

Nato och Ryssland

inför Nato-toppmötet 19-20 november 2010

Ingmar Oldberg

associerad vid forskningsavdelningen, Utrikespolitiska Institutet

ingmar.oldberg@ui.se



Nytt säkerhetskoncept

Den 19-20 november 2010 skall Natos alla ledare träffas i Lissabon och bland annat besluta om ett nytt strategiskt koncept efter det som antogs mitt under Natos flygkrig i Jugoslavien 1999. Sedan dess har Nato förändrats genom att sju öst- och centraleuropeiska stater blivit medlemmar, nya hot har uppstått i form av internationell terrorism, IT-krigföring och Irans eventuella anskaffning av kärnvapen, och Natos krig i Afghanistan blir alltmer betungande.

I linje med president Obamas strävan att förbättra relationerna med Ryssland (*reset*), har Nato haft konsultationer med Ryssland om det nya konceptet och inbjudit Rysslands president Dmitrij Medvedev att delta i ett anslutande möte i Nato-Rysslandsrådet i Lissabon, vilket denne accepterat.

Vad kommer då Nato och Ryssland att diskutera i Lissabon i ljuset av vad det nya strategikonceptet troligen kommer att innehålla? Vilka är problemen och samarbetsmöjligheterna?

Vilken säkerhetsstruktur?

Inte minst på begäran av de östeuropeiska medlemmarna, som haft konflikter med Ryssland, torde strategikonceptet med all säkerhet att inskräpa den grundläggande principen om kollektivt försvar, om någon stat blir angripen utifrån (artikel 5). Övningar för sådana fall planeras redan i Polen. Samtidigt kommer Nato naturligtvis inte att utpeka Ryssland som en fiende utan som en (av flera) viktiga partners, som man även i fortsättningen vill samarbeta med, t.ex. i Nato-Rysslandsrådet. Det officiella Ryssland vill också detta, men det finns ändå många ryssar som ser Nato som ett hot, inte minst militärer, kommunister och nationalister. Medvedevs militärdoktrin från februari 2010 utpekar inte längre Nato som ett hot men ändå som en ”fara”.

Som alternativ till det nuvarande systemet har Medvedev föreslagit en ny säkerhetsstruktur som skall omfatta alla europeiska stater och organisationer och vara legalt bindande för dessa. Som huvudprincip får ingen vidta några åtgärder, som minskar någon annans säkerhet, och konsultationer skall då påkallas. Som exempel på sådana hot har Ryssland nämnt Natos östutvidgning. Nato har i sin tur avvisat ett sådant fördrag som obehövt, och många stater har påpekar att Ryssland själv brutit mot principerna (i Georgien) och att demokrati- och MR-frågor som fanns med i Helsingfors-avtalet lämnas utanför i det ryska förslaget. Inte ens de mest välvilliga Natostaterna vill ersätta de gamla strukturerna och de flesta anvisar OSSE som det mest lämpliga säkerhetsforumet.

Beträffande Natoutvidgning är det en bärande princip att de länder som uppfyller villkoren för medlemskap och vill bli medlemmar också – efter enhälligt beslut – skall kunna inbjudas utan att någon tredje part kan inlägga veto. Denna den öppna dörrens politik (artikel 10) kommer utan tvekan att bekräftas i Natos nya strategikoncept, inte minst på begäran av de östeuropeiska medlemmarna.

Missilförsvar och kärnvapen

En viktig aktuell fråga i relationerna mellan Nato och Ryssland är den om ett missilförsvar i Europa, bl.a. mot eventuella framtida hot från Iran. USA har redan börjat bygga ett sådant system i samarbete med vissa länder. Även om president Obama slopat planerna på baser i Polen och Tjeckien, så har han i stället föreslagit ett annat system, som eventuellt kan bli sjöbaserat. Inför toppmötet i Lissabon har Natos generalsekreterare Rasmussen föreslagit ett Natobaserat system, som kopplar ihop det amerikanska systemet med existerande system i Europa, så att hela Europa täcks (uppenbarligen inklusive Sverige), och att inbjuda Ryssland att ansluta sitt system till detta.

Hur förhåller sig då Ryssland till gemensamt missilförsvar? Militärdoktrinen ser västliga strategiska missilssystem som ett 'yttre fara', och man gjorde häftigt motstånd

mot USA:s planer på baser i Tjeckien och Polen, vilka ansågs vara riktade mot Ryssland, och hotade utplacera kortdistansmissiler (Iskander) mot dem. Även Obamas senare beslut att placera luftförsvarsmissiler (Patriots) i östra Polen och nya system i Sydösteuropa såg som hot mot Ryssland. Men Ryssland har inte vidtagit några motåtgärder och har sagt sig vara berett till jämbördigt samarbete med användning av ryska radarbaser och S-300-missiler. Samtidigt är det ett problem för Ryssland vem som skall trycka på knappen. Man kan också fråga sig om ryska militärer är beredda att ge Nato insyn i sina (ganska omoderna) system och om de gör samma hotbedömning som Nato.

En angränsande fråga handlar om kärnvapnen. Både Nato och Ryssland har stött president Obamas initiativ för en kärnvapenfri värld. USA och Ryssland undertecknade i april 2010 ett nytt avtal om radikal minskning av strategiska kärnvapen. Båda sidor motsätter sig kärnvapenspridning, t.ex. till stater som Iran och Nordkorea. Ryssland accepterade i september 2010 en FN-resolution, som förbjöd export av tunga vapensystem till Iran och avbröt leverans av S-300 missiler, som kunde försvara kärnkraftsanläggningar i Iran.

Ett värre problem är de taktiska kärnvapnen. USA har på senare år minskat deras antal i Europa med över 90 %, medan de flesta som återstår finns i Ryssland. Det finns ingen internationell kontroll av sådana vapen, och därför uppmanar Nato Ryssland till förhandlingar om detta. Ett polsk-svenskt initiativ till detta har dock avvisats, och den ryska sekretessen kring dessa vapen är rigorös. De taktiska kärnvapnen spelar en viktig roll i den ryska försvarsmakten, vars konventionella styrka blivit kraftigt försvagad sedan sovjettiden, och det är sannolikt att Ryssland anser sig behöva dessa för att avskräcka ett allt starkare Kina.

CFE och Rysslands flanker

Frågan om kärnvapen hänger nära samman med frågan om konventionell vapenkontroll. Natos generalsekreterare har framhållit att sådan kontroll kan bygga

förtroende och minska behovet av kärnvapen. Till detta syfte har han föreslagit Ryssland att mera regelmässigt inbjuda varandra till militärövningar och diskutera sina militära doktriner innan de fastslås, vilket Nato alltså gjort med det nya strategikonceptet. Frågan är nu om Ryssland är berett att visa liknande öppenhet och att diskutera *sina* doktriner med andra länder innan de antas. Visserligen har Ryssland genom åren deltagit i flera Partnerskap för fred-övningar med Nato och marinövningar för terrorismbekämpning i Medelhavet samt samverkat med Nato mot pirater utanför Somalia, Men 2007 suspenderade Ryssland sitt deltagande i CFE-avtalet, vilket minskat Natos insyn i ryska militär aktiviteter. Ryska talesmän har ibland talat om att återuppliva avtalet men på villkor att baltstaterna går med i CFE och att flankbestämmelserna slopas.

Det senare berör främst Georgien. I linje med principerna om territoriell integritet och 'host nation consent' för utländska baser fördömde Nato som bekant den ryska inmarschen i Georgien 2008, erkännandet av Sydossetien och Abchazien som självständiga stater och placeringen av ryska styrkor där, vilket också stred mot Rysslands eldupphöravtal med EU. Likaså kritiserar Nato den ryska truppen närvaron i utbrytarprovinsen Transnistrien i Moldova. Nato framhåller dock att oenighet om t.ex. Georgien inte bör stoppa allt samarbete med Ryssland inom det gemensamma rådet. Sedan 2009 har det således återupptagits.

Afghanistan

Kampen mot internationell terrorism blev efter september 2001 en central fråga för USA och Nato. För att stödja regeringen i Afghanistan mot talibanerna sände USA och Nato militära styrkor dit, men svårigheterna att uppnå stabilitet, den växande narkotikaproduktionen och förlusterna i striderna har gjort att frågan blivit ett stort problem för Nato, dess medlemmar och andra deltagande länder som Sverige. Frågan om den fortsatta insatsen blir säkert ett stort samtalsämne i Lissabon, och vilka lärdomar som bör dras lär också få nedslag i strategikonceptet.

Nato har i denna fråga flera gemensamma intressen med Ryssland. Sovjetunionen förde under 1980-talet ett långt krig mot islamister i Afghanistan (som då hade USA:s stöd), och Ryssland förde sedan två krig mot separatister i Tjetjenien, som sågs som en del av den internationella terrorismen. Kampen mot terrorismen blev en central punkt på dagordningen, då Nato-Rysslandsrådet bildades 2002, och Ryssland stödde USA:s och Natos krig i Afghanistan dels genom att tillåta transit av materiel dit, dels genom att 2001 tillåta upprättandet av flygbaser i centralasiatiska stater, som annars ingår i ryskledda säkerhetsorganisationer. Om Nato drog sig tillbaka och talibanerna återtog makten, skulle detta innebära ett ökat hot främst mot de centralasiatiska staterna, som bekämpar radikal islamism, men även mot Ryssland, särskilt i de muslimska delarna av Nordkaukasus. Ryssland har sålunda talat om att hjälpa den afghaniska armén med helikoptrar och utbildning, och nyligen genomförde USA och Ryssland en gemensam aktion mot knarknäten i östra Afghanistan.

Å andra sidan har Ryssland sett de amerikanska baserna i Centralasien som ett hot mot sitt eget inflytande och försökt få bort dem (med viss framgång). Med tanke på sina egna bittra erfarenheter i Afghanistan har Ryssland inte velat bidra med militära styrkor till Natoinsatsen där. Åtminstone de ryska ledare som ser Nato som ett hot torde inte ha något emot att Nato fortsätter att spilla sina krafter i Afghanistan och att de interna spänningarna om fortsatta insatser förvärras.

Slutsatser

Trots oenighet om bl.a. den europeiska säkerhetsarkitekturen, Natoutvidgningen och Georgien har således Natos samarbete med Ryssland ökat på senare tid. Nato och Ryssland har i en gemensam studie identifierat fem gemensamma utmaningar, nämligen terrorism, Afghanistan, pirater, spridning av massförstörelsevapen inklusive vapenbärare, samt natur- och andra katastrofer. Samtidigt som Nato antar sitt säkerhetskoncept i Lissabon kan man således sannolikt förvänta sig ett avtal, som fördjupar och breddar samarbetet med Ryssland. Rysslands önskan om närmare band

beror till stor del på om Nato anses hota stabiliteten i Ryssland och dess ställning i mellanliggande stater. Att Ukraina fått en ryssvänlig regering som gett upp strävan efter Natomedlemskap har för en tid undanröjt ett viktigt konfliktämne. Ett växande hot från radikal islamism, främst i Afghanistan, tycks också driva Ryssland mot närmare samarbete med Nato. Ytterligare en faktor är att den växande kinesiska supermakten alltmer upplevs som ett hot mot Ryssland även om det inte sägs högt.

UI brief

NO 1, 15 Nov 2010

*UI briefs are reviewed by senior staff at the Institute.
They solely reflect the view of the author(s).*

Utrikespolitiska Institutet

The Swedish Institute of International Affairs

Postal address: Box 27035, SE-102 51 Stockholm

Visiting address: Drottning Kristinas väg 37

Tel: +46 8 511 768 00 Fax: +46 8 511 768 99

info@ui.se www.ui.se

