

En randstats dilemma

13 februari, 2022

Mats Björkenfeldt

Den framstående norske professorn, överstelöjtnant Tormod Heiers förra bok [anmälades](#) på sajten för något år sedan . Han har nu skrivit en minst lika viktig bok: *En randstat på avveie? Norges vei inn i den nye kalde krigen, 2014–2021* (Cappelen Damm Akademisk, 2021).

Boken är indelad i nio kapitel:

1. *Randstatens problemer*

Norge övergav sin neutralitetspolitik och blev medlem i Nato 1949, men har sedan dess sökt ha USA och Nato på armlängds avstånd, då detta har visat sig tjäna norska intressen över tid. Man har balanserat mellan USA i väst och Ryssland i öst. Men efter Rysslands annektering av Krim har politiken ändrat karaktär. De amerikanska förväntningarna på solidaritet från de mindre allierade går nu som en röd tråd genom Nato-medlemskapet. Men det är inte bara genom beslut från Nato-högkvarteret, utan alltmer genom hög grad press från USA. Heier refererar här till [George Kennans](#) påpekande om Nato-utvidgningen till forna Warszawapaktstater, att det inte fanns något behov för detta, och att det orsakade ett nytt kallt krig. Underrubriken till Heiers bok har fog för sig genom att Solbergsregeringens (2013–2021) politik har medfört att den buffert mellan Väst och Öst som Norge tidigare utgjorde har försvunnit. Istället har landet blivit en språngbräda för amerikanska styrkor. Det är inte lätt att förmedla vänskapliga avsikter, när man samtidigt förbereder för amerikanska operationer på den norska sidan av gränsen, påpekar Heier. Därtill noterar han att i såväl USA som Ryssland växer det fram starka nationalistiska och värdekonserverativa krafter som vill konkurrera mer än samarbeta för gemensamma mål.

För Norge är det allvarligt, fortsätter Heier, då utrymmet för småstaten Norges handlingsfrihet minskar. Samtidigt som han frågar om USA och Nato verkligen kommer att ställa upp när det gäller. Ett Nato-land som gränsar till Ryssland kan omöjligen få mer säkerhet om inte Ryssland får detsamma. Tvärtom får inte Norge mer säkerhet genom att knyta sig närmre till USA. De geografiska avstånden är korta, och de ryska och amerikanska missilerna utvecklas i snabb takt. Säkerhetsmarginalerna minskar. För Heier har Nobelpristagaren i ekonomi Thomas Schellings bok *Arms and Influence* från 1966 varit en inspirationskälla. Schelling säger att förhandlingsmakt och utnyttjandet av denna makt, på gott eller ont, används för att bevara freden eller hota med krig, vilket sker genom diplomati – våldets diplomati.

Inspiration har Heier även fått från realisten Stephen M. Walt och dennes bok *The Origins of Alliances* från 1987: Walt skriver:

”[N]är ett hot från en närliggande makt leder till ’bandwagoning’, skapas det välbekanta fenomenet en inflytandesfär. Små stater som gränsar till en stormakt kan vara så sårbara att de väljer att kämpa på snarare än att balansera, särskilt om en mäktig granne har visat förmåga att tvinga fram lydnad. Således valde Finland, vars namn oförtjänt har blivit synonymt med ’bandwagoning’, att göra det först efter att ha besegrats av Sovjetunionen två gånger inom en femårsperiod.”

Även realisten John J. Mearsheimers bok *The Tragedy of Great Power Politics* från 2001 har givit Heier inspiration. Mearsheimer skriver bland annat om “hegemonitesen” följande: ”Det finns inga status quo makter i det internationella systemet, förutom en enstaka hegemon som vill behålla sin dominerande ställning över potentiella rivaler. Stormakter nöjer sig sällan med den nuvarande maktfördelningen; tvärtom har de ett ständigt incitament att ändra den till sin fördel. De har nästan alltid revisionistiska avsikter, och de kommer att använda våld för att ändra maktbalansen om de tror att det kan göras till ett rimligt pris. Ibland är kostnaderna och riskerna för att försöka förändra maktbalansen för stora, vilket tvingar stormakter att vänta på mer gynnsamma omständigheter. Men en önskan om mer makt försvinner inte, om inte en stat uppnår det yttersta målet om hegemoni. Eftersom ingen stat sannolikt kommer att uppnå global hegemoni är världen dock dömd till evig stormaktskonkurrens.”

Heier noterar att Norge blivit en bricka i ”stormaktens överordnade säkerhetstenkning”. Och ett dilemma uppkommer när Norge inte är berett att hålla norska styrkor framför amerikanska vid de norsk-ryska gränsområdena. Och hur kan Norge få så mycket säkerhet som möjligt från Washington utan att framprovocera ryska motdrag? För Norge är det vanskligt att vara både en god allierad med Väst och en god granne med Öst.

2. *Lärdommer fra 9. April*

Genom Norges läge blev landet ett objekt för stormakternas egna försvarsplaner. Och här skiljer sig Norge från Sverige, genom att det gränsar mot Nordatlanten och Nordsjön och har Ryssland som granne. Redan 1947 noterades att Norge berövade “a Continental power of important flank position and forward bases for an attack on the British Isles and against lines of communication and supply across the Atlantic”. Så Västs tillgång till norskt territorium var viktigt. Sovjetunionen, som hade mist 5.000 soldater när man hjälpte Norge att kasta ut nazisterna, var inte lika förtjust när Norge blev Nato-medlem 1949. Genom ”basepolitikken” från samma år garanterade dock Norge att det inte skulle få finnas några permanenta utländska baser i landet under fredstid. Och inte heller skulle Nato-fartyg med atomvapen få angöra norska hamnar. Man önskade ha en viss balans i den förda politiken, som ofta sattes på prov när USA tryckte på, men man utvecklade en kompromisskultur gentemot Sovjetunionen genom åren, något amerikanarna accepterade. Man kom att upprätta exklusiva zoner, som möjliggjorde en viss form av förutsebarhet och stabilitet. Men efter Sovjetunionens upplösning uppkom en obalans, då Rysslands försvarsbudget för närvarande uppgår till endast

en tiondel av USA:s. Att Ryssland skulle satsa på ett avgörande slag mot norska, amerikanska och Nato-stater är otänkbart, enligt Heier.

3. *Hva er norske intresser?*

I detta kapitel frågar sig Heier om det har varit ett norskt intresse att byta regim i Libyen, något USA, Frankrike och Storbritannien önskade sig när Khadaffi hade makten. Till saken hör att det norska försvaret har brutits ned under 25 år, så det enda ”power” man nu besitter är att vara en frontlinjestat i Nato; det är alltså det norska territoriet som är avgörande. Att USA skulle vara berett att ”rädda Norge” för att man hade varit behjälplig i Afghanistan, Irak och Libyen, tror Heier kan bli lågprioriterat. Utan stormakternas intresse av att använda norskt territorium vid en konflikt, är överordnat frågan om detta även är ett norskt intresse. Heier påpekar att det inte finns några vänner i internationell politik, eftersom vänner är ett altruistiskt begrepp. Allierade är inga vänner. En allierad är sig själv närmast och kommer till undsättning om det ligger i den statens intressen, framhåller han. Och USA har för närvarande intressen i Norge, då territoriet ligger bara 40–120 kilometer från det som är USA största fara: kärnvapenraketerna som finns på de ubåtar som lägger ut från Kolahalvön. Norge är därför en strategisk front i försvaret av USA, och har därför blivit en av världens mest betydelsefulla platser – strategiskt sett. Både USA och Ryssland önskar i försvarssyfte utnyttja detta territorium vid ett skarpt läge. Norges intressen kommer att fluktuera beroende på spänningarna över Atlanten och landets primära säkerhetsintresse är att söka slippa stormaktsrivalitet i norr. Och det gäller att finna den rätta balansen mellan fasthet och pragmatism, för att undvika en onödig upptrappning på den ryska sidan av gränsen. Norges andra säkerhetsintresse är att undgå militarisering. De norska myndigheterna måste främja icke-fientliga normer. Heier förordar dels en nedtoning av kritiken av ryska folkrättsbrott, då ju västmakterna själva brutit mot folkrätten 1999, 2003 och 2011, dels att visa större förståelse för ryska synpunkter på Nato-utvidgning in i Kaukasus. Norge bör kommunicera med Öst, utan att det sätter andra Nato-stater i någon slags fara. Heier erinrar här om norsk brobyggarpolitik under 1970- och 1980-talen. Norges tredje säkerhetsintresse är att inte bli ett slagfält. Detta intresse har rötter från 1905. På den tiden var det självklart att en småstat som Norge inte hade några intressen av att bli indraget i en konflikt. Det norska Nato-medlemskapet innebär förstås ett dilemma, eftersom USA:s primära mål är att befästa sitt ”internasjonale lederskap”. Det gäller alltså för norska politiker att finna en balanspunkt som hindrar USA och Ryssland att se Norge som ett möjligt operationsområde.

4. *Vår tids kriger*

Detta kapitel lyfter bland annat fram Natos sårbarhet i och med att det är en konsensusorganisation. Det betyder att 30 medlemmar måste bli eniga om hur alliansen ska svara på en kris. Väl så viktigt: enighet måste finnas även på 30 hemmaplaner. USA har

därför träffat bilaterala försvarsavtal med diverse medlemsstater. Härigenom kringgår man byråkratin – eller pratklubben som den skarpe norrmannen, generallöjtnant Robert Mood har kallat det – i Nato-högkvarteret i Bryssel. Heiers analys av denna fragmentisering är värd att beakta. Han noterar att USA inte varslade Norge när den iranske generalen Soleimani avrättades på flygplatsen i Bagdad, trots att många norska soldater befann sig där. Många norrmän undrar om man verkligen kan lita på USA.

5. *Payback time*

Problemet för Norge under 1990-talet var inte Ryssland utan USA. Efter mer än 40 år av säkerhetsgarantier från den senare, var det nu payback time. Först på Balkan, senare i Afghanistan, Irak, Libyen, i Medelhavet och Indiska oceanen. 2017 såg det norska försvarsdepartementet det som investeringar ”som skal sikre at også Nato mottar aliert støtte om vi trengt det”. Trettio år tidigare hade Norge varit skeptiskt till Nato-utvidgningen, då den riskerade att fragmentisera alliansen, men det var svårt för en liten stat som Norge att stå emot pressen från USA. Senare kom Norge att medverka till ett antal brott mot FN-stadgan. Trots att många påtalade att sådana brott knappast låg i nationens intresse, blev Norge snart den ”flinkeste gutt i NATO-klassen”. Ett statsråd från Høyre förespråkade rentav att ”NATO burde forsvare verdier framfor territorier”. Samtidigt var det i stort sett endast Norge som sökte upprätthålla och vidareutveckla en Rysslandskompetens, där vikten av Rysslands strävan att bli respekterad är en viktig komponent.

6. *Verdier til besvær?*

Heier påpekar att Nato står inför ett dilemma. Hur mycket ska Nato och EU ta hänsyn till östeuropeiska staters rätt till självbestämmande? Hur ökas säkerheten? När Norge blev medlem i Nato införde landet självpåtaga begränsningar i norr, för att ge ryssarna färre skäl att vara bekymrade i förhållande till USA. Vid mötet med Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas (OSSE) i Paris 1991 bestämdes att den förda politiken skulle garantera ”equal security for all countries”, alltså även Rysslands. Tyvärr bröt USA och Nato mot denna garanti, när man sju år senare flygbombade Serbien i strid även mot FN-stadgan. För president Clinton var det en fråga om ”moral” och inte om folkrätt eller ”equal security for all countries”.

7. *Tilbake til et delt Europa*

Heiers inställning är att man inte ska föra kritiken mot ryska folkrättsbrott för långt, med tanke på att USA och Nato har flertalet övergrepp på sina samveten. I stället vill han peka på tre saker. Först den geostrategiska betydelsen av annekteringen av Krim, där Ukraina måste välja mellan att vara en god granne i Öst och en möjlig allianspartner i Väst. Hur har Norge

reagerat? Heier noterar att man tillsammans med sina allierade betonat en liberal värdegrund framför gammaldags realpolitik. Häremot lanserar Heier en "lukket strategi", präglad av realpolitik, snarare än en "öpen strategi", baserad på klassisk småstatsidealism. Vad har småstaten Norge för intresse av att USA önskar kunna utnyttja Ukrainas territorium för sin politik, som går ut på att vara "strategically predictable, but operationally unpredictable", gentemot sin fiende Ryssland med 190 etniska grupper och 80 autonoma federala enheter. För Heier är det enda raka att söka återgå till 1991 år paroll: "equal security for all countries".

8. *Det militære uttrykket i nord*

Här noterar Heier att Norge inte bara är en taktisk flank i försvaret av demokratier längre söder ut utan även fyller rollen som strategisk front i försvaret av USA. Samtidigt har Norge ett egenintresse av en trovärdig och välfungerande rysk "atomstyrke", som inte kan slås ut av USA, utan snarare utgör en motmakt till Norges viktigaste allierade. Denna paradox vilar på norsk realpolitik, även om den ofta kännetecknas av småstatlig ambivalens, men också av en politik kännetecknad av en strävan efter "lavspenning", som under kalla kriget. Mellan 2014 och 2021 har dock en motsatt politik förts: nu gäller hårt mot hårt.

9. *Randstatens interesser*

Heier avslutar boken på ett tankeväckande sätt: "Dermed kan det synes som den beste veien videre er at gjeninnføre spilleregul nummer 1 fra den 'gamle' kalde krigens dager: å vise gjensidig respekt for hverandres grunnleggende sikkerhetsinteresser, samtidig som det åpnes opp for mer dialog og fler tillitsskapende initiativer. Det er her Norge har sin viktigste rolle. Ikke som springbrett for naboens rivaler. Men som brobygger og kynisk realist: en utsatt småstat som klarer å holde to baller i luften samtidig og være en god alliert i vest, og samtidig en god nabo i øst. Dette er småstatenes realpolitikk i praksis, en lavspenningspolitikk som gjør det mulig at forene rollen som alliert frontlinjestat i vest og russisk randstat i øst."

Vad angår den nu uppkomna [spänningen](#) vid Ukrainas gräns, bör noteras att president Bush den yngre försökte 2008 få Ukraina och Georgien in i Nato, men Tyskland och Frankrike motsatte sig det. Och efter mycket intern debatt lovade Nato att Ukraina och Georgien 'kommer att bli Nato-medlemmar', men erbjöd inte en medlemsbehandlingsplan med några detaljer eller startdatum. Detta öppna åtagande var det värsta av alla världar. Även Heier noterar att Tyskland och Frankrike var motståndare till ett ukrainskt medlemskap i Nato. Så om dessa stater vidblir denna ståndpunkt idag, torde konflikten vid Ukrainas gräns kunna minska. Ukraina kan ju inte bli en medlem av Nato om inte samtliga 30 medlemsstater är eniga om detta.

Även om Tormod Heiers bok utgår från en småstat med ett helt annat geopolitiskt läge än Sveriges, är den av stort intresse för den förda debatten om svensk försvarspolitik. Inget i boken visar på att den svenska alliansfrihetspolitiken bör ändras. Boken är en måsteläsning för alla som är intresserade härom.