesco – framtida utveckling och konsekvenser för Sverige*, *FOI Memo 6397*, april 2018

¹²³ Zandee, Dick et al., *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it's time to get going*, Clingendael, December 2020, s. 34-35; Webinarium, "European security: from words to deeds - lessons from the Franco-Danish partnership", Ifri, 21 maj 2021.

autonomi – vilket skulle gynna även USA och Nato.¹²⁴ Polen, å sin sida, har varit väldigt skeptiskt till konceptet då man ser det som ett verktyg för vissa medlemsstater, framför allt Frankrike, att åstadkomma ett tätare EU-samarbete på bekostnad av relationen till USA – vilket går emot polska intressen. Man ser dock på senare tid konceptet som användbart inom de områdena där EU bör tillåtas ta en större roll, så länge det inte leder till en duplicering av förmågorna inom Nato.¹²⁵

4.2 Samverkan med Storbritannien, Frankrike och Tyskland

Länderna i Östersjöregionen samverkar på olika sätt med de tre europeiska stormakterna och deltar även i olika utsträckning i deras regionala samarbetsformat. Tyskland tog 2014 ledningen för ett samarbete kallat *Framework Nations Concept* (FNC) i vilket ett 20-tal mindre länder i norra, centrala och östra Europa deltar. Syftet med samarbetet är att främja förmågeutveckling, sätta upp större styrkestrukturer och åstadkomma en jämnare bördefördelning inom Nato. Vid samma tid lanserade Storbritannien den multinationella *Joint Expeditionary Force* (JEF) som utöver Storbritannien inkluderar de nordiska och baltiska länderna samt Nederländerna. Syftet med samarbetet är att skapa en snabbinsatsförmåga för att kunna hantera kriser, framför allt i Nordeuropa, innan Nato eller EU hinner agera. Frankrike tog, i sin tur, 2017 initiativ till ett samarbete kallat *European Intervention Initiative* (EI2) som skulle bestå av ”villiga och kapabla” stater över hela Europa. Syftet är att genom militärt utbyte stärka ländernas förmåga att genomföra krishanteringsinsatser och att främja en gemensam europeisk strategisk kultur.¹²⁶

Deltagandet i dessa samarbeten ses bland länderna i närområdet som ett viktigt sätt att stärka den bilaterala relationen med den ledande nationen i respektive samarbete, men denna relation upprätthålls även inom ramen för Natos åtgärder för kollektivt försvar nämnda ovan. Det är också viktigt att framhålla att Östersjöländerna främst ser dessa regionala samarbeten som ett komplement till Nato-samarbetet och att ingen av de europeiska stormakterna anses kunna ersätta de

¹²⁴ President of the Republic of Finland, ”The opening of the Kulturanta talks began with a taste of forbidden fruit – Europe’s common defence”, 13 juni 2017; President of the Republic of Finland, ”President Niinistö: Power and strength or a shared order?”, 25 maj 2018.

¹²⁵ För mer om ländernas syn på strategisk autonomi, se Franke, Ulrike och Varma, Tara. ”Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, *European Council on Foreign Relations*, 2019; Gotkowska, Justyna, ”Annex 3: Poland and the European strategic autonomy debate”, i Zandee, Dick, Deen, Bob, Kruijver, Kimberly, Stoetman, Adaja, *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it’s time to get going*, Clingendael Report, 2020, s. 63.

¹²⁶ Hagström Frisell, Eva och Sjökvist, Emma, *Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*, FOI-R--4672--SE, februari 2019 och Lepp, Diana, Franska visioner och initiativ för europeiskt försvarssamarbete, *FOI Memo 7205*, juni 2020.

amerikanska säkerhetsgarantierna.¹²⁷ Från forskarhåll betonas dock att en närmare samverkan med de europeiska stormakterna kan ses som en reaktion på den ökande osäkerheten kring USA:s militära engagemang och som ett sätt att diversifiera ländernas säkerhetspolitiska relationer.¹²⁸ Detta behöver dock inte vara ett tecken på att länderna skapar sig en reservplan utifall att den transatlantiska länken skulle brista, utan handlar mer om att genom tjänster och gentjänster vidga kretsen av militärt kompetenta allierade med ett intresse i och engagemang för Nordeuropa.¹²⁹

De nordiska länderna och Estland deltar i alla tre samarbetsformaten, medan Lettland och Litauen står utanför EI2 och Polen varken deltar i JEF eller EI2. Att dessa länder står utanför några av samarbetsformaten kan handla om såväl bristande intresse från den ledande stormakten som bristande intresse och förmåga i dessa länder. Från finsk sida anses det viktigt att samarbeta med flera olika stormakter för att undvika att bli alltför beroende av en stat. Samarbetena anses bidra till att stärka Europas samlade försvarsförmåga samtidigt som det anses centralt att bena ut syftet och fokus i de olika samarbetsformaten när resurser ska prioriteras.¹³⁰ Ur danskt perspektiv bedöms det som positivt att delta i denna typ av format för att bibehålla landets rykte som en lojal och aktivistisk säkerhetspolitisk aktör.¹³¹ Det ses också som positivt att dessa format ligger utanför EU-samarbetet där danskt deltagande begränsas av försvarsförbehållet. Därför finns det även en rädsla i Danmark för att FNC och EI2 så småningom ska knytas närmare EU-samarbetet.¹³²

Generellt sett tycks samarbetet inom JEF och relationen med Storbritannien vara högst prioriterad bland länderna i Östersjöregionen. Storbritannien delar ländernas syn på Ryssland och JEF anses bland de tre samarbetsformaten ha störst relevans för kollektivt försvar i Nordeuropa. Bland de nordiska länderna framhålls särskilt att JEF har en betydelse för att hantera kriser under nivån för Natos artikel 5, i väntan på att större förstärkningar anländer. Det värdesätts också att det har genomförts marina övningar i Östersjön inom JEF.¹³³ Även om det finns frågetecken kring den politiska relationen till Storbritannien efter Brexit och brittiska ambitioner om att bli en mer globalt inriktad aktör – *Global Britain* – anses den operativa militära samverkan fungera bra. Storbritannien genomför regelbundet

¹²⁷ Bredesen, Maren Garberg och Friis, Karsten, "Norway", i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Utrikespolitiska institutet, 2020; Pesu, Matti, "Finland", i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Utrikespolitiska institutet, 2020, s. 33; Intervju Riga, maj 2021; Intervju Tallinn, maj 2021; Intervju Vilnius, maj 2021.

¹²⁸ Intervju Köpenhamn juni 2021; Intervju Oslo, april 2021.

¹²⁹ Stoicescu, Kalev och Lebrun, Maxime, *Estonian-French Defence Cooperation: Where Estonian Pragmatism Meets French Vision*, Tallinn: ICDS, 2019.

¹³⁰ Kaikkonen, Antti, "Finland's defense minister: We're preparing to thwart any potential military threat", *Defense News*, 11 januari 2021; Intervju Helsingfors, maj 2021.

¹³¹ Nissen, Christine et al., *European Defence cooperation and the Danish defence opt-out*, Copenhagen: Danish Institute for International Affairs (DIIS), 2020, s. 58.

¹³² Lundqvist, *Dansk säkerhets- och försvarspolitik i en föränderlig omvärld*, s. 3-4.

¹³³ Pesu, Matti, "Finland", i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Utrikespolitiska institutet, 2020, s. 33

övning och träning av den brittiska marinkåren i Norge och har ramnationsansvar för eFP-bataljonen i Estland samt bidrar med ett kompani till den amerikanskledda eFP-bataljonen i Polen.¹³⁴

Näst i prioriteringsordning kommer samarbetet inom EI2 och med Frankrike. EI2 ses av länderna i närområdet framför allt som ett ramverk för att genomföra kris- hanteringsinsatser i Europas södra närområde. Samtidigt var det centralt för Danmark, som en av de ursprungliga medlemmarna i EI2, att även de övriga nordiska länderna skulle få möjlighet att delta. Finland anser det också viktigt att EI2 har en tydlig koppling till närområdet, bland annat genom att säkerhet i Nord- europa är ett av formatets diskussionsområden.¹³⁵ För dansk del rankas Frankrike till och med som en viktigare operativ partner än Storbritannien. Från att ha verkat jämsides med Storbritannien i Afghanistan och Irak, har Danmark på senare år främst medverkat i internationella insatser tillsammans med Frankrike, bland annat i Sahel och Hormuzsundet. Danmark ska under hösten 2021 även skicka en fregatt till Guineabukten för att bidra till att säkra sjötransporter i området.¹³⁶ Även Estland har under senare år utvecklat en nära relation till Frankrike genom ett regelbundet franskt deltagande i eFP-bataljonen i Estland och estniska bidrag till flera operationer i Sahel, bland annat den franskledda operationen Barkhane.¹³⁷ Litauen uttalade i juli 2021 att landet är positivt inställt till att göra detsamma och Norge kommer bidra med ett mindre antal soldater till hösten 2021.¹³⁸ I Baltikum ses dock Frankrike som en visserligen kapabel men oberäknelig partner i närområdet. Polen och Frankrike har haft en frostigare relation sedan PiS- regeringens upphävande av ett helikopterköp från Frankrike 2016. Polen har även varit kritiskt till president Macrons utspel inom Nato och EU och ser negativt på den franska maktkampen med Turkiet i östra Medelhavet eftersom det anses leda till splittring inom Nato.¹³⁹ I samband med Macrons besök i Polen i början av 2020 togs dock initiativ till att förbättra den bilaterala relationen.

Samarbetet inom FNC och med Tyskland har lägst prioritet i samtliga studerade länder och värdesätts snarare utifrån dess bidrag till förmågeutveckling än operativ samverkan. För norsk del är samarbetet med Tyskland mer prioriterat än det med Frankrike och länderna har ett djupgående materielsamarbete kring anskaffningen

¹³⁴ Forsvarsdepartementet, Evne til forsvar – vilje til beredskap (Prop 14S), 2020, s. 90-91, Intervju Oslo, april 2021 och intervju Warszawa, april 2021.

¹³⁵ Pesu, Matti, "Finland", i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Utrikespolitiska institutet, 2020, s. 33.

¹³⁶ Webinarium, "European security: from words to deeds - lessons from the Franco-Danish partnership", Ifri, 21 maj 2021.

¹³⁷ Stoicescu, Kalev och Lebrun, Maxime, *Estonian-French Defence Cooperation: Where Estonian Pragmatism Meets French Vision*, Tallinn: ICDS, 2019.

¹³⁸ BNS, "Lithuania considers sending troops to French-led operation in Mali", *Lithuanian Radio & TV*, 15 juli 2021; Hjort, Christian Bugge, "Bred enighet om å sende norske soldater til Mali", *Norges Forsvarsforening*, 26 juli 2021.

¹³⁹ Shotter, James, "Poland's prime minister brands Macron "irresponsible" on NATO", *Financial Times*, 10 november 2019. och intervju Warszawa, april 2021.

av en gemensam ubåt. Norge bidrar även tillsammans med Tyskland och Nederländerna till Natos spjutsspetsstyrka (*Very High Readiness Joint Task Force*) som är en del av NRF.¹⁴⁰ Danmark anser dock att samarbetet inom FNC är alltför byråkratiskt och inte bidrar till operativ förmåga.¹⁴¹ En del av samarbetet inom FNC riktas mot att sätta upp multinationella styrkestrukturer för kollektivt försvar, vilket framför allt riktar sig mot länderna i Central- och Östeuropa. Samarbetet med Tyskland prioriteras dock inte särskilt högt i de baltiska staterna eller Polen, delvis på grund av upplevda brister i tysk vilja och förmåga att agera militärt. Flera experter i Polen poängterar dock att ett närmare samarbete med Tyskland är potentiellt viktigt för det kollektiva försvaret inom Nato, men att politiska frågor som Nord Stream 2 och historiska dispyter sätter käppar i hjulet för ett närmare samarbete mellan länderna.¹⁴² Detta gör även att det tidigare mer aktiva samarbetet inom Weimartriangeln mellan Frankrike, Tyskland och Polen går på sparlåga.¹⁴³ De baltiska länderna och Polen är också uppmärksamma på Frankrikes och Tysklands inställning till Ryssland som har uppfattats som naiv, till exempel vad gäller Ukraina.

4.3 Grannsamverkan

Länderna i Östersjöregionen har även ett intresse av att samverka med sina grannar. För samtliga länder i regionen ses även denna typ av samverkan som ett komplement till Nato-samarbetet eller, i Finlands fall, till transatlantiskt samarbete. Samverkan mellan de nordiska, baltiska eller de central- och östeuropeiska länderna har potential att stärka den operativa förmågan i kris eller krig, men används lika mycket för att driva gemensamma frågor inom EU och Nato. Ofta sker samverkan inom ramen för Natos gemensamma förberedelser för kollektivt försvar. För norsk del innebär grannsamverkan också närmare kontakter med EU, medan det för Sverige och Finland ger närmare kontakter med Nato.¹⁴⁴

För Finland och för övrigt Sverige, som står utanför Nato, har samarbetet med grannländerna större betydelse än för övriga. Det finsk-svenska försvarssamarbetet har på senare år breddats och fördjupats utifrån devisen att inga begränsningar sätts på förhand. Samarbetet omfattar i dagsläget gemensam operativ planering, övningssamarbete, sammansatta förband, etablerande av säker kommunikation, ömsesidigt nyttjande av marin infrastruktur, försvarsmaterielsamarbete, alternativa landningsbaser och personalutbyte. Detta understöds av lagstiftning i

¹⁴⁰ Forsvarsdepartementet, Evne til forsvar – vilje til beredskap (Prop 145), 2020, s. 91.

¹⁴¹ Lundqvist, *Dansk säkerhets- och försvarspolitik i en föränderlig omvärld*, s. 4.

¹⁴² Reuters, "German war reparations a matter of "honor" for Poland", 11 november 2017; Zieba, Ryszard, "The Main determinants of Poland's Foreign and Security Policy in the Twenty-First Century", i Zieba, Ryszard (ed.) *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*, Cham: Springer, 2019, s. 75.

¹⁴³ Plociennik, Sebastian, "The Weimar Triangle Returns: prospects for Cooperation between France, Germany and Poland", *PISM Bulletin*, no. 19, 2021, s. 2.

¹⁴⁴ Tallaksen, Simen, "Søker alternativer til USA", *Klassekampen*, 15 juni 2017.

båda länderna som underlättar för regeringarna att fatta snabba beslut om att ge och ta emot militärt stöd. I september 2020 tillkom även ett fördjupat trilateralt samarbete mellan Finland, Norge och Sverige som bland annat kan omfatta gemensam operativ planering i områden av gemensamt intresse, till exempel Nordkalotten.¹⁴⁵ För norsk del framstår detta samarbete som särskilt viktigt på grund av behovet av grannländernas infrastruktur och territorier för strategiskt djup i försvaret av Norges nordområden.

Det finns också ett brett stöd i de nordiska länderna för ett fördjupat samarbete inom Nordefco, där även Danmark har blivit mer positivt inställt på senare år. Samarbetet är idag främst säkerhetspolitiskt motiverat och enligt Nordefcos vision från 2018 ska samarbetet stärka ländernas försvarsförmåga och omfatta hela konfliktskalan från fred till kris och krig. Förutom regelbundna konsultationer och etablerandet av säkra kommunikationskanaler på politisk nivå har samarbetet lett till flera operativa fördelar på militär nivå. Det handlar bland annat om att underlätta militär rörlighet och användandet av alternativa landningsbaser för flygstridskrafter, utbyte av sjö- och luftlägesbild samt en omfattande gemensam övningsverksamhet.¹⁴⁶ Samarbetet mellan de nordiska länderna ska dock inte ses i ett vakuum. Alla länderna är måna om att samarbetet ska vara förankrat i en stark transatlantisk länk och inte utgöra ett alternativ till amerikanskt engagemang i regionen. Samarbetet har också gynnats av att Nato och USA blivit mer positivt inställda till det.¹⁴⁷

Även om Finland anser att det nordiska samarbetet utgör en tydlig del av en större transatlantisk helhet är Finland mer restriktivt när det gäller samarbete med USA och Nato än de övriga nordiska länderna, vilket kan leda till slitningar när samarbetet ska fördjupas.¹⁴⁸ Norge ser det som problematiskt att de flesta samarbeten inom Nordefco än så länge är avgränsade till fredstid och den norska aptiten på att teckna avtal om delning av radarbild i krigstid delas inte av Sverige och Finland, vilket försvårar samordnad operativ planering.¹⁴⁹

När det gäller Baltikum och Polen har de baltiska staterna förvånansvärt lite samarbete med tanke deras i små försvarsmakter och geografiska belägenhet. Detta har flera orsaker: kulturella och historiska skillnader, brist på ömsesidigt förtroende, olika planeringssystem och utvecklingscykler, lockande samverkan

¹⁴⁵ Petersson, Magnus, Svensk-finskt försvarssamarbete då och nu, *FOI Memo 7501*, mars 2021.

¹⁴⁶ Engvall, Johan, Hagström Frisell, Eva, Lindström, Madelene, *Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*, FOI-R--4628--SE, Stockholm: FOI, 2018.

¹⁴⁷ Salenius-Pasternak, Charly och Aaltola, Mika, "The US and the Security of the Baltic Sea Region", i Aaltola, Mika et al. (red.), *Between Change and Continuity: Making Sense of Americas Evolving Global Engagement*, FIHA, 2018, s. 229.

¹⁴⁸ Finnish Government, *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*, 2020, s. 32; Intervju Helsingfors, maj 2021.

¹⁴⁹ Intervju Oslo, april 2021.

med andra länder, men också tillfredsställelsen att få bestämma själv.¹⁵⁰ Estland har av tradition nära försvarspolitisk samverkan med Finland; länderna förenas av språk och kultur, liksom av geografisk belägenhet, och Finland har i mycket fungerat som förebild och mentor i uppbyggnaden av det estniska värnpliktsbaserade territoriella försvaret. Estland och Lettland samverkar militärt inom ramen för den danskledda Nato-staben *Multinational Division North* som satts upp i Karup, Danmark, med framskjuten basering i Adazi, Lettland.

Litauen, som har en mer utvecklad och självmedveten militär kultur, har hellre samverkat med de större länderna Polen och Ukraina än sina baltiska grannländer. Landet har engagerat sig starkt för Ukrainas sak efter Krim och den ryska aggressionen i Donbass samt bidragit militärt med bland annat utbildningsteam och militär utrustning.¹⁵¹ Litauen och Polen samverkar även kring Suwalki-gapet inom ramen för den polskleda Nato-staben *Multinational Division North East* i Elblag. Länderna har också ambitionen att tillsammans med Ukraina sätta upp en gemensam brigadstruktur, som än så länge består av en stab.¹⁵² I augusti 2020 lanserade länderna ett gemensamt samarbetsformat vid namn Lublintriangeln.¹⁵³ Polen bidrar därtill inom ramen för Natos framskjutna närvaro med ett kompani till den kanadensiskleda eFP-bataljonen i Lettland samt till lufrumsövervakningen i Baltikum.¹⁵⁴

Polen har sedan början av 1990-talet ett etablerat samarbete med de övriga Viseegradländerna Tjeckien, Slovakien och Ungern. Detta samarbete har en försvarsdimension och länderna satte under 2019 upp en gemensam stridsgrupp inom ramen för EU och denna planeras stå i beredskap återigen 2023.¹⁵⁵ Samarbetet har emellertid försvårats av ländernas skilda politiska åsikter och problem att komma överens om gemensam försvarsmaterielanskaffning. Under våren 2021 kom dock länderna överens om ett första gemensamt inköp av ammunition för utbildning och övning.¹⁵⁶ Sedan 2014 har även det samarbete mellan Nato-länderna i Central- och Östeuropa som kallas Bucharrest 9 blivit allt viktigare. Polen och Rumänien är initiativtagare och formatet har använts för att samordna och driva ländernas

¹⁵⁰ Det senare är en faktor vars betydelse utomstående observatörer lätt underskattar men kan vara mycket viktig i länder som nyligen återvunnit sin självständighet och som dessförinnan styrdes av främmande makt.

¹⁵¹ Ministry of National Defence Republic of Lithuania, "We will continue and strengthen the successful defence cooperation of Lithuania and Ukraine, says Minister of National Defence A. Anušauskas", 19 februari 2021.

¹⁵² Intervju Warszawa april-maj 2021.

¹⁵³ Bornio, Jakub, "Lithuania, Poland and Ukraine Inaugurate Lublin Triangle, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, no. 115, 2020.

¹⁵⁴ Jermalavicius, Tomas, Janeliunas, Tomas, Gotkowska, Justyna, Järvenpää, Pauli, Vanaga, Nora och Szymanski, Piotr, *NATO's Northeast Quartet prospects and opportunities for Baltic-Polish defence cooperation*, ICDS policy paper, 2018, s. 2.

¹⁵⁵ Ministry of National Defense, "The Visegrad Group increases the capabilities of NATO and the EU", 10 juni 2019.

¹⁵⁶ Intervju Warszawa, april-maj 2021; Defence24, "Grupa Wyszehradzka zamawia amunicje", 3 februari 2021.

åsikter inom Nato, senast när det gäller Natos pågående arbete med ett nytt strategiskt koncept.¹⁵⁷

I detta sammanhang kan det också vara värt att nämna att Rumänien alltmer framstår som Polens viktigaste bilaterala partner på den östra flanken. Som de två potentiella regionala stormakterna på östflanken har länderna ett intresse av att driva gemensamma frågor inom EU och Nato. Rumänien bidrar vidare till eFP-bataljonen i Polen, medan Polen bidrar med förband till motsvarande närvaro i Rumänien (*tailored Forward Presence*).¹⁵⁸ På senare tid kan även ett ökat polskt intresse för den södra delen av flanken och Svarta havsregionen skönjas. Ett trilateralt samarbetsformat mellan Polen, Rumänien och Turkiet diskuteras och Polen har nyligen beslutat att skicka havsövervakningsplan till Turkiet inom ramen för Natos stödåtgärder i Turkiet.¹⁵⁹

4.4 Egen förmåga

Utifrån handlingsalternativ 3 kan stater som oroar sig för att överges anstränga sig för att öka sin egen förmåga för att skapa större eget handlingsutrymme och minska beroendet av yttre aktörer. Analysen visar att samtliga länder har genomfört försvarssatsningar för att öka sin militära förmåga. Detta har dock syftat till att behålla, snarare än att ersätta, amerikanskt engagemang.

Ett mått på huruvida länderna till följd av osäkerhet har sökt öka sin egen förmåga är deras försvarssatsningar.¹⁶⁰ Samtliga studerade länder har, i såväl reella summor som i procent av BNP, höjt sina försvarsutgifter de senaste åren. Denna utveckling tog dock, Danmark undantaget, sin start redan i samband med Rysslands annektering av Krim 2014 och kan inte ses som en reaktion på ökad osäkerhet kring amerikanskt engagemang. Emellertid finns i vissa länder tecken på att ansträngningarna att öka försvarsutgifterna fick förnyad kraft efter 2017. Danmark höjde först 2018 sina försvarsutgifter kraftigt och Norge förstärkte sin post-2014-höjning från och med 2018. Lettland inledde en ordentlig försvarssatsning 2015, men höjde 2018 utgifterna kraftigt till över två procent av BNP.¹⁶¹

¹⁵⁷ Terlikowski, Marcin, Jozwiak, Veronika, Ogrodnik, Lukasz, Pienkowski, Jakub och Ras, Kinga, "The Bucharest 9: Delivering on the Promise to become the Voice of the Eastern Flank", *PISM Policy Paper*, 2018, s. 1.

¹⁵⁸ Zajac, Justyna, "Polish-Romanian relations in the 21st century. Back to the future?", *International and Security Studies*, 2017, s. 101; Intervju Warszawa april-maj 2021.

¹⁵⁹ Intervju Warszawa, april-maj 2021; Sabak, Juliusz, "Poland Deploys Maritime Patrol Aircraft to Turkey", *Defence24*, 13 april 2021.

¹⁶⁰ Samtidigt är budgethöjningar inte en perfekt indikator. Fluktuationer kan också förklaras av hur planeringscykler faller och ifall nya poster, som pensioner, börjar omfattas av beräkningarna. De kan dock ge en fingervisning kring vilket värde egen förmåga tillmäts.

¹⁶¹ Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 Part II: National Capabilities*, FOI-R--5013--SE, Stockholm: FOI, 2021.

Vid en första anblick kan detta tala för att länderna, som en reaktion på ökad osäkerhet, har ansträngt sig för att höja sin egen förmåga för att i större utsträckning klara sig på egen hand. Mycket talar dock för att höjningarna snarare syftar till att blidka USA genom att uppnå, eller närma sig, Natos tvåprocentsmål och ta ett åtminstone nominellt större eget ansvar. Exempelvis inledde Litauen 2015 kraftiga årliga höjningar, men det faktum att man i slutet av 2018 allokerade extrapengar och 2019 lånade pengar för att nå upp till tvåprocentsmålet talar för att det huvudsakliga skälet inte låg i utvecklandet av egen förmåga.¹⁶² På samma vis kom, som noterat i delkapitel 3.2, Danmarks höjda budget till efter tryck från USA och Nato, även om budgeten fortfarande inte når upp till Natos tvåprocent-smål utan planeras uppgå till 1,5 procent först 2023. Norge uttalade 2017 att landets försvarsutgifter höjs för att åstadkomma en rättvisare bördefördelning; USA tar ansvar för norsk säkerhet i andra delar av världen, varför det är rimligt att Norge tar större ansvar i sitt eget närområde.¹⁶³

En angränsande fråga är vad försvarssatsningarna har använts till. Alla länder har utvecklat sina egna stridskrafter, men i Danmark, Norge, Baltikum och Polen har ett centralt delmål också varit att utveckla infrastruktur för mottagande av utländska (läs: amerikanska) förband.¹⁶⁴ I Danmark handlar satsningarna främst om att leva upp till Natos förmågemål, bland annat för att på sikt kunna bidra med en brigad till den östra flanken. I såväl Litauen som Polen har de höjda anslagen dessutom använts för att stärka de säkerhetspolitiska banden till USA genom att i större utsträckning köpa amerikansk materiel.¹⁶⁵ Även Danmark och Norge tenderar sedan länge att välja amerikanskt vid strategiska anskaffningar som stridsflyg och har inte frångått detta. I Norge finns planer på att genom anskaffningen av amerikanska P-8-havsövervakningsflyg – som också USA och Storbritannien opererar – få till ett närmare trilateralt samarbete, och den dåvarande försvarsministern uttalade 2017 att P-8-flygen är en resurs för både Norge, USA och Nato.¹⁶⁶

Den övergripande bilden ger vid handen att inget land har försökt ersätta USA genom utvecklandet av egen förmåga. Snarare har försvarssatsningar genomförts för att behålla amerikanskt engagemang. Detta är att förvänta utifrån staternas behov av hjälp vid konflikt, och USA:s förmåga att ge denna hjälp – att på egen hand avskräcka Ryssland låter sig svårligen göras. Estniska företrädare uttryckte 2018 att det egentligen inte spelar någon roll hur mycket landet spenderar på sitt försvar – man har fortsatt 1,3 miljoner invånare, och Ryssland har nästan hundra

¹⁶² BNS, "Lithuania will borrow to reach 2-percent defence spending benchmark", *Lithuanian Radio & TV*, 11 september 2019.

¹⁶³ Eriksen Søreide, Inc, "NATO, in need of reform", *Norwegian Ministry of Defence*, 2017.

¹⁶⁴ Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 Part II: National Capabilities*, FOI-R--5013--SE, Stockholm: FOI, 2021.

¹⁶⁵ Intervju Riga, maj 2021; Deutsche Welle, "Poland buys US fighter jets to bolster bilateral ties", 31 januari 2020.

¹⁶⁶ Bø, Øystein, "Opening remarks at NADIC by Øystein Bø", *Norwegian Ministry of Defence*, 11 april 2017.

gångar fler.¹⁶⁷ På samma sätt är det norska försvarets huvuduppgift att vid ett angrepp göra otvetydigt vad som pågår, för att på så vis utlösa Natos artikel 5.¹⁶⁸

Samtidigt kan försvarssatsningar med huvudsyfte att behålla amerikanskt engagemang ha välkomna bieffekter i form av ökad egen förmåga och minskat beroende. Detta är synligt i den inhemska norska debatten kring relationen till USA, där båda sidor utifrån olika bevekelsegrunder – behålla amerikanskt engagemang respektive göra sig mindre beroende av USA – vill se ökad norsk förmåga.¹⁶⁹ De som förespråkar mindre beroende menar att regeringen är ovillig att spendera de pengar som krävs och istället ”outsourcar” försvaret till USA med större risk att fångas som effekt.¹⁷⁰ Till del är detta också en skiljelinje mellan försvarsdepartement och försvarsmakt, där den sistnämnda i större utsträckning prioriterar egen förmåga.¹⁷¹

Samma dynamik finns i Finland, där försvarsdepartementet är pådrivande för utökat samarbete med USA. Den övergripande bilden är emellertid något annorlunda i Finland, som inte formellt omfattas av amerikanska säkerhetsgarantier eller Natos tvåprocentsmål och traditionellt har lagt ett stort fokus på egen förmåga. Finland anser sig ta sin beskärda del av säkerhetsansvaret i närområdet och är inte särskilt oroliga för amerikanskt missnöje.¹⁷² Även Finland har dock använt materielköp för att knyta säkerhetspolitiska band till USA. Dagens samarbete inleddes i praktiken genom anskaffningen av amerikanska stridsflyg på 90-talet. En viktig indikator kring finska avvägningar erhålls därmed i slutet av 2021, när det slutgiltiga beslutet kring nya stridsflyg fattas. Ifall de amerikanska alternativen väljs bort behövs en ny krok att hänga upp samarbetet på, och ett sådant beslut skulle också signalera att andra samarbetspartner har uppvärderats.¹⁷³

Polen är ett betydligt större land med en större försvarsmakt än övriga studerade länder och har därmed större potential att på egen hand väga upp ett mindre engagerat USA. Samtidigt är den polska ekonomin per capita relativt västeuropeiska stater mindre, vilket innebär att en begränsad försvarsbudget ska täcka stora behov av modernisering.¹⁷⁴ Polen har gjort samma avvägning som övriga: egen förmåga utvecklas för att åstadkomma bättre bördefördelning och

¹⁶⁷ Banka, Andris, ”Reclaiming a Good Ally Status: Baltic coping strategies in the America First World”, *European Security*, vol. 20, no. 2, 2021, s. 166.

¹⁶⁸ Diesen, Sverre, ”Avskrekking og beroligelse – en kritisk militærfaglig betraktning”, *IFS Insights*, 2021, s. 3.

¹⁶⁹ Intervju Oslo, april 2021.

¹⁷⁰ Olsen, Øyvind Førland, ”Forventer økt spenning i norske nærområder under Biden”, *Forsvarets Forum*, 20 januari 2021; Børresen, Jacob, ”Lar USA rykke inn for å fylle hyllene i det norske forsvaret”, *Dagbladet*, 9 juni 2018. Linjen innehåller paralleller till hur Spanien på 1970-talet accepterade risken att fångas för ekonomisk vinning. Den andra sidan i den norska debatten menar att dessa kritiker överskattar Norges förmåga att påverka amerikanskt uppträdande i norskt närområde; USA är där för att tillgodose amerikanska egenintressen, oberoende av storleken på Norges försvarsmakt.

¹⁷¹ Gustafsson, Jakob, Norskt militärt råd inför försvaret långtidsplan 2021-2024, *FOI Memo 7025*, 2020.

¹⁷² Intervju Helsingfors, maj 2021.

¹⁷³ Intervju Helsingfors, maj 2021.

¹⁷⁴ Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.), *Western Military Capability in Northern Europe 2020 Part II: National Capabilities*, FOI-R--5013--SE, Stockholm: FOI, 2021.

således behålla amerikanskt engagemang. Som nämnts satsas också mycket på att bädga för utökad amerikansk närvaro genom att bygga infrastruktur för att underlätta amerikanska förstärkningar. Samtidigt finns det, likt i Norge, en mindre grupp polska experter och analytiker som menar att Polen i större utsträckning borde satsa på egen förmåga och regionalt samarbete, men dessa idéer har inte vunnit något inflytande.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Intervju Warszawa, april-maj 2021.

5 Slutsatser

I denna rapport analyseras hur länderna i Östersjöregionen sedan 2017 har hanterat relationen till USA samt vilka prioriteringar de har gjort kring andra säkerhetspolitiska samarbetsformat och egen militär förmåga. Vilka uppfattningar har sedan 2017 funnits om det amerikanska engagemanget för europeisk och den egna säkerheten i respektive land? Hur har relationen till USA hanterats, och vilka prioriteringar avseende andra säkerhetspolitiska samarbeten och den egna militära förmågan har länderna gjort sedan 2017?

5.1 Amerikanskt engagemang och hantering av USA-relationer

Rapporten visar att den stormigare transatlantiska relationen skapade ökad oro för ett amerikanskt tillbakadragande bland länderna i Östersjöregionen. Denna osäkerhet ledde dock inte till ett agerande för att hitta alternativ – inget land har försökt ersätta USA:s roll som garant för sin säkerhet. Den huvudsakliga trenden har snarare varit att länderna sökt en fortsatt nära eller närmare relation till USA, genom ökad beredvillighet att hörsamma amerikanska krav och önskemål vad gäller försvarsutgifter, styrkebidrag och militär förmåga. Detta överensstämmer med handlingsalternativ 1 i vår analysmodell: stater som oroar sig för att överges av en allierad förstärker sitt engagemang för alliansen i syfte att övertyga sin allierade om att göra detsamma.

Varför har staterna agerat på detta vis? Ett möjligt svar finns i de underliggande faktorer som avgör hur stater förhåller sig till allianssäkerhetsdilemmats rädsla för att överges respektive att fångas. Graden av relativt beroende är avgörande för huruvida en stat oroar sig mest för att överges eller fångas.¹⁷⁶ Samtliga studerade länder har en i varierande grad friktionsfylld relation till Ryssland. Samtliga skulle vid en väpnad konflikt med Ryssland ha stort behov av hjälp. USA är den allierade eller partner som utan konkurrens är bäst lämpad att täcka detta behov, och flera stater ger tydligt uttryck för att realistiska alternativ saknas. Utifrån detta är fördjupade ansträngningar att behålla amerikanskt engagemang en rimlig respons på ökad osäkerhet. Agerandet kan också botten i en rädsla för att alternativsökande skulle öka risken för amerikanskt tillbakadragande; en slags självuppfyllande profetia.

Samtidigt verkar flera stater anse att den bilaterala militära relationen till USA har fungerat relativt smärtfritt. Osäkerheten har istället främst rört den övergripande multilaterala relationen och kommande amerikanska omprioriteringar mot Kina

¹⁷⁶ Graden av relativt beroende avgörs av en stats behov av hjälp vid konflikt; partnerns förmåga att täcka detta behov; statens nivå av konflikt och friktion med hotande stat; samt statens andra alternativ.

och Stillahavsregionen. Medan goda relationer till det amerikanska försvarsdepartementet på så vis kan ha mildrat osäkerheten kan det ses som långsiktigt riskabelt att bygga sin säkerhet på upparbetade relationer i amerikansk byråkrati, medan stödet från president och kongress sviktar.

Givet att en närmare relation till USA delvis har sökts för att minska risken att överges kan risken att fångas ha ökat. Mot bakgrund av ökande stormaktsrivalitet mellan USA och Ryssland, och USA:s kommande maktkamp med Kina, kan en balans i detta bli svårt att upprätthålla för de studerade länderna. Risken att fångas rör inte bara väpnad konflikt. Det är den allvarligaste risken, men sannolikt kommer i första hand risken att fångas i en politisk och ekonomisk konflikt att öka.¹⁷⁷ Tecken på detta finns redan, exempelvis i hur den inhemska debatten kring Norges förhandlingar om ett frihandelsavtal med Kina kretsar kring hur detta kommer mottas av USA.¹⁷⁸ Utifrån tecknen på en kommande konfrontation mellan USA och Kina finns risk för en ekonomisk, teknisk och handelsmässig uppdelning av världen med betydande ekonomiska konsekvenser. Detta skulle ställa regionens länder, inklusive Sverige, inför allt fler liknande avvägningar framöver, och utrymmet för en tredje väg kan vara litet och kostsamt.

Inom det övergripande mönstret – att alla har sökt en fortsatt nära relation till USA – finns gradskillnader i hur länderna har hanterat balansgången mellan risken att överges och att fångas. De baltiska staterna och Polen har visat störst förståelse för amerikanska krav och mest aktivt sökt ökad amerikansk närvaro, medan Norge och Finland i större utsträckning har försökt åstadkomma en balans mellan integration med USA och förtroendeskapande gentemot Ryssland. Graden av amerikanska egenintressen i norska närområden gör det sannolikt lättare för landet att upprätthålla begränsningar i relationen – Norge är inte lika beroende av USA:s goda vilja – även om det också i Norge syns en förskjutning mot ökad beredvillighet att tillgodose amerikanska önskemål.¹⁷⁹ Danmark har en särskild relation till USA genom stormaktens strategiska intressen och militära närvaro i Grönland, samtidigt som Danmark fått utstå hård kritik för otillräckliga försvarssatsningar och bristande bidrag till Natos kollektiva försvar. Detta har på senare år föranlett ett danskt tillmötesgående av amerikanska krav på höjda försvarsutgifter och en ökad övervakningsförmåga på Grönland och Färöarna.

¹⁷⁷ Kim, Tongfi, "Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States", *Security Studies*, vol. 20, no. 3, 2011, s. 354.

¹⁷⁸ Tunsjø, Øystein, "Norge bør sette frihandelsavtale på vent", *Dagens næringsliv*, 27 oktober 2020; Langberg, Øystein Kløvstad, "Kina får en viktig symbolseier. For Norge kan timingen bli uheldig", *Aftenposten*, 17 juli 2019. Därtill har USA:s tidigare nationella säkerhetsrådgivare John Bolton avrått Norge från att ingå ett sådant avtal, se Magnus, Anders, "Trump's sikkerhetsrådgiver: – Norge bør ikke undertegne en frihandelsavtale med Kina", *NRK*, 6 april 2021.

¹⁷⁹ Detta är dock inte ett resultat av norsk undfallenhet – generellt önskar också Norge ökad amerikansk närvaro, om än med vissa förbehåll, vilka kan ha blivit svårare att upprätthålla.

5.2 Prioriteringar av andra säkerhets-politiska samarbetsformat och egen förmåga

Hur har ländernas prioriteringar kring andra samarbetsformat sett ut och vad har gjorts för öka den egna försvarsförmågan, i enlighet med handlingsalternativ 2 respektive 3 i vår analysmodell? Andra samarbeten och den egna militära förmågan har definitivt stärkts. Detta har dock, i såväl ord som handling, karaktären av att diversifiera och komplettera den huvudsakliga kopplingen till USA och den transatlantiska länken – inte att ersätta dessa. Länderna eftersträvar således ökat europeiskt samarbete, men detta helst i form av en europeisk pelare inom Nato. De kompletterande samarbetsformaten syftar främst till att täta håll i Natos förmåga till initial respons vid kriser och minska konsekvenser av en eventuell handlingsförlamning i det nordatlantiska rådet vid en konflikt. Men det handlar också om förbättrade förutsättningar för övningar, förmågeutveckling och övrig krishantering. För hård militär säkerhet och kollektivt försvar finns dock ingen plan B i vardande, det vill säga för en situation då USA inte vill eller klarar att uppfylla sin förväntade roll, annat än de improviserade koalitioner som eventuellt kan ordnas vid allvarliga kriser. Denna kombination av handlingsalternativen kan ses som ett slags handlingsalternativ 1b – ökat transatlantisk engagemang, men också europeisk diversifiering och komplettering inom ramen för den befintliga alliansen.

Alla studerade länder anser att det bör råda en tydlig rollfördelning mellan Nato – som ska ha ansvaret för hård säkerhet – och EU – som kan ge stöd till hård säkerhet och har ansvar för mjuk säkerhet. Finland har dock, som icke-Natomedlem, en mer positiv syn på EU:s roll även när det gäller territoriellt försvar. Efterhand har länderna blivit mer positiva till försvarsinitiativ som Pesco och EDF för att stödja förmågeutveckling och särskilt vissa förmågor, exempelvis militär rörlighet, samt att mer allmänt utgöra ett komplement till Nato.

Ländernas ökade samverkan med de europeiska stormakterna kan således ses som ett tecken på diversifiering, genom att skapa fler säkerhetspolitiska band via tjänster och gentjänster. De aktuella samarbetsformaten har olika syften och vilken stormakt som prioriteras påverkas av vad man vill ha ut av samarbetet. Storbritannien och JEF tycks extra relevant för samverkan i närområdet och snabb respons i krissituationer. Frankrike och EI2 kretsar främst kring krishanteringsinsatser i Europas södra närområde, även om en Östersjödimension kan vara i vardande. Tyskland anses ännu ha en begränsad roll vad gäller operativt samarbete i Östersjöregionen, men är intressant för samarbete kring förmågeutveckling inom FNC.

Den ökade samverkan med europeiska stormakter inom ramen för den transatlantiska alliansen kan samtidigt utgöra ett frö till en slags extraförsäkring – ifall

USA är upptaget i Stilla havsregionen kan varken Tyskland, Storbritannien eller Frankrike fylla dess skor, men det är bättre än ingenting. På samma sätt har ökad egen militär förmåga för att bidra till en jämnare bördefördelning inom Nato också den positiva sidoeffekten att ens eget manöverutrymme ökar, om än marginellt. På så vis är Plan A – USA och Nato – fortsatt fullt giltigt, men visst tankearbete ägnas troligen reservplaner.

Vad gäller den ökade diversifieringen är Danmarks, Norges och Estlands nuvarande bidrag till den franskledda operationen i Mali ett bra exempel – genom att bidra där knyts säkerhetspolitiska och militära band till Frankrike som kan komma till användning i närområdet. Detta säkerhetspolitiska givande och tagande är dock inte bara avhängigt efterfrågan utan även möjligheter, och i takt med att den Nato-ledda Afghanistan-insatsen avslutats kan förband ha frigjorts. Danmark skiljer ut sig bland de studerade länderna genom att ha en instrumentell snarare än existentiell syn på försvaret, samtidigt som man som stor sjöfartsnation har globala intressen, vilket kan bygga motiv för framtida danska styrkebidrag. Danmark har också genom ett aktivt deltagande i internationella insatser försökt befästa sin roll i alliansen och kompenserat för bristande försvarssatsningar.

Grannsamverkan i närområdet sker huvudsakligen inom Nato eller en transatlantisk ram. Det kan bidra till att stärka operativ samverkan eller samordna positioner inom EU och Nato. Frågan är om dessa samarbeten kan utgöra en grund för koalitioner inom alliansen. I så fall måste dessa småstatsgrupperingar troligen kopplas tydligare till stormakter utanför regionen, dvs. USA eller någon av de europeiska militära stormakterna. Nära bilateral samverkan är viktigare för Finland och Sverige som står utanför Nato. Det finns dock en gräns för hur långtgående och pålitlig samverkan kan bli med Nato – eller för övrigt med varandra – utan mer bindande försvarsförpliktelser.

5.3 Vad betyder detta framöver?

Sammantaget kan konstateras att de fyra stormiga åren mellan 2017 och 2021 inte på allvar utlöste ett verkligt sökande av alternativ till amerikanska säkerhetsgarantier hos länderna i Östersjöregionen. Till detta bidrog sannolikt, som uppges från flera håll, att även om den amerikanska retoriken skapade oro var agerandet på marken, i form av närvaro, övningar och uppdaterade försvarsavtal, i många fall betryggande.¹⁸⁰ Under Biden-administrationen kan mönstret komma att bli det motsatta, med ett USA som talar sig varmt om transatlantisk sammanhållning men tvingas flytta uppmärksamhet och resurser mot Stilla havsområdet och Kina, och som därför drar ner i Europa. Därtill kan Bidens förespråkande av demokratiska värderingar komma att påverka relationen till framför allt Polen.

¹⁸⁰ Även om detta, som noterat i kapitel 3, också lär ha syftat till att utåt tona ned interna meningsskiljaktigheter.

Under perioden har flera länder ställts inför ett dilemma mellan att prioritera den egna bilaterala relationen till USA och att prioritera regionens eller Europas gemensamma multilaterala relation till USA. Här finns tecken på att den egna relationen tidvis prioriterats på bekostnad av det gemensamma bästa. Reaktionen på ett framtida amerikanskt tillbakadragande från, eller markant minskat amerikanskt engagemang i, Europa kan komma att bära prägeln av *gradually, then suddenly*. En sådan utveckling kan, mot bakgrund av tecknen under den här studerade perioden, utlösa en inom-europeisk huggsexa om bilaterala amerikanska säkerhetsgarantier istället för europeisk samling. Detta kan i sin tur bli ett led i en åternationalisering av europeisk säkerhet, där multilateralism som idé förlorar legitimitet, EU och Nato går kräftgång, och var stat står sig själv närmast. Den initiala hanteringen av Coronakrisen stämmer här till eftertanke.

I slutändan krävs det dock sannolikt större och mer dramatiska förändringar och/eller signaler från USA:s sida – i både ord och handling – än vad vi såg under Trump-administrationens år vid makten för att länderna i Östersjöregionen, som samtliga är atlantister, på allvar ska börja söka efter en Plan B. Denna inställning bör dock ses som karaktäristisk för just länderna i Östersjöregionen och sannolikt längs Natos östra flank i övrigt, medan övriga Europa kan göra andra bedömningar av amerikansk pålitlighet och vilja. Till detta kan det kaotiska utdragandet ur Afghanistan och det nya ubåtssamarbetet med Australien och Storbritannien ha bidragit. Stater som främst oroas av utmaningarna i EU:s södra närområde kan också se ett större behov av att driva på för en självständig europeisk krishanteringsförmåga. Framöver kan slitningarna inom EU/Europa kring vilken slags roll USA vill, kan och bör ha för europeisk säkerhet således bli tydligare, och här har Brexit inneburit att Östersjöländerna har förlorat en viktig transatlantisk partner inom EU – om än inte inom Nato.

Framöver kommer det troligen att krävas markant förändrade förutsättningar för att ett europeiskt alternativ ska framstå som bättre och kunna bli trovärdigt som tillflykt eller alternativ skyddsmakt. Det skulle kunna vara att USA drar sig tillbaka helt och/eller gör upp med Ryssland, eller en total omdaning av det europeiska alternativets karaktär. Det senare kan omfatta att EU blir en förbundsstat, att en europeisk stat blir ledande, eller att ett triumvirat mellan Storbritannien, Tyskland och Frankrike uppstår. En framtid där Donald Trump eller en Trump-liknande kandidat åter väljs till president kan också ställa Europa inför svåra dilemman. USA skulle i så fall kunna fortsätta att vara Europas viktigaste militära partner samtidigt som dess värderingar och prioriteringar skulle kunna divergera allt mer från Europas.

Referenser

Alberque, William. *"Substantial Combat Forces" in the Context of NATO-Russia Relations*. Research paper 131, Nato Defence College. 2016.

Allers, Robin et al. "Deterrence and Diplomacy in the Arctic: Assessing U.S. and Norwegian Security Priorities", i *Security in Northern Europe in the Biden Era*. *Center for Strategic & International Studies*. 2021.

Ask, Alf Ole. "Utenriksministeren tar USA i forsvar: Ikke se på hva Trump tvitrer – se på hva amerikanerne gjør". *Aftenposten*. 1 augusti 2018. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/oRaMMW/utenriksministeren-tar-usa-i-forsvar-ikke-se-paa-hva-trump-tvitrer-s>. Hämtad 21 september 2021.

Banka. Andris. "Reclaiming a good ally status: Baltic coping strategies in the America First world". *European Security*, vol. 30, no 2, 2020.

Beim, Jakob Hvide och Kristiansen, Cecilie Lund. "Jeppe Kofod: Hvad er det helt præcist, danskerne skal spørges om ved en folkeafstemning?". *Politiken*. 14 augusti 2020. <https://politiken.dk/indland/politik/art7882029/Hvad-er-det-helt-pr%C3%A6cist-danskerne-skal-sp%C3%B8rges-om-ved-en-folkeafstemning>. Hämtad 21 september 2021.

Birnbaum, Michael. "Gates rebukes European allies in farewell speech". *Washington Post*. 10 juni 2011. https://www.washingtonpost.com/world/gates-rebukes-european-allies-in-farewell-speech/2011/06/10/AG9tKeOH_story.html. Hämtad 21 september 2021.

BNS. "Lithuania considers sending troops to French-led operation in Mali". *Lithuanian Radio & TV*. 15 juli 2021. <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1451252/lithuania-considers-sending-troops-to-french-led-operation-in-mali>. Hämtad 21 september 2021.

BNS. "Lithuania will borrow to reach 2-percent defence spending benchmark". *Lithuanian Radio & TV*. 11 september 2019. <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1096623/lithuania-will-borrow-to-reach-2-percent-defence-spending-benchmark>. Hämtad 21 september 2021.

Bø, Øystein. "Opening remarks at NADIC by Øystein Bø". *Norwegian Ministry of Defence*. 11 april 2017.

- Bolton, John. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon & Schuster. 2020.
- Bornio, Jakub. "Lithuania, Poland and Ukraine Inaugurate Lublin Triangle." *Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, no. 115. 2020.
- Børresen, Jacob. "Noen tanker om den nye forsvarskommisjonen". *Stratagem*. 31 december 2020.
- Børresen, Jacob. "Lar USA rykke inn for å fylle hyllene i det norske forsvaret". *Dagbladet*. 9 juni 2018. <https://www.dagbladet.no/kultur/lar-usa-rykke-inn-for-a-fylle-hyllene-i-det-norske-forsvaret/69883754>. Hämtad 21 september 2021.
- Bredesen, Maren Garberg och Friis, Karsten. "Norway", i Björn Fägersten (red.). *The Nordics and the New European Security Architecture*. Utrikespolitiska institutet. 2020.
- Buras, Piotr och Janning, Josef. "Divided at the centre: Germany. Poland and the Troubles of the Trump Era". *European Council on Foreign Relations*. 2018.
- Burr, William (ed.). *NATO's Original Purpose: Double Containment of the Soviet Union and "Resurgent" Germany*. National Security Archive Briefing Book no. 652. 2018.
- Calleo, David. *The German Problem Reconsidered: Germany and the World Order. 1870 to the Present*. New York: Cambridge University Press. 1978.
- Cha, Viktor D. "Abandonment, Entrapment and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan and Korea". *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 2, 2000.
- Ciorciari, John David. The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 9, no. 1, 2009.
- Dalsjö, Robert, "Högmod går före fall – hur liberalt övermod bäddade för en reaktionär bakstöt", i Stefan Olsson (ed.), *För säkerhets skull: Inre och yttre hot mot den liberala demokratin – tio essäer*. Stockholm: Timbro. 2019.
- Dalsjö, Robert. "Sweden and its deterrence deficit: Quick to react, yet slow to act", i Vanaga, Nora and Rostoks, Toms (red.). *Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States*. Abingdon: Routledge. 2019.

Dalsjö, Robert. Tre kopplade kriser skakar världsordningen. *FOI Memo 6701*. Stockholm: FOI. 2019.

Davidson, Charles och Gedmin, Jeffrey. "Handling the Transatlantic Stress Test: A Conversation with Lithuania's Foreign Minister". *The American Interest*. 2 april 2019. <https://www.the-american-interest.com/2019/04/02/handling-the-transatlantic-stress-test-a-conversation-with-lithuanias-foreign-minister/>. Hämtad 21 september 2021.

Defence24. "Grupa Wyszehradzka zamawia amunicje". 3 februari 2021. <https://www.defence24.pl/kraje-v4-zakupia-amunicje-cwiczebna>. Hämtad 21 september 2021.

Deutsche Welle. "Poland buys US fighter jets to bolster bilateral ties". 31 januari 2020. <https://www.dw.com/en/poland-buys-us-fighter-jets-to-bolster-bilateral-ties/a-52220110>. Hämtad 21 september 2021.

Diesen, Sverre. "Avskrekking og beroligelse – en kritisk militærfaglig betraktning". *IFS Insights*. 2021.

Engvall, Johan, Hagström Frisell, Eva och Lindström, Madelene. *Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. FOI-R--4628--SE, Stockholm: FOI. 2018.

Eriksen Søreide, Ine. "NATO, in need of reform". *Norwegian Ministry of Defence*. 2017.

European Council on Foreign Relations. "Article 42.7: An explainer". 2015. https://ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019/. Hämtad 21 september 2021.

Finnish Government. *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*. 2020.

Fiori, Antonio och Passeri, Andrea. "Hedging in search of a new age of non-alignment: Myanmar between China and the USA". *The Pacific Review*, vol. 28, no. 5, 2015.

Forsvarsdepartementet. *Evne til forsvar – vilje til beredskap (Prop 14S)*. 2020.

Forsvarsministeriet. "Forsvarsforligskredsen forstærker Forsvaret. Danmark skal op på 1.5 % af BNP i 2023". 29 januari 2019.

Forsvarsministeriet. ”Politisk aftale om Arktis Kapacitetspakke til 1,5 mia. Kroner”. 11 februari 2021.

Franke, Ulrike och Varma, Tara. ”Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”. *European Council on Foreign Relations*. 2019.

Franke, Ulrike. ”What are we actually fighting about? Germany, France, and the spectre of European autonomy”. *European Council on Foreign Relations*. 23 november 2020.

Garberg Bredeesen, Maren. ”The Shifting Boundaries of Nordic Defence Cooperation”. *NUPI*. 2020.

Goldberg, Jeffrey. ”The Obama Doctrine”. *The Atlantic*. 15 april 2016.
<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525>. Hämtad 21 september 2021.

Gotkowska, Justyna. ”Annex 3: Poland and the European strategic autonomy debate”, i Zandee, Dick, Deen, Bob, Kruijver, Kimberly och Stoetman, Adaja, *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it’s time to get going*. Clingendael Report. 2020.

Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt. 2017.

Gustafsson, Jakob. Norskt militärt råd inför försvaret långtidsplan 2021-2024. *FOI Memo 7025*. 2020.

Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability in Northern Europe 2020 Part II: National Capabilities*. FOI-R--5013--SE, Stockholm: FOI. 2021.

Hagström Frisell, Eva och Sjökvist, Emma. *Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*. FOI- R--4672--SE, Stockholm FOI. 2019.

Hagström Frisell, Eva, Dalsjö, Robert, Gustafsson, Jakob och Rydqvist, John. *Deterrence by Reinforcement: The Strength and Weaknesses of NATO’s Evolving Defence Strategy*. FOI-R--4843--SE, Stockholm: FOI. 2019.

Hagström Frisell, Eva och Sundberg, Anna. Pesco – framtida utveckling och konsekvenser för Sverige. *FOI Memo 6397*, april 2018.

Heier, Tomod. "Marginale endringer får konsekvenser". *Forsvarets forum*. 2 mars 2021. <https://forsvaretsforum.no/a/186005>. Hämtad 21 september 2021.

Heier, Tormod. "Hva om USA kollapse?" *Forsvarets forum*. 26 augusti 2020. <https://forsvaretsforum.no/a/158841>. Hämta 21 september 2021.

Henderson, Sir Nicholas. *The Birth of NATO*. Boulder: Westview. 1983.

Henley, Jon. "Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more". *The Guardian*. 28 maj 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>. Hämtad 21 september 2021.

Herszenhorn, David. "Warsaw to Trump: Let's make a military deal (without NATO)", *Politico*, 30 maj 2018. <https://www.politico.eu/article/warsaw-poland-andrzej-duda-to-donald-trump-lets-make-a-military-deal-without-nato/>. Hämtad 21 september 2021.

Heuser, Beatrice. *NATO, Britain, France and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe 1949-2000*. Houndmills: Macmillan, 1998.

Hjort, Christian Bugge. "Bred enighet om å sende norske soldater til Mali". *Norges Forsvarsforening*. 26 juli 2021.

Howorth, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*. London: Palgrave. 2014.

Jakobsen, Peter Viggo och Rynning, Steen. "Denmark: happy to fight, will travel". *International Affairs*, vol. 95, no. 4, 2019.

Jakobssen, Peter Viggo. "Military strategy-making in Denmark: Retaining "Best Ally" status with minimum spending", i Haaland Matlary, Janne och Johnson, Rob (red.), *Military strategy in the twenty-first century*. London: Hurst Publishers. 2020.

Jermalavicius, Tomas, Janeliunas, Tomas, Gotkowska, Justyna, Järvenpää, Pauli, Vanaga, Nora och Szymanski, Piotr. *NATO's Northeast Quartet prospects and opportunities for Baltic-Polish defence cooperation*. ICDS policy paper. 2018.

Johnsen, Alf Bjarne och Vissgren, Julie. "Donald Trump til Erna Solberg: Norge må oppfylle toprosentmålet". *Verdens Gang*. 26 juni 2018.

- Jurencyk, Lukasz. "Starania władz o umiejscowienie na terytorium Rzeczypospolitej stałej bazy wojskowej Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych". *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej*. 2020.
- Kagan, Robert. *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. New York: Knopf. 2018.
- Kaikkonen, Antti. "Finland's defense minister: We're preparing to thwart any potential military threat". *Defense News*. 11 januari 2021.
<https://www.defensenews.com/outlook/2021/01/11/finlands-defense-minister-were-preparing-to-thwart-any-potential-military-threat/>. Hämtad 21 september 2021.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. London: Unwin Hyman. 1988.
- Kim, Tongfi. "Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States". *Security Studies*, vol. 20, no. 3, 2011.
- Krastev, Ivan och Leonard, Mark. *The Crisis of American power: How Europeans see Biden's America*. European Council on Foreign Relations. 2021.
- Krepinevich, Andrew och Watts, Barry. *The Last Warrior: Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy*. Basic Books. 2015.
- Krog, Andreas. "Danmark i klemme mellem grønlandske og amerikanske ønsker". Altinget. 26 april 2021.
<https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/danmark-i-klemme-mellem-greenlandske-og-amerikanske-oensker>. Hämtad 21 september 2021.
- Kruse, Simon. "Her er eks-piloten, der gør livet surt for Jeppe Kofod: »USA overtager lederskabet i Grønland«". *Berlingske*. 20 maj 2021.
<https://www.berlingske.dk/internationalt/her-er-eks-piloten-der-goer-livet-surt-for-jeppe-kofod-usa>. Hämtad 21 september 2021.
- Kuczyński, Grzegorz et al. *U.S. Permanent Military Base in Poland: Favorable Solution For the NATO Alliance*. Warsaw Institute. 2019.
- Kuusik, Piret. *Through the Looking Glass*. Tallinn: ICDS. 2020.

- Langberg, Øystein Kløvstad. "Kina får en viktig symbolseier. For Norge kan timingen bli uheldig". *Aftenposten*. 17 juli 2019.
<https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/2Gberr/kina-faar-en-viktig-symbolseier-for-norge-kan-timingen-bli-uheldig>. Hämtad 21 september 2021.
- Layne, Christopher. *The Peace of illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell UP. 2006
- Lebow, Richard Ned och Stein, Janice Gross. "Beyond Deterrence". *Journal of Social Issues*, vol. 43, no. 4, 1987.
- Lepp, Diana. Franska visioner och initiativ för europeiskt försvarssamarbete. *FOI Memo 7205*. Juni 2020.
- Lettiska försvarsdepartementet. *Valsts Aizsardzibas Konceptcija*. 2020.
- Lewis Gaddis, John. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford: Clarendon. 1998.
- Lundquist, Viktor. Dansk säkerhets- och försvarspolitik i en föränderlig omvärld. *FOI Memo 7204*. Juni 2020.
- Magnus, Anders. "Trumps sikkerhetsrådgiver: – Norge bør ikke undertegne en frihandelsavtale med Kina". *NRK*. 6 april 2021.
https://www.nrk.no/urix/trumps-sikkerhetsradgiver_-_norge-bor-ikke-undertegne-en-frihandelsavtale-med-kina-1.15443508. Hämtad 21 september 2021.
- McNamara, Eoin Micheál. "A time for alternative options? Prospects for the Nordic-Baltic security community during the Trump era", i Aaltola, Mika och Gaens, Bart (red.), *Managing Unpredictability: Transatlantic relations in the Trump era*. FIIA. 2017.
- Mearsheimer, John. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order". *International Security*, vol. 43. no. 4, 2019.
- Michta, Andrew. "Three Decades of Illusion". *The American Interest*. 4 augusti 2020.
- Michta, Andrew. "Poland", i Meijer, Hugo och Wyss, Marco, *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. 2018.

Midford, Paul. "The Logic of Reassurance and Japan's Grand Strategy". *Security Studies*, vol. 11. no. 3, 2002.

Ministry of National Defence Republic of Lithuania. "We will continue and strengthen the successful defence cooperation of Lithuania and Ukraine, says Minister of National Defence A. Anušauskas". 19 februari 2021.

Ministry of National Defense. "The Visegrad Group increases the capabilities of NATO and the EU". 10 juni 2019.

Mouritzen, Kristian. "Analyse: Rusland fastholder med larmende klarhed. NATO har intet at gøre i Arktis". *Berlingske*. 19 maj 2021.
<https://www.berlingske.dk/globalt/analyse-rusland-fastholder-med-larmende-klarhed-nato-har-intet-at-goere-i>. Hämtad 21 september 2021.

Nilsen, Thomas. "In a controversial move, Norway sails frigate into Russian economic zone together with U.K. and U.S. navy ships". *The Barents Observer*. 8 september 2020.
<https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/09/norwegian-frigate-sails-near-russias-fishermen-peninsula-together-uk-and-us-ships>. Hämtad 21 september 2021.

Nissen, Christine et al. *European Defence cooperation and the Danish defence opt-out*. Copenhagen: Danish Institute for International Affairs (DIIS). 2020.

Nissen, Christine. "Sovereignty concerns: Denmark's opt-out from EU defence", i Cramer, Clara Sophie och Franke, Ulrike (eds.), *Ambiguous Alliance: Neutrality. Opt-Outs, and European Defence*. European Council on Foreign Relations. June 2021.

Nissen, Christine. "DIIS-forsker: Danmark får svært ved at få i både pose og sæk". *Altinget*. 21 april 2021. <https://www.diis.dk/publikationer/danmark-faar-svaert-ved-faa-baade-pose-saek>. Hämtad 21 september 2021.

Olsen, Øyvind Førland. "Forventer økt spenning i norske nærområder under Biden". *Forsvarets Forum*. 20 januari 2021.
<https://forsvaretsforum.no/a/178015>. Hämtad 21 september 2021.

Ottosson, Björn och Rossbach, Niklas. *Bidens säkerhetspolitik: Ambitioner och politisk verklighet*. FOI-R--5177--SE, Stockholm: FOI. 2021.

- Påsche, Eirik Sørenmo. "Amerikanske bombefly skal muligens operere fra Norge". *NRK*. 31 januari 2021.
https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/amerikanske-bombefly-skal-kanskje-utplasseres-i-norge_-professor-frykter-konsekvensene-1.15350476. Hämtad 21 september 2021.
- Pedersen, Rasmus Brun. "Bandwagoning for Status: Changing Patterns in the Nordic States Status-seeking strategies?". *International Peacekeeping*, vol. 25, no. 2, 2018.
- Pesu, Matti. "Finland", i Björn Fägersten (red.), *The Nordics and the New European Security Architecture*. Utrikespolitiska institutet. 2020.
- Pesu, Matti. *What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships*. FIIA. 2017.
- Petersson, Magnus och Oma, Ida Maria. "Exploring the role of dependence in influencing small state's alliance contributions: A reputation mechanism argument and assessment". *European Security*, vol. 28, no. 1, 2019.
- Petersson, Magnus. "Perspektiv på svensk säkerhetspolitik", i Notini Burch, Cecilia et al (red.), *Svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget – öppen för olika tolkningar?*. Stockholms universitet. 2011.
- Petersson, Magnus. Svensk-finskt försvarssamarbete då och nu. *FOI Memo 7501*. Mars 2021.
- Plociennik, Sebastian. "The Weimar Triangle Returns: prospects for Cooperation between France, Germany and Poland". *PISM Bulletin*, no. 19. 2021.
- Polska Agencja Prasowa (PAP). "Umowa Polska-USA o współpracy obronnej wzmacnia bezpieczeństwo całej wschodniej flanki NATO". 9 november 2020. <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C753651%2Cumowa-polska-usa-o-wspolpracy-obronnej-wzmacnia-bezpieczenstwa-calej>. Hämtad 21 september 2021.
- Powell, Robert. "Uncertainty, Shifting Power, and Appeasement". *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 4, 1996.
- President of the Republic of Finland. "President Niinistö: Power and strength or a shared order?". 25 maj 2018.
- President of the Republic of Finland. "The opening of the Kulturanta talks began with a taste of forbidden fruit – Europe's common defence". 13 juni 2017.

President of the Republic of Finland. *From the President's Pen: The United States will return to the table, cooperation will intensify*. 13 november 2020.

Prochwicz-Jazowska, Marta. "For Poland, More Dependency on the United States with Trump or a Change of Strategy with Biden". *The German Marshall Fund of the United States*. 26 oktober 2020.

Raik, Kristi. *Impossible Security Choices for the Baltics*. ICDS. 2019.

Regeringen. *Ett användbart försvar (Regeringens proposition 2008/09:140)*. Stockholm. 2009.

Regeringen. *Regeringens deklaration vid 2021 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 24 februari 2021*. 2021.

Regeringen. *Totalförsvaret 2021-2025 (Regeringens proposition 2020/21:30)*. 2020.

Regeringen. *Udenrigs- og sikkerhedspolitik strategi 2019-2020*. 2018.

Renwick, Robin. *Fighting with allies: America and Britain in Peace and War*. Houndsmills: Macmillan. 1996.

Reuters. "German war reparations a matter of "honor" for Poland". 11 november 2017. <https://www.reuters.com/article/us-poland-germany-reparations-idUSKBN1DB0SF>. Hämtad 21 september 2021.

Ringsmose, Jens. "Balancing or Bandwagoning?" Europe's Many Relations with the United States. *Contemporary Security*, vol. 34, no. 2, 2013.

Rose, Michael. "France's Macron: I'm not sorry I called NATO brain dead". *Reuters*. 28 november 2019. <https://www.reuters.com/article/us-france-nato-braindead-idUSKBN1Y21JE>. Hämtad 21 september 2021.

Roszbach, Niklas. *Whither Transatlantic Security? – Values, Interests, and the Future of US-European Relations*. FOI-R--4869--SE, Stockholm: FOI. 2019.

Sabak, Juliusz. "Poland Deploys Maritime Patrol Aircraft to Turkey". *Defence24*. 13 april 2021. <https://www.defence24.com/poland-deploys-maritime-patrol-aircraft-to-turkey>. Hämtad 21 september 2021.

- Salonius-Pasternak, Charly och Aaltola, Mika. "The US and the Security of the Baltic Sea Region". i Aaltola, Mika et al. (red.), *Between Change and Continuity: Making Sense of Americas Evolving Global Engagement*. FIIA. 2018.
- Salonius-Pasternak, Charly och Vanhanen, Henri. "Finland's defence cooperation". *FIIA Comment*. 2018.
- Schmidt, Helmut. "The 1977 Alastair Buchan memorial lecture". *Survival*, vol. 20, no.1, 1978.
- Schwartz, David. *NATO's Nuclear Dilemmas*. Washington: Brookings. 1983.
- Seimas of the Republic of Lithuania. *National Security Strategy of the Republic of Lithuania*. 2017.
- Shevin-Coetzee, Michelle. *The European Deterrence Initiative*. Center for Strategic and Budgetary Assessments. 2019.
- Shotter, James. "Poland's prime minister brands Macron "irresponsible" on NATO". *Financial Times*. 10 November 2019.
<https://www.ft.com/content/a0a71b16-03a1-11ea-a984-fbbacad9e7dd>. Hämtad 21 september 2021.
- Snyder, Glenn. "The Security Dilemma in Alliance Politics". *World Politics*, vol. 36, no. 4, 1984.
- Snyder, Grenn. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut". *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1, 1990.
- Statsrådet. *Statsrådets redogörelse om EU-politiken 2021*. Statsrådets publikationer. 2021.
- Statsrådsberedningen. *Nationell säkerhetsstrategi*. 2017.
- Stoicescu, Kalev och Lebrun, Maxime. *Estonian-French Defence Cooperation: Where Estonian Pragmatism Meets French Vision*. Tallinn: ICDS. 2019.
- Svendsen, Øyvind. "Regjeringen går lenger i å avskrekke Russland enn den norske befolkningen ønsker". *Forsvarets forum*. 26 maj 2021.
<https://forsvaretsforum.no/kronikk-politikk-sikkerhetspolitikk/regjeringen-gar-lenger-i-a-avskrekke-russland-enn-den-norske-befolkningen-onsker/200429>. Hämtad 21 september 2021.

- Szymański, Piotr. *High North, high priority – Norway and the defence of NATO's northern flank*. OSW. 2021.
- Tallaksen., Simen. ”Søker alternativer til USA”. *Klassekampen*. 15 juni 2017. <https://arkiv.klassekampen.no/article/20170615/ARTICLE/170619978>. Hämtad 21 september 2021.
- Terlikowski, Marcin, Jozwiak, Veronika, Ogrodnik, Lukasz, Pienkowski, Jakub och Ras, Kinga. ”The Bucharest 9: Delivering on the Promise to become the Voice of the Eastern Flank”. *PISM Policy Paper*. 2018.
- Terlikowski, Marcin. ”PeSCo: The Polish Perspective”. *ARES Policy Paper #32*. Oktober 2018.
- The Warsaw Institute Review. ”Poland's foreign Policy in the Biden Era”. 28 april 2021. <https://warsawinstitute.review/issues-2021/polands-foreign-policy-in-the-biden-era/>. Hämtad 21 september 2021.
- Treisman, Daniel. ”Rational Appeasement”. *International Organisation*, vol. 58, no. 2, 2004.
- Tunsjø, Øystein. ”Norge bør sette frihandelsavtale på vent”. *Dagens næringsliv*. 27 oktober 2020. <https://www.dn.no/innlegg/frihandel/kina/xinjiang-provinsen/innlegg-norge-bor-sette-frihandelsavtale-pa-vent/2-1-900434>. Hämtad 21 september 2021.
- U.S. Department of State. ”U.S. Security Cooperation With the Baltic States Fact Sheet”. 29 april 2021.
- Ulrich, Philip et al. *The US Pivot Towards Asia-Pacific: Third Time's the Charm?*. Köpenhamn: Försvarsakademiet. 2013.
- Utenriksdepartementet. ”Undertegning av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid”. 16 april 2021.
- Utrikesdepartementet. *Utredning om konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen om förbud mot kärnvapen*. Stockholm. 2019.
- Webinarium. ”European security: from words to deeds - lessons from the Franco-Danish partnership”. Ifri. 21 maj 2021.
- Westberg, Jacob. *Svenska säkerhetsstrategier*. Lund: Studentlitteratur AB. 2015.

Wivel, Anders och Crandell, Matthew. "Punching above their weight. but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship" *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 17, 2019.

Woodward, Bob. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster. 2018

Zajac, Justyna. "Polish-Romanian relations in the 21st century. Back to the future?". *International and Security Studies*. 2017.

Zandee, Dick et al. *European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it's time to get going*. Clingendael. December 2020.

Zieba, Ryszard. "The Main determinants of Poland's Foreign and Security Policy in the Twenty-First Century", i Zieba. Ryszard (ed.) *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*. Cham: Springer. 2019.

Donald Trumps tillträde som president 2017, och USA:s ökade uppmärksamhet mot Asien och Stilla havsregionen, innebar att den transatlantiska relationen utsattes för hårt tryck. Europeiska beslutsfattare oroade sig för att amerikansk militär närvaro i, och engagemang för, Europa skulle nedprioriteras. Den tyska förbundskanslern Angela Merkel varnade samma år för att tiden som Europa helt kunde förlita sig på USA delvis var över. Nu behövde man ta ett ökat eget ansvar för sitt öde.

Länderna i Östersjöregionen är beroende av amerikanskt militärt stöd för sin säkerhet. Hur förhåller de sig till Merkels uttalande? I denna rapport analyseras Danmarks, Norges, Finlands, Estlands, Lettlands, Litauens och Polens säkerhetspolitiska prioriteringar. Hur hanterade de mot bakgrund av den ökade osäkerheten kring amerikanskt engagemang sin relation till USA? Vilka prioriteringar avseende andra försvarssamarbeten och den egna militära förmågan gjordes?

Rapporten visar att samtliga Östersjöländer har oroat sig för ett minskat amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet, men att de företrädesvis har hanterat detta genom ökat eget engagemang och ökad beredvillighet att tillmötesgå amerikanska önskemål. Andra samarbeten och egen militär förmåga har också fått ökad prioritet, men främst för att behålla – inte ersätta – den transatlantiska relationen