



# AVSKRÄCKNING OCH DIALOG: ATT BALANSERA RELATIONEN EU-NATO-RYSSLAND

POLICYDOKUMENT AV JOHANNES LITH

## INTRODUKTION

Antagandet att det finns en konflikt mellan realistiska och idealistiska världsbilder är ett klassiskt element inom internationella relationer och säkerhetsstudier. Den största utmaningen är att hitta balansen mellan uppbyggandet av förtroende och strävan efter goda relationer, samtidigt som man undviker att idealismen körs över av realister som ser sin chans.

Rådets rapport om alliansens framtida uppgifter, känd under namnet Harmelrapporten, har ända sedan sitt antagande 1967 använts av den Nordatlantiska fördragsorganisationen (NATO) som en vägvisare för att hitta denna balans, först med Sovjetunionen och senare med Ryssland. Den kombinerar de båda världsbilderna via en princip av trovärdig militär avskräckning tillsammans med politisk avspänning och dialog.

Vid kalla krigets slut skedde under 1990- och 2000-talen en betydande tillnärmning mellan Ryssland och Västvärlden. De varmare relationerna, som följde på det kalla krigets formella slut, möjliggjorde till och med diskussioner gällande ett framtida medlemskap för Ryssland i NATO, och avskräckning beträffande Rysslandsrelationerna blev mindre betydande. Med blicken i backspegeln kan vi dock nästan tre decennier

efter järnridåns fall notera att det fortfarande sker en maktkamp om utrymmet mellan NATO-medlemmar och Ryssland.

Med andra ord är en diskussion om balansen mellan avskräckning och dialog fortfarande nödvändig. Relationerna mellan Europeiska unionen (EU) och Ryssland är också ett alltför viktigt ämne för att liberaler inte ska ha en aktiv ståndpunkt. Detta dokument har som mål att betona vikten av att presentera en liberal syn på orsaker till läget för dagens relationer, sätt att utveckla balansen mellan avskräckning och dialog samt uppgiftsfördelningen mellan EU och NATO. Dessa mål kommer att sammanfattas i slutet av artikeln samtidigt som en skiss för en liberal framtid för relationen EU-NATO-Ryssland kommer att läggas fram.

## NUVARANDE LÄGESRAPPORT FÖR GRÄNSOMRÅDENA MELLAN NATO OCH RYSSLAND

Händelserna i Ukraina i början av 2014 medförde en betydande förändring i relationerna mellan Västvärlden och Ryssland. Det fick många EU- och NATO-medlemmar att sätta sig ner och omvärdera sin relation till Rysslands president **Vladimir Putin**. Det här betyder dock inte att det var enkelt att komma överrens innan 2014. Förändringar

# AVSKRÄCKNING OCH DIALOG: ATT BALANSERA RELATIONEN EU-NATO-RYSSLAND

POLICYDOKUMENT AV JOHANNES LITH

om vad som skulle komma att hända kunde skönjas i den diplomatiska retoriken via händelser såsom cyberattacken i Estland 2007 och 5-dagars kriget i Georgien 2008. Emellertid har och är Rysslands roll i Ukraina en kalldusch för många europeiska länder. För många fungerade det också som en bekräftelse på att tiden för konventionell avskräckning är långt ifrån över.

Den 22 februari 2018 nämnde **Ben Hodges** (nyligen pensionerad befälhavare för USA:s armé i Europa i [Politicos EU Confidential-podcast](#) att "i alla Europas regeringar finns det folk som förstår att miljön verkligen har förändrats, att det inte handlar om något sabelrasslande mot Ryssland eller någon som hoppas att kalla kriget skulle komma tillbaka; det här är en verklig förändring i säkerhetsmiljön." Gensvar på denna uppfattning kom från flera av världsledarna under Munich Security Conference som hölls en vecka innan Politico publicerade intervjun med **Hodges**.

Alla parter i Ukrainakonflikten hade enats om vapenvila som en del av Minskprotokollet från september 2014. Ytterligare åtgärder för att stoppa den dödliga konflikten erkändes under benämningen Minsk II i februari 2015. Krisen i Ukraina är dock långt ifrån löst och motsättningarna har fortsatt tills dags dato. Det här är dessutom inte den enda olösta konflikten i ett av EU:s grannskapsländer.

Finland, Sverige, Vitryssland, Ukraina, Moldavien, Georgien, Azerbajdzjan och Armenien är alla geografiskt belägna mellan ett NATO-medlemsland och Ryssland. Varken Finland, Sverige eller Vitryssland befinner sig i en aktiv gränsdispyt. Deras strategiska position är också relativt obestridd. Finland och Sverige har tagit bestämda steg i riktning mot ett NATO medlemskap, och i dagens läge är ett närmare samarbete utan medlemskap i praktiken omöjligt (European Liberal Forum (ELF) gav ut i december 2017, i samarbete med Svenska Bildningsförbundet, [en publikation om det nuvarande läget i Finlands och Sveriges relation till NATO](#)). Vitryssland å sin sida deltar i EU:s program för östligt partnerskap och har öppnat upp sig under de senaste åren. President **Alexander Lukashenko** har till och med försökt med diplomatiska

drag, till exempel genom att stå värd för samtal mellan Ukraina och Ryssland och frige politiska fångar. Trots allt detta finns det inte mycket som talar för att Vitryssland är på väg mot ett NATO-medlemskap.

Ukraina, Moldavien, Georgien, Azerbajdzjan och Armenien däremot befinner sig mitt i olösta och komplicerade gränsdispyter. Ett närmare samarbete mellan dem och NATO är mycket osannolikt innan dessa lösts. Ryssland är väl medvetet om detta, och det ryska inflytandet för att hålla dessa konflikter vid liv är ingen hemlighet.

Området sydost om NATO-medlemmarnas gränser och sydväst om den ryska gränsen är aktivt och ingen lösning kan anas inom en nära framtid. Det fanns en tid då samarbetsförhandlingarna mellan NATO och Ryssland präglades av optimism men den tiden är tyvärr förbi.

## DEN RÄTTA BALANSEN MELLAN AVSKRÄCKNING OCH DIALOG

En balans mellan avskräckning och dialog kan uppnås på många olika sätt. Men vilken typ av avskräckning är effektivast för Europas säkerhet och kan vi ännu hitta nya sätt för att stärka dialogen?

De ovannämnda exemplen på direkt inblandning i suveräniteten för stater som geografiskt ligger mellan NATO-medlemmar och Ryssland bekräftar att avskräckning är oundviklig. På ELF:s officiella sidoevenemang till Munich Security Conference i februari 2018 nämnde också den danske försvarsministern **Claus Hjort Frederiksen** att den växande ryska militära närvaron i Baltikum och de ökade ryska hackerattackerna på informationssystem gör avskräckning ofrånkomlig.

Minister **Hjort Frederiksens** kommentar påminner oss om vikten av modern avskräckning som inte nödvändigtvis har någonting med en konventionell militär närvaro att göra. Avskräckning kan vara att utbilda folket och stärka de statliga strukturerna för att bättre slå tillbaka mot cyberattacker, vilket en annan deltagare under Munich Security Conference mycket riktigt

# AVSKRÄCKNING OCH DIALOG: ATT BALANSERA RELATIONEN EU-NATO-RYSSLAND

POLICYDOKUMENT AV JOHANNES LITH

påpekade. Dessa åtgärder utesluter inte nödvändigtvis behovet för konventionell avskräckning, men verktygen finns redan där och kan användas utan att vara till skada för relationerna. Bättre cyberavskräckning kan till och med ses som en ny väg mot bättre dialog, eftersom det kan öppna upp en ny portal för medborgardialog.

Trots denna fokus på avskräckning är det fortfarande viktigt att inte glömma bort vikten av dialog, oavsett hur svår den är, eftersom avsaknaden av seriös dialog ökar risken för missförstånd och misstag. Att föra en öppen dialog på civilsamhällsnivå är lika viktigt som att föra den på statschefsnivå. Det här är avgörande för att inte ytterligare förvärpa de diplomatiska relationerna.

Vikten av att hålla igång dialogen på båda nivåer glöms ofta bort, eftersom överträdelser av internationella fördrag sker på statsnivå och framgångsrikt samarbete inom det civila samhället är begränsat och kanske inte får den synlighet det förtjänar. Vi har emellertid bevitnat samarbetsframgångar på båda nivåer.

EU-Russia Civil Society Forum är ett bra exempel på samarbete på civilsamhällsnivå. Det är ett nätverk av otaliga icke-statliga organisationer i Ryssland och EU som har som mål att stärka sitt samarbete. Kärnvärdena innefattar pluralistisk demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och social rättvisa.

På statsnivå har Arktiska rådet utgjort en unik möjlighet för gynnsamt samarbete mellan Ryssland och NATO- och EU-länder. Arktiska rådet består av tre EU-medlemmar (Danmark, Finland och Sverige), fem NATO-medlemmar (Norge, Danmark, Island, Kanada och USA) och Ryssland. EU har också noterat denna chans till samarbete under de senaste åren, vilket har lett till att Europeiska utrikestjänsten allt mer betonar behovet av en gemensam arktisk politik för hela EU. Detta har lett till att EU spelar en viktig roll för utvecklingen av de arktiska områdena och framgångsrikt indirekt kommunicerar med Ryssland via rådet.

Andra områden med potential för ökat samarbete inkluderar viseringsliberalisering och uppmuntran av

ett större studentutbyte mellan EU och Ryssland. För att denna typ av samarbete ska vara möjlig behöver besluten fattas på statsnivå, men de kan ha en betydande inverkan på relationerna på gräsrotsnivå.

Faktum kvarstår att inga konkreta åtgärder har gjorts på EU-nivå sedan de senaste sanktionerna utfärdades, och det finns en risk för att meningsskiljaktigheterna kvarstår. Även om vi inte ser någon direkt lösning på de befintliga problemen har vi inte råd att skygga för diskussionerna, eftersom det kan leda till ödesdigra missförstånd. Därför förtjänar de goda exemplen som nämnts ovan mer uppmärksamhet än de för tillfället får, eftersom de förhoppningsvis kan inspirera till samarbete inom andra områden. Genom att öka samarbetet inom en rad områden minskar chanserna för konfrontation inom andra områden.

## EU OCH NATO – VEM GÖR VAD?

Förutom konventionella och moderna former av avskräckning, känner vi alltså också till olika sätt för att förstärka dialogen. Det ökade samarbetet inom försvarssektorn bland EU-medlemsländerna har emellertid försatt oss i en situation där det inte är helt klart hur djupt EU-samarbetet bör gå.

NATO:s ansvar är däremot klart. Organisationen finns till för att förhindra krig inom medlemsländernas territorium, och en stark avskräckningspolitik har visat sig vara ett effektivt redskap för att uppnå detta. På senaste tid har speciellt presidenten för organisationens största bidragsgivare för försvarsutgifter, USA, lyft fram diskussionen om huruvida NATO-medlemmarna bidrar tillräckligt till försvarsutgifterna för upprätthållandet av denna avskräckning. Det är uppenbart att fastän olika medlemmar har en varierande syn på exakt vad som behövs för denna strategi är alla eniga om NATO:s ansvar.

Emedan NATO:s ansvar är uppenbart är EU:s inte alltid lika tydligt, inte minst för dess medborgare, och det kan finnas en risk för att trampa varandra på tårna. I verkligheten är denna risk dock ogrundad. Om det

# AVSKRÄCKNING OCH DIALOG: ATT BALANSERA RELATIONEN EU-NATO-RYSSLAND

POLICYDOKUMENT AV JOHANNES LITH

var en sak som särskilt betonades både under ELF:s sidoevenemang under Munich Security Conference och hela konferensen överlag, var det att EU och NATO är starkt förenade i sina ståndpunkter. Båda organisationerna håller fast vid åsikten att de senaste ryska aktiviteterna behöver tas på allvar och motverkas i form av tillräcklig avskräckning.

I stället för att fokusera på risken att glida isär borde vi fokusera på hur djup integrationen och sammanflätningen mellan EU och NATO kan bli, även om inte alla EU-medlemmar är medlemmar i NATO. Inom EU har det under senaste tid skett en påtryckning för ökat försvarssamarbete och utveckling av en gemensam militär kapacitet. Samtidigt är EU:s mjuka makt en av dess främsta styrkor. De viktiga frågorna är därför på vilket sätt kan EU bäst bidra till bibehållandet av stabila relationer till Ryssland och samtidigt trygga säkerheten på kontinenten. Och borde EU enbart fokusera på dialog eller också på gemensamma avskräckningsmetoder?

Ökat samarbete gällande försvarsutgifter och -produktion är ett ekonomiskt klokt beslut på EU-nivå. Faktum är att det är en naturlig utveckling av EU:s inre marknad. Det kan också vare fördelaktigt för EU-medlemsländer att dela på bördan att och möjligheten till att upprätthålla fredsbevarande uppdrag. Koordinationen av detta kan ske effektivare på EU-nivå.

När det kommer till skapandet av en armé på EU-nivå, vilken skulle ta över vissa av NATO:s uppgifter, blir det genast mindre tydligt. Inte bara för att detta nuddar vid suveräna staters kärna – NATO-medlemmarna har redan åtagit sig att förlänga rätten att agera – utan också för att EU är ett fredsprojekt. Ett väldigt framgångsrikt sådant bör det nämnas. EU:s främsta styrka är, och kommer förhoppningsvis att förbli, dess mjuka makt.

Innan vi kan sträva efter en försvarsunion behöver vi dessutom komma överrens om en utrikespolitisk policy på EU-nivå. Den tyska diplomaten ambassadör **Wolfgang Ischinger** nämnde detta under en ALDE-organiserad konferens i Bryssel i februari 2018, samtidigt som han föreslog att Europeiska rådet skulle övergå till

majoritetsomröstning för att enklare kunna genomföra nödvändiga förändringar. Han poängterade också mycket korrekt att innan en trovärdig försvarsunion eller utrikespolitik kan utvecklas behöver vi en gemensam politik för energisäkerhet.

Hotet om björnen som väckts ur idet borde inte få oss att glömma kärnan i EU:s styrka. Även utan att ta i tu med frågorna kring exakt hur ett samarbete med NATO skulle se ut måste vi förstå att den eventuella existensen av en europeisk armé skulle stämpla EU som en starkare utövare av avskräckning. Detta kunde leda till att diplomatiska åtgärder skulle ses som mindre betydande av externa parter.

## FRAMTIDA RELATIONER OCH DEN LIBERALA VÄGEN FRAMÅT

Säkerhetspolitik har under en lång tid setts som ett ämne som liberala partier i Europa inte borde prata så mycket om. Den allmänna åsikten har varit att inte mycket skulle kunna uppnås genom att sträva i den riktningen. Men genom att hålla allt som sagts i detta dokument om det geografiska området mellan NATO-medlemmar och Ryssland i åtanke är det omöjligt att förneka säkerhetsaspekten för relationen EU-NATO-Ryssland. Ämnet diskuteras också alltför ofta för att liberaler inte ska delta i diskussionen.

Vad borde då liberaler anse om balansen mellan avskräckning och dialog gällande relationen EU-NATO-Ryssland?

Den 28 februari 2018 presenterade ALDE sin nya strategi för vägen framåt gällande relationen EU-Ryssland. Dokumentet föreslår, så som det presenterades under lanseringen av EU-parlamentarikern **Guy Verhofstadt**, att EU behöver jobba för särskilda villkor för mötena med Ryssland. Vad detta innebär är att framsteg inom politik och säkerhet behöver påföljas av en öppning av den ekonomiska sfären. **Verhofstadt** gick till och med så långt som att drömma om en inre marknad från Lissabon till Vladivostok. För att kunna arbeta i den riktningen behövs det emellertid fler diplomatiska och förtroendebyggande

# AVSKRÄCKNING OCH DIALOG: ATT BALANSERA RELATIONEN EU-NATO-RYSSLAND

POLICYDOKUMENT AV JOHANNES LITH

åtgärder från båda parter. Vi behöver hitta sätt för att bygga upp förtroende samtidigt som vi fortsättningsvis försvarar våra europeiska värderingar.

Det är lättast att börja på civilsamhällsnivå. Det är tyvärr också den nivå som de politiska beslutsfattarna oftast glömmer bort. Det civila samhället behöver alltid vara det aktivaste, oberoende av hur nära relationerna på statsnivå är. Åtaganden endast från det civila samhället räcker dock inte till. Regeringar och EU behöver också komma med en klar strategi för kursen framåt. För detta syfte är ALDE:s nyligen publicerade strategi en bra öppning till mer meningsfulla diskussioner mellan EU och Ryssland efter årtal av frostiga relationer.

För att återgå till utmaningen som nämndes i introduktionen till detta dokument behöver vi hitta balansen mellan uppbyggandet av förtroende och strävan efter idealistiska goda relationer samtidigt som vi inte ska begå misstaget att låta oss köras över av

realister som ser sin chans. Det europeiska projektet som vi kallar EU har lyckats med konststycket att bygga upp förtroende mellan före detta dödsfiender så att dessa forna fiender nu till ock med planerar ett ökat försvarssamarbete.

Den senaste säkerhetsutvecklingen i EU:s grannskapsländer har påmint oss om vikten av avskräckning. Vi kan tyvärr inte bara ignorera det och påstå att avskräckning hör till det förflutna. Det är dock viktigt att komma ihåg att framgångsrik avskräckning ser mycket annorlunda ut idag jämfört med hur det var tidigare.

Lika viktigt som det är att uppdatera avskräckningsstrategierna är det också att hålla den nuvarande dialogen öppen och samtidigt utveckla nya sätt för dialog. Sammanfattningsvis kan det sägas att samarbete inom så många områden som möjligt betyder färre chanser för konfrontation inom övriga områden.

FÖRFATTARE JOHANNES LITH  
FORSKNINGSKOORDINATOR/EUROPEAN LIBERAL FORUM ASBL. (ELF)

PUBLICERAD MARS 2018

Samfinansierad av EU-parlamentet. Varken EU-parlamentet eller European Liberal Forum asbl är ansvariga för innehållet i denna publikation eller användningen av denna. Åsikterna i artikeln är författarens. Dessa åsikter återspeglar inte nödvändigtvis ståndpunkten för EU-parlamentet och/eller European Liberal Forum asbl.